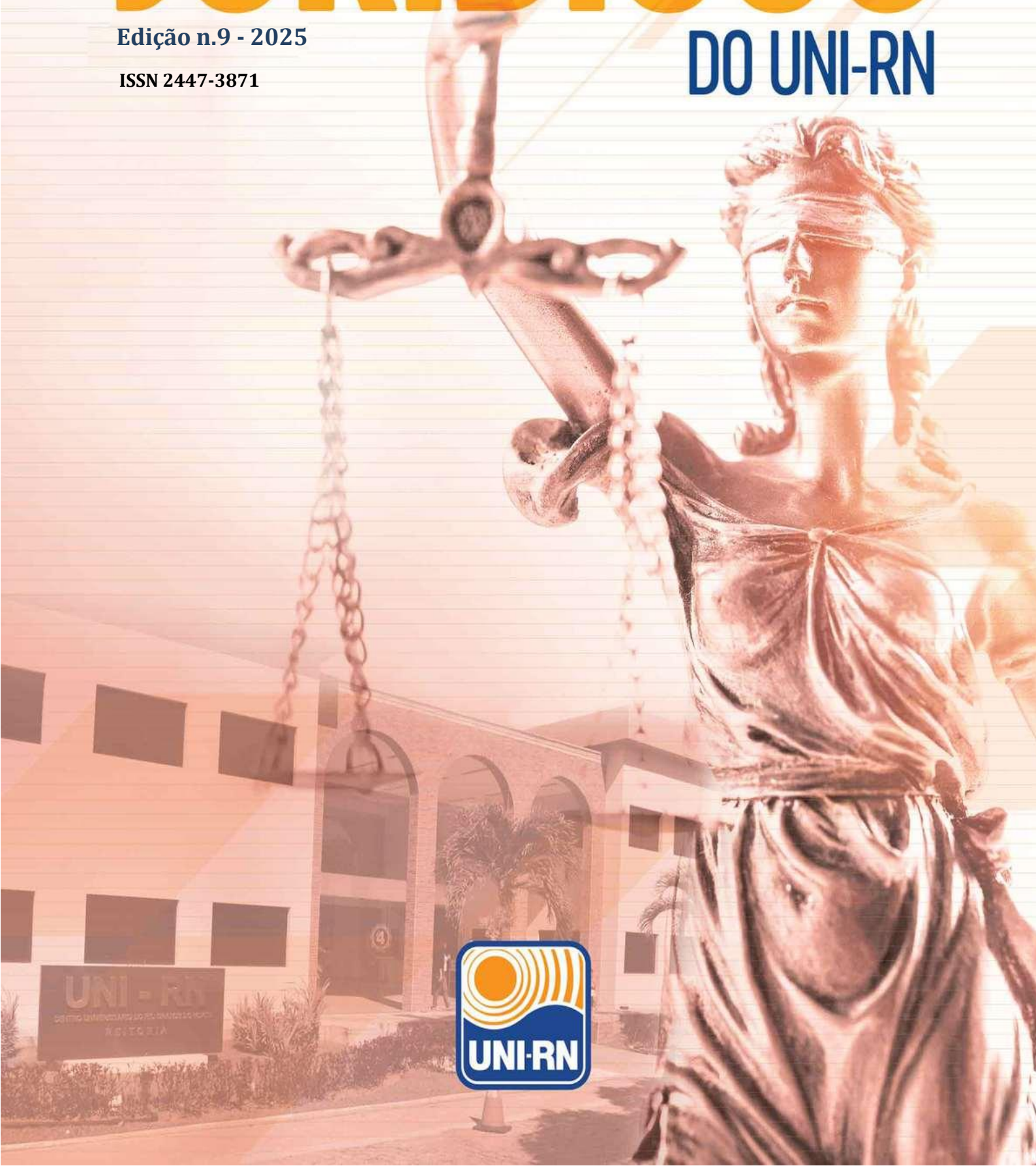


REVISTA DE ESTUDOS **JURÍDICOS** DO UNI-RN

Edição n.9 - 2025

ISSN 2447-3871



**LIGA DE ENSINO DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO UNIVERSITÁRIO DO RIO GRANDE DO NORTE**

REVISTA DE ESTUDOS JURÍDICOS DO UNI-RN

Centro universitário do Rio Grande do Norte

N.9, janeiro / dezembro 2025

e-ISSN 2447-3871

**NATAL/RN
2025**



Copyright: Direitos desta edição reservados ao
Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN

REVISTA DE ESTUDOS JURÍDICOS DO UNI-RN (e-ISSN 2447-3871)

On-line - <http://revistas.unirn.edu.br/>

Catálogo na Publicação – Biblioteca UNI-RN
Setor de Processos Técnicos

R454

Revista de Estudos Jurídicos do UNI-RN / Centro Universitário do
Rio Grande do Norte. – n.9 (jan./dez.2025)- . – Natal : UNI-RN,
2025-

480p.

Anual

Descrição baseada em n. 9 (jan. /dez. 2025).

e-ISSN: 2447-3871

1. Direito 2. Artigos 3. Estudos jurídicos

RN/UNI-RN

CDU 34

Fernando Roberto Brandão da Silva (CRB 15/383)

LIGA DE ENSINO DO RIO GRANDE DO NORTE

Presidente

Dr. Manoel de Medeiros Brito

CENTRO UNIVERSITÁRIO DO RIO GRANDE DO NORTE

Reitor

Prof. Daladier Pessoa Cunha Lima

Vice-reitora

Prof.^a Ângela Maria Guerra Fonseca

Pró-reitora Acadêmica

Prof.^a Fátima Cristina de Lara M. Medeiros

Pró-reitor de Pesquisa e Pós-graduação

Prof. Aluísio Alberto Dantas

Coordenadores do Curso de Direito

Prof.^a Úrsula Bezerra e Silva Lira

Prof.^a Adriana Gomes Medeiros de Macedo Dantas

CONSELHO EDITORIAL

Presidente

Prof. Fábio Fidelis de Oliveira

Equipe

Ana Mônica de Medeiros Ferreira - Externo

Marcelo Maurício da Silva

José Eduardo de Almeida Moura

Marco Aurélio de Medeiros Jordão

Walber Cunha Lima

Ricardo Tinôco de Gois - Externo

Ilustração da Capa

Executiva propaganda

Padronização e Adm. Portal de Revistas

Fernando Roberto Brandão da Silva

Coordenação Editorial

Prof. Fábio Fidelis de Oliveira

ENDEREÇO PARA CORRESPONDÊNCIA REVISTA DE ESTUDOS JURÍDICOS DO UNI-RN

CENTRO UNIVERSITÁRIO DO RIO GRANDE DO NORTE – UNI-RN
Rua Prefeita Eliane Barros, 2000 – Tirol – Natal/RN – CEP 59.014-540
Portal: <http://revistas.unirn.edu.br>

SUMÁRIO

EDITORIAL

Fábio Fidelis de Oliveira

7

DIREITO DO INIMIGO: UM SISTEMA PRISIONAL PENSADO PARA AS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS

Isabelly da Cruz Xavier, Vinicius Augusto Cipriano M. de Souza

11-36

EXECUÇÃO FRUSTRADA: POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DE MEDIDAS COERCITIVAS ATÍPICAS PELA BUSCA DA SATISFAÇÃO DO CREDOR

Ana Clara Gomes de Oliveira, Abraão Lopes

37-64

A JURISPRUDÊNCIA DO STF SOBRE O IOF: HERMENÊUTICA, PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E A SEPARAÇÃO DE PODERES CASO ADC

Paulo Leite de Menezes Holanda

65-81

A DESPENALIZAÇÃO NO JUIZADO ESPECIAL CRIMINAL: O ALCANCE DA CELERIDADE E A MITIGAÇÃO DAS GARANTIAS FUNDAMENTAIS

Anna Laura de Araújo Cândido, Vinicius Augusto Cipriano M. de Souza

82-102

A ESCUTA ATIVA E A COMUNICAÇÃO NÃO VIOLENTA COMO INSTRUMENTOS DE APRIMORAMENTO DAS AUDIÊNCIAS DE CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO

João Eric Nasoli Nunes da Silva, Matusalém Jobson Bezerra Dantas

103-122

RESTRIÇÕES JURÍDICAS À ATUAÇÃO POLICIAL: CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS DA LIMITAÇÃO DO USO DA FORÇA

Luan Fernandes Costa Correia, Nelisse de Freitas Josino Vasconcelos

123-148

A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO E A EFETIVAÇÃO DOS PRINCÍPIOS PROCESSUAIS: DESAFIOS E AVANÇOS TECNOLÓGICOS DO SISTEMA JURÍDICO

Sofia Confessor Maia Marques, Leonardo Medeiros Júnior

149-173

MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO COMO INSTRUMENTOS DE TRANSFORMAÇÃO DA CULTURA JUDICIÁRIA E DE PROMOÇÃO DA EFICIÊNCIA PROCESSUAL NO BRASIL

Tales Rafael de Brito Guerra, Matusalém Jobson Bezerra Dantas

174-191

A EFICIÊNCIA DAS MEDIDAS COERCITIVAS IMPLEMENTADAS PELO JUDICIÁRIO NAS EXECUÇÕES DE PENSÕES ALIMENTÍCIAS: ANÁLISE DA EFETIVIDADE DAS SANÇÕES E OS PRECEITOS LEGAIS APLICÁVEIS

Alice Ianne Dantas da Nóbrega, Adriana Gomes Medeiros de Macedo

192-216

CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO ENQUANTO FERRAMENTAS PARA DESAFOGAR O JUDICIÁRIO E PROMOVER A RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Ana Sílvia Cruz da Silva, Matusalém Jobson Bezerra Dantas

217-234

O USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL (IA) NO MONITORAMENTO DAS LIGAÇÕES EM ESTABELECIMENTOS PRISIONAIS

Beatriz Pacheco Santos, Nelisse de Freitas Josino Vasconcelos

235-261

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NA SEGURANÇA DOS PRESÍDIOS: SOB A ÓTICA DO MASSACRE DO CARANDIRU

Dennis Carvalho de Farias e Azevedo, Ricardo César Ferreira Duarte Júnior
262-286

A RELAÇÃO ENTRE A AUSÊNCIA DE VIGILÂNCIA E O AUMENTO DA CRIMINALIDADE: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA TEORIA DAS JANELAS QUEBRADAS

Ivis Alexandre Oliveira do Vale Rocha, Ricardo César Ferreira Duarte Júnior
287-306

O PACOTE ANTICRIME E A TEORIA DA DISSUAÇÃO: ANÁLISE DO EQUILÍBRIO ENTRE SEVERIDADE DA LEI, PROBABILIDADE DE PUNIÇÃO E LUCRATIVIDADE DO CRIME NO BRASIL

Ihammy Eduardo Medeiros Oliveira, Sandresson de Menezes Lopes
307-331

DESAFIOS DA EXECUÇÃO PENAL NO SISTEMA PRISIONAL DO RIO GRANDE DO NORTE: UMA ANÁLISE JURÍDICA À LUZ DOS DIREITOS HUMANOS

João Pedro Valentim Costa, Sandresson de Menezes Lopes
332-356

A RECONFIGURAÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO: DO MODELO EXECUTOR AO ESTADO REGULADOR SOB A ÉGIDE DA LEI Nº 11.079/2004 E DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

João Victor Nattrodt Santos, Ricardo César F. D. Junior
357-378

NOVO CANGAÇO: MODUS OPERANDI OU ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA?

José Petter Ferreira Borges, Vinicius Augusto Cipriano M. de Souza
379-398

A URGÊNCIA DA REGULAMENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE JOGOS *ON-LINE* NO BRASIL FRENTE AOS RISCOS DO JOGO DO TIGRINHO E A ANÁLISE CRÍTICA DO PROJETO DE LEI Nº 2.234/2022

Lais Peixoto Bezerra, Ângelo José Menezes Silvino
399-420

HERANÇA DIGITAL E A PROTEÇÃO DE DADOS POST MORTEM: UMA ANÁLISE JURISPRUDENCIAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES À LUZ DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS

Lorena Costa e Silva, Emmanuelli Karina de Brito Gondim Moura Soares
421-457

A RESPONSABILIDADE TRIBUTÁRIA PELO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA EM CONTRATOS DE PROMESSA DE COMPRA E VENDA

Lucas Lopes Costa Fernandes, José Evandro Lacerda Zaranza Filho
458-480

EDITORIAL

Disponibilizada como um veículo responsável pela divulgação da produção acadêmica do alunado do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN), A Revista de Estudos Jurídicos do UNI-RN vem reafirmar a sua posição de excelência em mais uma coletânea na qual os melhores Trabalhos de Conclusão de Curso, realizados nas diversas áreas de pesquisa Jurídica, são enfeixados. O periódico tem como um dos seus propósitos basilares destacar os mais relevantes resultados de um investimento acadêmico em que o fazer científico é constantemente lembrado, valorizado e vivido. Assim, é com grande satisfação que apresentamos as produções investigativas que refletem, com maestria, os seguros roteiros intelectuais iniciados pelos estudantes que se destacaram na produção do diálogo entre os conhecimentos adquiridos e a realidade social que nos circunda.

Fábio Fidelis de Oliveira.



ARTIGOS

.....

DIREITO DO INIMIGO: UM SISTEMA PRISIONAL PENSADO PARA AS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS

Isabelly da Cruz Xavier¹

Vinicius Augusto Cipriano M. de Souza²

RESUMO

O sistema penitenciário brasileiro enfrenta uma grave crise estrutural, agravada pela expansão de organizações criminosas, como o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV), que atuam dentro e fora das prisões. Analisa-se a adoção de medidas rigorosas pelo Estado, inspiradas na teoria do Direito Penal do Inimigo, de Günther Jakobs, que diferencia cidadãos comuns de "inimigos" sociais, permitindo tratamento distinto no sistema penal. Exemplos dessas medidas incluem o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) e a Lei Federal nº 12.850/2013, que flexibilizam garantias processuais e criam instrumentos investigativos voltados ao combate do crime organizado. O estudo baseado na metodologia teórico-bibliográfica e documental (análise crítica da legislação e da doutrina) mostra que, apesar do endurecimento das políticas penais, tais medidas não conseguiram desarticular essas organizações; ao contrário, elas se fortaleceram, mantendo estrutura e influência dentro das penitenciárias. Discute-se, ainda, a tensão entre segurança pública e direitos fundamentais, questão central diante do risco de práticas autoritárias e da violação da dignidade humana. Por fim, o trabalho propõe alternativas inspiradas em modelos internacionais, defendendo reformas que combinem eficiência no enfrentamento ao crime, respeito aos direitos humanos e fortalecimento das instituições democráticas, como forma de conter o avanço do crime organizado e restaurar a legitimidade do sistema penal brasileiro.

Palavras-Chave: Organizações criminosas. Direito penal do inimigo. Disciplinar diferenciado.

¹ Acadêmica no Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte UNI-RN. Email: Isabellydacruzxavier11@gmail.com

² Professor Orientador do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte UNI-RN. Email: viniciuscipriano@unirn.edu.br

ENEMY CRIMINAL LAW: A PRISON SYSTEM DESIGNED FOR CRIMINAL ORGANIZATIONS

ABSTRACT

The Brazilian prison system faces a serious structural crisis, aggravated by the expansion of criminal organizations such as the Primeiro Comando da Capital (PCC) and Comando Vermelho, which operate both inside and outside prisons. This analysis examines the adoption of rigorous measures by the State, inspired by Günther Jakobs' theory of Enemy Criminal Law, which differentiates ordinary citizens from social "enemies," allowing for distinct treatment within the penal system. Examples of these measures include the Differentiated Disciplinary Regime (RDD) and Federal Law No. 12.850/2013, which relax procedural guarantees and create investigative instruments aimed at combating organized crime. The study based on theoretical-bibliographical and documentary methodology (critical analysis of legislation and doctrine) shows that, despite the hardening of penal policies, these measures have failed to dismantle these organizations; on the contrary, they have strengthened, maintaining structure and influence within prisons. The text also discusses the tension between public security and fundamental rights, a central issue given the risk of authoritarian practices and the violation of human dignity. Finally, the work proposes alternatives inspired by international models, advocating reforms that combine efficiency in combating crime, respect for human rights, and the strengthening of democratic institutions, as a way to contain the advance of organized crime and restore the legitimacy of the Brazilian penal system.

Keywords: Criminal organizations. Enemy criminal law. Differentiated disciplinary law.

1 INTRODUÇÃO

O sistema penitenciário brasileiro enfrenta uma crise estrutural sem precedentes, marcada por superlotação, elevadas taxas de reincidência e pelo crescimento das organizações criminosas. Com mais de 850 mil pessoas privadas de

liberdade, o Brasil ocupa a terceira posição mundial em população carcerária. Facções como o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV) atuam dentro das prisões e coordenam atividades criminosas externas, desafiando a autoridade estatal. Diante desse cenário, o Estado brasileiro implementou medidas progressivamente mais rigorosas no tratamento de membros dessas organizações, utilizando instrumentos jurídicos influenciados pelas formulações do Direito Penal do Inimigo, desenvolvidas por Günther Jakobs. Esta teoria distingue "cidadãos" de "inimigos" que persistem em romper com as normas, justificando tratamentos penais diferenciados com restrição de direitos fundamentais.

As principais manifestações práticas dessa teoria no ordenamento brasileiro são a Lei Federal nº 12.850/2013, que flexibiliza garantias processuais e estabelece procedimentos especiais, e o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD), que impõe isolamento em cela individual e severas limitações de comunicação para líderes de facções. No entanto, paradoxalmente, essas medidas excepcionais não conseguiram desarticular as organizações criminosas, que se adaptaram, sofisticaram métodos de comunicação e expandiram suas redes de atuação. Essa contradição preocupante entre os objetivos pretendidos e os resultados alcançados, somada à potencial violação de princípios constitucionais fundamentais, como dignidade da pessoa humana e devido processo legal, justifica a presente análise crítica. O objetivo central deste estudo é, portanto, analisar criticamente a aplicação das teorias do Direito Penal do Inimigo no sistema prisional brasileiro, avaliando seus impactos nos direitos fundamentais dos membros de organizações criminosas e suas implicações para a legitimidade democrática do poder punitivo estatal.

Para atingir esse propósito, a pesquisa emprega metodologia teórico-bibliográfica e documental mediante análise crítica da legislação e doutrina especializada. O estudo examina primeiramente os fundamentos teóricos do Direito Penal do Inimigo na obra de Günther Jakobs e sua recepção no ordenamento jurídico brasileiro. O trabalho avança identificando e analisando as manifestações práticas dessa teoria na legislação nacional, e avalia a constitucionalidade dos tratamentos diferenciados à luz dos princípios fundamentais da Constituição de 1988. Em seguida, analisa-se a eficácia prática das medidas excepcionais no combate ao crime organizado para, por fim, propor alternativas que conciliem eficácia no enfrentamento a essas organizações com o respeito inegociável aos direitos fundamentais.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO DIREITO PENAL DO INIMIGO

A teoria do Direito Penal do Inimigo foi apresentada inicialmente por Günther Jakobs em 1985, durante um congresso de professores de direito penal em Frankfurt, Alemanha. A formulação ganhou maior sistematização e projeção internacional nas décadas seguintes, especialmente após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, quando o debate sobre formas excepcionais de enfrentamento ao terrorismo e à criminalidade organizada transnacional intensificou-se globalmente. Nesse contexto de insegurança e demanda por respostas estatais mais contundentes, a teoria jakobsiana encontrou terreno fértil para sua difusão e aplicação prática em diversos ordenamentos jurídicos.

Segundo Jakobs (2012), o cidadão continua sendo tratado como pessoa em direito porque mantém, ainda que tenha infringido uma norma, uma expectativa mínima de fidelidade normativa. O inimigo, ao contrário, é identificado como aquele que não oferece tais garantias e, por isso, pode ser objeto de um tratamento jurídico diferenciado.

Essa distinção inaugura a possibilidade de um direito penal dual, no qual cidadãos recebem tratamento baseado na ressocialização e na reafirmação da norma, enquanto os inimigos estariam sujeitos a medidas excepcionais e restritivas.

O conceito de inimigo é detalhado por Jakobs da seguinte forma:

O conceito de inimigo se caracteriza por três elementos fundamentais

- a) ausência de garantia cognitiva de que o indivíduo voltará a se comportar como pessoa em direito;
- b) déficit na segurança cognitiva, evidenciado pela persistência na violação das normas;
- c) recusa ou incapacidade de oferecer garantias mínimas de retorno ao estado de fidelidade normativa" (JAKOBS, 2012, p. 40).

Com base em sua distinção entre pessoa e inimigo, Jakobs (2012) sustenta que indivíduos que não oferecem garantias mínimas de retorno à fidelidade normativa não são tratados como interlocutores jurídicos plenos, podendo ser objeto de medidas diferenciadas pelo Estado.

2.1 Distinção Entre Cidadão e Inimigo no Direito Penal

A dicotomia entre cidadão e inimigo, proposta por Jakobs, fundamenta-se também na teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann, segundo a qual o direito funciona como subsistema destinado a estabilizar expectativas normativas. Essa distinção não se restringe a uma mera categorização teórica, mas implica consequências práticas profundas no tratamento penal dispensado a cada grupo.

Para o cidadão que comete um delito, segundo Jakobs, aplica-se um direito penal retrospectivo, que reage a fatos pretéritos mediante pena proporcional ao injusto cometido. Nessa perspectiva, o infrator continua sendo reconhecido como pessoa em direito, titular de garantias processuais plenas e de direitos fundamentais invioláveis. A sanção penal tem dupla finalidade: reafirmar a vigência da norma violada perante a sociedade e promover a ressocialização do condenado, permitindo sua futura reintegração ao convívio social. Preservam-se, assim, os princípios basilares do direito penal liberal, como legalidade estrita, culpabilidade, proporcionalidade e humanidade das penas.

Já para o inimigo, categoria aplicável àqueles que negam persistentemente a vigência do ordenamento jurídico, Jakobs propõe um direito penal prospectivo e antecipatório.

Com base em sua teoria, Jakobs (2012) entende que o direito penal se dirige ao cidadão como um processo comunicativo de reafirmação da norma, ao passo que o inimigo aquele que não oferece garantias mínimas de retorno à fidelidade normativa pode ser objeto de medidas voltadas à sua neutralização, uma vez que rompe a relação jurídica que caracteriza a condição de pessoa.

Nessa lógica, legitimam-se medidas excepcionais que incluem: punição de atos meramente preparatórios, antecipação da intervenção punitiva, penas desproporcionalmente severas em relação ao fato praticado, flexibilização ou supressão de garantias processuais, restrições mais intensas à liberdade e aos direitos de comunicação, e prevalência da finalidade de neutralização sobre a ressocialização. O objetivo central não é confirmar a vigência da norma perante o infrator, mas sim eliminar ou reduzir a periculosidade que ele representa para o sistema social.

Essa dualidade revela-se especialmente problemática ao estabelecer critérios

para identificar quem seria "inimigo". Jakobs menciona como exemplos terroristas, membros de organizações criminosas estruturadas, criminosos econômicos de alta periculosidade e delinquentes sexuais reincidentes. A imprecisão desses critérios e o risco de sua aplicação discricionária constituem pontos centrais das críticas à teoria, conforme será analisado na próxima seção.

2.2 Críticas Doutrinárias à Teoria

A teoria do Direito Penal do Inimigo tem sido objeto estabelecida a dicotomia teórica entre cidadão e inimigo e suas implicações práticas no tratamento penal, torna-se essencial examinar as críticas que a doutrina nacional e internacional tem endereçado a essa construção.

Luigi Ferrajoli (2002) critica qualquer tentativa de estabelecer categorias de pessoas com diferentes níveis de proteção jurídica, uma vez que os direitos fundamentais são, por definição, universais e inalienáveis. Como afirma o autor: “estes direitos são também indisponíveis e inalienáveis (FERRAJOLI, 2002, p. 691), pertencendo a “todos em igual medida” (FERRAJOLI, 2002, p. 728). Assim, qualquer distinção entre cidadãos e “inimigos” é incompatível com o modelo garantista e com os princípios estruturantes do Estado de Direito.

Claus Roxin (1997) reconhece que determinadas circunstâncias excepcionais podem demandar respostas penais mais severas, mas rejeita qualquer construção teórica que transforme essa excepcionalidade em um modelo permanente. Para o autor, admitir categorias de pessoas às quais se atribua um estatuto jurídico inferior como a noção de “inimigo” proposta por Jakobs compromete os fundamentos do Estado de Direito, pois desloca o direito penal do fato para o direito penal do autor e enfraquece as garantias que devem valer de modo universal. Em sua perspectiva, toda flexibilização das garantias penais sob o argumento da periculosidade abre caminho para práticas incompatíveis com o princípio da culpabilidade e com a estrutura liberal do sistema penal (ROXIN, 1997).

Jesus-María Silva Sánchez (2013) adverte para o risco de expansão descontrolada do direito penal. Segundo ele, a teoria do inimigo pode legitimar o surgimento de um “direito penal de terceira velocidade”, caracterizado pela aplicação de sanções severas com flexibilização de garantias processuais, o que é incompatível

com os postulados constitucionais de um Estado Democrático de Direito.

No contexto brasileiro, Juarez Tavares critica de forma consistente os fundamentos do chamado Direito Penal do Inimigo, especialmente a perda da condição de pessoa que a teoria jakobsiana pressupõe. Para o autor, a violação da norma penal não suprime a qualidade de pessoa nem autoriza excluir o infrator do círculo dos sujeitos de direitos fundamentais. Nas palavras do próprio Tavares: “a ruptura da norma [...] não implica que seu autor perca a qualidade de pessoa” (TAVARES, 2019, p. 88).

2.3 Recepção da Teoria no Brasil

A recepção da teoria do Direito Penal do Inimigo no ordenamento jurídico brasileiro não ocorreu de forma explícita ou sistemática. Seus elementos aparecem de maneira fragmentada em dispositivos legais que preveem tratamentos penais diferenciados para determinados grupos, especialmente no âmbito do combate às organizações criminosas. Exemplos dessa recepção podem ser identificados no Regime Disciplinar Diferenciado (RDD), previsto na Lei Federal de Execução Penal (artigo 52 da Lei Federal nº 7.210/1984), que impõe isolamento celular e severas restrições de comunicação para líderes de facções criminosas, e na Lei Federal nº 12.850/2013, que estabelece procedimentos investigativos e processuais especiais para o enfrentamento de organizações criminosas, flexibilizando garantias tradicionais do processo penal. Esses institutos, que serão aprofundados no capítulo seguinte, revelam a influência prática da lógica do inimigo no sistema penal brasileiro.

Além disso, o sistema penitenciário brasileiro é marcado por superlotação, graves deficiências estruturais e violações sistemáticas de direitos fundamentais.

Nesse contexto, a adoção de medidas ainda mais restritivas, inspiradas na lógica do Direito Penal do Inimigo, tende a aprofundar condições já degradantes de cumprimento de pena (ZAFFARONI, 2007). A doutrina nacional tem se mostrado, em grande parte, crítica à incorporação da teoria do inimigo.

Para Zaffaroni (2007), a importação de um modelo que segmenta pessoas em cidadãos e inimigos corresponde a legitimar um Estado de exceção permanente, incompatível com a Constituição brasileira e com os direitos humanos.

Batista (2007) reforça essa crítica ao afirmar que a teoria jakobsiana

representa um retrocesso autoritário e que o direito penal, ao aderir a essa lógica, deixa de ser instrumento de garantia para se converter em ferramenta de controle social seletivo.

Segundo Juarez Tavares (2019), a adoção da categoria de “inimigo” no direito penal rompe com os princípios do Estado Democrático de Direito ao negar garantias universais e excluir indivíduos da condição plena de sujeitos de direitos fundamentais. Assim, observa-se que, embora certos institutos legais brasileiros revelem influências do Direito Penal do Inimigo, a doutrina majoritária denuncia sua incompatibilidade com o Estado Democrático de Direito e com os fundamentos constitucionais garantistas do ordenamento nacional.

3 Manifestações do Direito Penal do Inimigo na Legislação Brasileira

A teoria do Direito Penal do Inimigo, embora controversa e amplamente criticada pela doutrina nacional, encontra reflexos concretos na legislação penal brasileira. Diversos institutos jurídicos adotados nas últimas décadas revelam características típicas do modelo proposto por Jakobs, tais como antecipação da punibilidade, flexibilização de garantias processuais, endurecimento desproporcional de penas e tratamento diferenciado para determinadas categorias de infratores.

Essas manifestações legislativas surgem em contexto de expansão do direito penal e de demandas sociais por maior rigor punitivo, especialmente no enfrentamento da criminalidade organizada, do tráfico de drogas e da corrupção. Contudo, a incorporação de elementos próprios do Direito Penal do Inimigo ao ordenamento jurídico brasileiro suscita questionamentos quanto à compatibilidade dessas medidas com os princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito, notadamente a dignidade da pessoa humana, a presunção de inocência e as garantias fundamentais do devido processo legal.

O presente capítulo analisa as principais expressões normativas dessa influência teórica no Brasil, examinando tanto dispositivos legais específicos quanto a posição adotada pela jurisprudência dos tribunais superiores. Serão abordados institutos como a Lei Federal de Organizações Criminosas (Lei nº 12.850/2013), o Regime Disciplinar Diferenciado e outras legislações de caráter excepcional, buscando evidenciar os riscos e contradições inerentes à adoção de um modelo que diferencia

cidadãos e inimigos no âmbito do direito penal.

3.1 Lei Federal nº 12.850/2013: Organizações Criminosas e Procedimentos Especiais

A Lei Federal nº 12.850/2013, que define organização criminosa e dispõe sobre investigação criminal, representa um marco da influência do Direito Penal do Inimigo no Brasil, ao prever tratamento diferenciado a membros de facções. Segundo o art. 1º, § 1º, considera-se organização criminosa a associação de quatro ou mais pessoas estruturalmente ordenadas, com divisão de tarefas, voltada para infrações penais graves.

As técnicas investigativas, tais como colaboração premiada, infiltração de agentes e captação ambiental, refletem uma flexibilização das garantias processuais tradicionais, justificadas pela necessidade de enfrentar uma ameaça qualitativamente diversa ao sistema penal. Contudo, essa flexibilização levanta importantes críticas relacionadas ao respeito ao princípio da não autoincriminação e ao potencial para abusos no âmbito das negociações penais, ameaçando garantias fundamentais e a integridade do processo judicial (TAVARES, 2019).

3.2 O Regime Disciplinar Diferenciado (RDD)

Instituído pela Lei Federal nº 10.792/2003, o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) configura manifestação paradigmática da lógica do Direito Penal do Inimigo no ordenamento brasileiro. Previsto no art. 52 da Lei Federal de Execução Penal (Lei Federal nº 7.210/1984), o regime é destinado, sobretudo, a presos categorizados como altamente perigosos ou vinculados a facções criminosas de grande porte (BRASIL, 2003).

O regime impõe isolamento celular de até 22 horas diárias, restrição rígida de visitas e convivência social limitada. A legislação passou por importante atualização com a Lei Federal nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime), que ampliou o prazo máximo do RDD para até 2 anos (730 dias), admitindo prorrogação mediante critérios estritos e supervisão judicial.

Segundo Jakobs (2012), o chamado Direito Penal do Inimigo dirige-se aos

indivíduos que não oferecem garantia de fidelidade ao ordenamento jurídico, razão pela qual o Estado passa a adotar respostas excepcionais de caráter preventivo, orientadas não pela culpabilidade, mas pela neutralização de um perigo antecipado. No entanto, organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (Resolução nº 70/175/2015 Regras de Mandela), definem como cruel e degradante o isolamento superior a 15 dias, evidenciando possível incompatibilidade entre o RDD e o compromisso brasileiro com a promoção dos direitos humanos (ZAFFARONI, 2007). Tal contradição revela o choque entre a política interna de endurecimento penal e a obrigação internacional de respeitar parâmetros mínimos de dignidade, suscitando questionamentos sobre a legitimidade constitucional do tratamento diferenciado e seus limites no Estado Democrático de Direito.

3.3 Validade do RDD no Supremo Tribunal Federal (STF)

A jurisprudência brasileira revela uma oscilação constante entre legitimar a adoção de tratamentos penais diferenciados e, ao mesmo tempo, impor limites constitucionais à atuação do Estado no sistema prisional.

Em relação ao Regime Disciplinar Diferenciado (RDD), o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o HC 111.840/ES, reconheceu sua constitucionalidade. O entendimento da Corte, na época, foi de que, apesar da severidade, o regime não configura violação à dignidade humana ou proibição de penas cruéis, desde que observados os requisitos legais.

Na ementa do julgado, a Ministra Cármen Lúcia, relatora, destacou o caráter excepcional e a finalidade da medida, defendendo sua compatibilidade com a Constituição Federal de 1988:

“O regime disciplinar diferenciado, introduzido no sistema legal pátrio pela Lei nº 10.792/2003, não configura ofensa à dignidade da pessoa humana, nem à proibição de penas cruéis, desumanas ou degradantes, por se tratar de regime de cumprimento de pena em condições mais rigorosas, aplicável em situações excepcionais e por tempo determinado, com observância do devido processo legal e das garantias de defesa” (STF, HC 111.840, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 10.12.2012).

O voto majoritário reflete uma postura de legitimação da lógica de emergência e segurança pública, essencial para a teoria do Direito Penal do Inimigo. A

constitucionalidade é defendida sob o argumento de que a medida é excepcional e transitória, validando a restrição de direitos como resposta à ameaça de facções criminosas dentro dos presídios.

3.4 Requisitos Concretos para o RDD no Superior Tribunal de Justiça (STJ)

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem agido como um freio à aplicação automática do RDD, buscando conciliar as medidas excepcionais com princípios constitucionais. No REsp 1.657.955/RJ, a Corte condicionou a aplicação do RDD à comprovação concreta da periculosidade do preso, não bastando a mera vinculação a facções criminosas. O Ministro Rogerio Schietti Cruz, relator, enfatizou que o risco deve ser demonstrado por fatos individualizados:

“A inclusão no RDD não pode ser pautada exclusivamente na mera participação do apenado em organização criminosa, devendo o julgador demonstrar, com base em fatos concretos e individualizados, o seu papel de liderança, a efetiva manutenção do vínculo com a facção dentro do cárcere ou a demonstração de alto risco para a segurança pública ou o próprio sistema prisional” (STJ, REsp 1.657.955/RJ, Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, DJe 25.04.2017).

Esta decisão do STJ é vital, pois atua contra a principal característica do Direito Penal do Inimigo: a punição baseada no status (ser membro de uma facção) em vez da conduta (praticar um ato grave). Ao exigir a demonstração concreta do perigo (o *periculum libertatis*), o STJ busca proteger o devido processo legal e o princípio da individualização da pena.

4 ANÁLISE CONSTITUCIONAL DOS TRATAMENTOS DIFERENCIADOS

A implementação de medidas inspiradas na lógica do Direito Penal do Inimigo no sistema jurídico brasileiro gera uma crise de legitimidade e provoca uma tensão direta e inevitável entre os fundamentos e princípios da ordem constitucional, notadamente a igualdade, a dignidade da pessoa humana e o devido processo legal. A resposta punitiva, ao invés de se concentrar no fato típico (o ato criminoso), passa a focar na periculosidade presumida do agente, desvirtuando o modelo penal clássico liberal.

4.1 Princípios Constitucionais em Tensão

O art. 5º da Constituição Federal consagra inequivocamente que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” (BRASIL, 1988). A teoria de Günther Jakobs, ao criar categorias excludentes como “cidadãos” (detentores de direitos plenos) e “inimigos” (sujeitos a neutralização), estabelece uma segmentação que está em profundo desacordo com esse postulado. A igualdade, no plano formal, exige que a lei trate de forma equânime todos aqueles que se encontram na mesma situação jurídica.

Contudo, ao permitir a incidência de regimes mais severos e restritivos com base no status do agente como sua vinculação a uma facção criminosa ou sua periculosidade potencial o Direito Penal do Inimigo viola o núcleo da igualdade.

Tavares explica que a norma penal criminalizadora deve ser interpretada como uma verdadeira norma de garantia contra o poder punitivo estatal, de modo que o injusto penal não pode contrariar direitos fundamentais nem os pactos internacionais de proteção à liberdade individual. Assim, a avaliação do injusto deve ocorrer em duas fases: primeiro, uma análise objetiva da tipicidade e da antijuridicidade, excluindo pretensões políticas ou estatais; depois, a verificação das condições específicas do autor, sempre preservando sua condição de sujeito de direitos (TAVARES, 2019, p. 138).

Ao focar na identidade ou periculosidade do agente, o Direito Penal do Inimigo abandona o paradigma do Direito Penal do Fato fundamento do sistema penal brasileiro e adere ao Direito Penal do Autor. Essa orientação contraria frontalmente os princípios constitucionais da culpabilidade e da individualização da pena (CF/88, art. 5º, XLV e XLVI), sendo incompatível com o Estado Democrático de Direito. Como observa Zaffaroni, a adoção de critérios baseados na "periculosidade" ou no "tipo de autor" representa uma regressão a modelos autoritários já superados pelo constitucionalismo contemporâneo.

4.2 Dignidade da Pessoa Humana vs. Segurança Pública

A dignidade da pessoa humana, elevada a fundamento da República (art. 1º, III, CF/88), representa o limite absoluto e intransponível à ação estatal. Sob essa ótica, o

isolamento prolongado previsto no Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) levanta sérias dúvidas, visto que a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Resolução nº 70/175/2015 (Regras de Mandela), define como cruel, desumano ou degradante o isolamento celular que se estende por um período superior a 15 dias.

Embora a segurança pública, prevista no art. 144 da Constituição Federal, legitime medidas eficazes para conter o crime organizado, essa finalidade não pode suprimir desproporcionalmente o núcleo essencial dos direitos fundamentais. Essa tensão constitucional deve ser resolvida pela aplicação do princípio da proporcionalidade,

conforme postulado por Ferrajoli (2002, p. 320), que exige que toda intervenção estatal seja:

- (a) Adequada: Eficaz para o fim desejado.
- (b) Necessária: Inexistindo meio menos gravoso para alcançar o fim.
- (c) Proporcional em Sentido Estrito: O sacrifício imposto ao indivíduo não pode ser desproporcional ao benefício social obtido.

A aplicação desses critérios ao RDD revela sérias dúvidas quanto à sua legitimidade constitucional:

Quanto à Adequação (Eficácia): Os dados empíricos do DEPEN (2019) e do FBSP (2020) demonstram que, mesmo após anos de RDD, não houve redução significativa na influência das facções criminosas; pelo contrário, organizações como PCC (Primeiro comando da Capital) e CV (Comando Vermelho) expandiram territorialmente (conforme detalhado na seção 5). A medida, ao falhar em seu objetivo principal de neutralização, não cumpre o critério da eficácia.

Quanto à Necessidade (Meio Menos Gravoso): Experiências internacionais (como o Pool Antimafia italiano, focado em inteligência financeira, e o modelo de normalização norueguês) demonstram ser possível combater o crime organizado de forma eficaz sem isolamento extremo por até dois anos (conforme apresentado na seção 3). Existem, portanto, alternativas menos gravosas disponíveis.

Quanto à Proporcionalidade Stricto Sensu (Custo-Benefício): Estudos na área de saúde mental indicam que o isolamento prolongado causa danos psicológicos severos e irreversíveis (danos à saúde e dignidade), enquanto o benefício social obtido (enfraquecimento de facções) não se concretizou empiricamente, o sacrifício individual imposto é, assim, desproporcional ao resultado prático inefetivo.

A dúvida constitucional reside, portanto, não apenas no prazo de 2 anos, mas na própria legitimidade do RDD como política de Estado em uma democracia que se

pretende garantista, configurando uma medida de Direito Penal do Inimigo que falha em sua justificativa de segurança.

4.3 O Princípio da Igualdade e o Tratamento Diferenciado

A adoção de regimes jurídicos distintos, com penas mais altas e ritos processuais mais flexíveis para crimes graves (como os previstos na Lei Federal de Crimes Hediondos) e para membros de organizações criminosas, consubstancia a instauração de um sistema penal dual.

Silva Sánchez (2013) classifica essa tendência como um “direito penal de terceira velocidade”, caracterizado pela combinação de:

- (a) penas privativas de liberdade severas (primeira velocidade);
- (b) significativa redução das garantias processuais (segunda velocidade, típica do direito penal de combate a crimes graves).

O risco dessa terceira velocidade é que a periculosidade do autor, ou a gravidade abstrata do delito, torna-se a razão suficiente para a redução das garantias, enfraquecendo a presunção de inocência e o direito de defesa em nome de uma eficiência punitiva. O sistema penal passa a tratar o indivíduo não como um sujeito de direitos, mas como um foco de risco a ser controlado e neutralizado, comprometendo de forma significativa a igualdade perante a lei.

4.4 Devido Processo Legal e Garantias Processuais

O devido processo legal (art. 5º, LIV, CF/88) é a garantia fundamental que assegura a observância de ritos e procedimentos regulares em qualquer processo. A influência do Direito Penal do Inimigo manifesta-se no enfraquecimento das garantias processuais em nome da eficiência investigativa.

A colaboração premiada, instrumento central na Lei Federal nº 12.850/2013, é um exemplo. Embora seja uma técnica válida de investigação, sua aplicação flexibiliza o princípio *nemo tenetur se detegere* (o direito de não produzir prova contra si mesmo), pois a promessa de redução drástica de pena cria uma coerção indireta e institucionalizada para que o réu se autoincrimine. Nilo Batista alerta que essa prática cria um risco de autoincriminação forçada, subvertendo a lógica

garantista do processo penal (2007).

Do mesmo modo, técnicas como a infiltração de agentes e a captação ambiental de sinais afetam garantias constitucionais da intimidade e da vida privada (art. 5º, X, CF/88), exigindo rígido controle judicial e limites claros. A aplicação indiscriminada de medidas excepcionais de investigação e a redução das garantias processuais, ainda que justificadas pelo combate ao crime organizado, comprometem os fundamentos basilares do Estado Democrático de Direito, transformando a exceção em regra.

5 EFICÁCIA E CONSEQUÊNCIAS DAS MEDIDAS EXCEPCIONAIS

Este capítulo analisa como a adoção de medidas penais de exceção, como o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD), falhou em atingir seu objetivo declarado de neutralizar as organizações criminosas, gerando, em contrapartida, efeitos colaterais que comprometem o sistema de justiça e a legitimidade estatal.

5.1 Análise Empírica da Inefetividade do RDD

Criação do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) pela Lei Federal nº 10.792/2003 foi apresentada como resposta institucional urgente à crescente influência das organizações criminosas no sistema prisional brasileiro. O contexto de sua criação remonta às mega rebeliões de 2001 e aos ataques de maio de 2006, coordenados pelo Primeiro Comando da Capital (PCC) em São Paulo (ADORNO; SALLA, 2007). O objetivo declarado era neutralizar as lideranças criminosas através do isolamento extremo. Contudo, mais de duas décadas após sua implementação, a análise empírica revela um cenário paradoxal de ineficácia e expansão.

5.2 Dados Quantitativos sobre Aplicação e Ineficácia do RDD

Apesar da aplicação intensiva do RDD que teve seu prazo máximo ampliado para 2 anos pelo Pacote Anticrime (Lei nº 13.964/2019) e da submissão de mais de 1.200 presos ao regime entre 2003 e 2019 (DEPEN, 2019), o objetivo de desarticulação não foi alcançado.

Expansão Contínua: Estudos do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) demonstram que organizações como o PCC e o Comando Vermelho (CV) se expandiram drasticamente. O número de municípios amazônicos com atuação de facções saltou de 260 para 344 em apenas um ano (2023-2024), um crescimento de 32%. O PCC mantém presença ativa em 24 estados e no Distrito Federal (FBSP, 2020; 2024). Esses dados revelam uma conclusão inevitável: o RDD falhou em seu objetivo central de neutralizar a influência das facções, colocando em xeque o critério da adequação (eficácia) no âmbito do princípio da proporcionalidade.

5.3 Adaptação das Organizações Criminosas: Resiliência Estrutural e Tecnológica

As facções criminosas brasileiras desenvolveram estruturas organizacionais altamente sofisticadas, caracterizadas por hierarquia definida, divisão funcional e mecanismos de sucessão automática de lideranças.

a) Canais de Comunicação Clandestinos: A resiliência ficcional se baseia no domínio tecnológico. Desde as mega rebeliões de 2001, o crime organizado evoluiu de "saveiros" (mensageiros) para o uso de celulares com sistemas de criptografia rudimentares, drones e o uso estratégico de aplicativos como WhatsApp para coordenar o tráfico, gerir contabilidade e divulgar rifas. A entrada massiva de aparelhos continua neutralizando operações de bloqueio de sinal e demonstrando a captura institucional e a dificuldade do Estado em exercer sua soberania.

b) Profissionalização e Seleção Darwiniana: Para o criminólogo argentino Eugenio Raúl Zaffaroni (2007), medidas repressivas extremas atuam como "fator seletivo", eliminando os grupos mais fracos e, paradoxalmente, fortalecendo as organizações mais resilientes, adaptáveis e profissionais. Essa "seleção darwiniana do crime" consolidou o PCC, em particular, que mescla elementos empresariais com componentes ideológicos ("Paz, Justiça e Liberdade"), garantindo coesão interna que transcende a figura de líderes individuais (BIONDI, 2010).

5.4 Impactos no Sistema Penitenciário: Efeitos Contraintuitivos do RDD

a) Transformação de Líderes em Mártires e Símbolos de Resistência: O isolamento e a severidade do RDD acabaram reforçando a autoridade simbólica dos

líderes criminosos (como Marcola e Fernandinho Beira-Mar), transformando-os em figuras heroicas e mártires perante a massa carcerária. Esse status consolida narrativas de "guerra" entre presos e Estado, alimentando o recrutamento.

b) **Networking Criminoso em Presídios Federais: O Efeito "Escola do Crime":** Um dos paradoxos mais graves é que, ao concentrar lideranças de diversas facções em presídios federais, facilitou-se a articulação e a troca de informações entre organizações criminosas distintas. Como o "networking do crime organizado", permite que líderes de facções rivais negociem territórios e firmem alianças durante o banho de sol ou através de comunicação clandestina.

5.5 Efeitos Colaterais e Contradições Sistêmicas

a) **Normalização da Violação de Direitos Fundamentais:** A aplicação prática da teoria do inimigo materializada no RDD gera a normalização da violação de direitos, estigmatizando presos como "inimigos" da sociedade. Conforme adverte Juarez Tavares (2019, p. 70), essa lógica de exceção corrói as bases do Estado Democrático de Direito e impõe um viés seletivo, atingindo majoritariamente indivíduos de baixa renda.

b) **Custos Operacionais Exorbitantes e Desinvestimento em Ressocialização:** A manutenção do RDD e do sistema federal de segurança máxima exige investimentos significativos que são desviados de políticas de ressocialização, educação prisional, capacitação profissional e assistência psicológica, que são comprovadamente mais eficazes na redução da reincidência.

c) **Deterioração da Saúde Mental e Violação da Dignidade Humana:** O isolamento prolongado imposto pelo RDD causa danos psicológicos severos, como psicose, depressão e despersonalização. Essa deterioração mental dificulta dramaticamente a reintegração social após a libertação, aumentando as taxas de reincidência e a probabilidade de retorno ao crime organizado.

A tensão entre a segurança pública (art. 144, CF) e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF) deve ser resolvida pela aplicação do princípio da proporcionalidade, conforme postulado por Ferrajoli (2002, p. 320). Aplicando esses critérios ao RDD, surgem dúvidas quanto à sua legitimidade.

5.6 Jurisprudência dos tribunais superiores: entre a neutralização e o garantismo

O Judiciário reflete a tensão entre segurança e garantismo: a Validação do Endurecimento Penal: O RDD (ADI 4.291) no julgamento da ADI 4.291, o STF reconheceu a constitucionalidade do RDD, alinhando-se à lógica da neutralização.

Trecho do Voto (Relator Min. Cezar Peluso): “A restrição de direitos do sentenciado em RDD, embora severa, não configura pena cruel, desumana ou degradante, quando demonstrada a absoluta necessidade de tal medida para preservar a ordem e a segurança dentro do sistema prisional, e para evitar a articulação de facções criminosas a partir do cárcere.” (BRASIL. STF. ADI 4.291. Julgamento: 08 out. 2014)

O voto condiciona a restrição à "absoluta necessidade" de segurança, chancelando o regime de exceção com base na periculosidade (Direito Penal do Autor) para combater o crime organizado. Imposição dos Limites Garantistas: O ECI (ADPF 347) em contrapartida, o STF atuou como guardião da dignidade ao reconhecer o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) no sistema prisional (ADPF 347).

Trecho do Voto (Relator Min. Marco Aurélio): “O sistema prisional brasileiro encontra-se em um estado de violação massiva e contínua de direitos fundamentais, caracterizador do estado de coisas inconstitucional. A falência estrutural impede que a pena cumpra sua função ressocializadora, transformando o cárcere em um local de degradação da dignidade humana, que é o fundamento da República.” (BRASIL. STF. ADPF 347. Julgamento: 09 set. 2015)

O voto denuncia que a falência estrutural do cárcere viola a dignidade humana (art. 1º, III, CF/88), impondo um limite fático à política de exceção, que não pode ser desumana ou degradante.

O Controle da Legalidade pelo STJ o Superior Tribunal de Justiça (STJ) exige fundamentação individualizada para a manutenção em presídios de segurança máxima, limitando a aplicação indiscriminada do Direito Penal do Inimigo.

“A manutenção ou transferência do apenado para estabelecimento prisional de segurança máxima exige fundamentação idônea e individualizada, baseada em fatos concretos que demonstrem a periculosidade ou o risco à ordem pública ou ao processo penal, não sendo suficiente a mera referência genérica à sua vinculação a organização criminosa.” (BRASIL. STJ. HC XXXXX/RS. Julgamento: 11 set. 2018)

Essa exigência reforça a necessidade do devido processo legal, impedindo que o indivíduo seja tratado como inimigo apenas por sua identidade (membro de facção) e reafirmando o princípio do Direito Penal do Fato.

6 Investimento em Primeira Infância como Estratégia de Prevenção ao Encarceramento em Massa

Contextualização do Problema o Brasil possui a terceira maior população carcerária do mundo, com mais de 850 mil pessoas privadas de liberdade. Estudos criminológicos demonstram que a maioria dos encarcerados compartilha um perfil comum: jovens negros e pardos, oriundos de periferias urbanas, com baixa escolaridade e histórico de vulnerabilidade social desde a infância. Dados do IPEA revelam que 75% dos presos não concluíram o ensino fundamental e 67% viveram em situação de extrema pobreza durante a primeira infância.

A neurociência e a economia comportamental convergem ao demonstrar que as experiências dos primeiros seis anos de vida exercem impacto determinante sobre o desenvolvimento cognitivo, emocional e social do indivíduo. O Prêmio Nobel de Economia James Heckman comprovou que investimentos em primeira infância geram retorno econômico de 7 a 13 dólares para cada dólar aplicado, particularmente na redução de custos futuros com criminalidade, saúde e assistência social.

6.1 Proposta de Intervenção Sistêmica

A proposta consiste na implementação de um programa nacional de desenvolvimento integral da primeira infância em territórios de alta vulnerabilidade social, estruturado em cinco eixos complementares:

Primeiro eixo: Programa de visitação domiciliar qualificado, acompanhando gestantes e famílias com crianças de 0 a 6 anos através de equipes multidisciplinares compostas por assistentes sociais, enfermeiras, psicólogas e educadoras. Cada profissional acompanharia 15 famílias semanalmente, oferecendo orientações sobre pré-natal, nutrição, estimulação cognitiva, vínculos afetivos seguros e identificação precoce de situações de violência e negligência.

Segundo eixo: Criação de Centros de Desenvolvimento Integral Infantil em substituição ao modelo tradicional de creches assistencialistas. Esses espaços funcionariam em período integral, oferecendo atendimento na proporção de um educador para cada cinco crianças, quatro refeições nutricionalmente balanceadas, metodologias de estimulação baseadas em evidências científicas e acompanhamento psicológico especializado para crianças em situação de trauma.

Terceiro eixo: Programa de Parentalidade Positiva, oferecendo oficinas semanais sobre desenvolvimento infantil, disciplina não-violenta e saúde mental parental. O programa incluiria grupos de apoio para pais com histórico de violência e incentivos financeiros vinculados à participação ativa, visando romper ciclos intergeracionais de maus-tratos.

Quarto eixo: Requalificação urbana com criação de espaços lúdicos comunitários seguros, transformando áreas ociosas em praças com infraestrutura adequada, bibliotecas comunitárias, programação cultural gratuita e mediadores de conflito, oferecendo alternativas ao convívio precoce com a criminalidade.

Quinto eixo: Implementação de sistema digital integrado conectando dados de saúde, educação e assistência social, permitindo identificação automática de crianças em situação de risco e acompanhamento longitudinal do desenvolvimento, evitando que famílias vulneráveis sejam negligenciadas pela fragmentação dos serviços públicos.

6.2 Justificativa Baseada em Evidências

Experiências internacionais comprovam a eficácia dessa abordagem. O programa Perry Preschool, nos Estados Unidos, acompanhou crianças de famílias vulneráveis por 40 anos e constatou que aquelas que receberam estimulação de qualidade na primeira infância apresentaram 50% menos envolvimento com o sistema criminal na vida adulta. O programa Nurse-Family Partnership reduziu em 48% o envolvimento com criminalidade de jovens acompanhados desde a gestação. Na Austrália, o Triple P (Positive Parenting Program) diminuiu em 35% os casos de maus-tratos infantis nas regiões de implementação.

Do ponto de vista econômico, manter um preso no Brasil custa aproximadamente R\$ 150.000 por ano ao Estado, enquanto o investimento em

desenvolvimento integral de uma criança representa cerca de R\$ 13.200 anuais. Além da diferença de custos imediatos, os benefícios longitudinais incluem redução de gastos com saúde pública, aumento de produtividade econômica e diminuição de custos com segurança.

Conexão Estratégica com o Sistema Prisional

A proposta estabelece conexão direta com o sistema prisional através do programa "Vínculo Preservado", que garante acompanhamento prioritário aos filhos de pessoas encarceradas, oferecendo estrutura para visitas adequadas ao público infantil, oficinas de parentalidade dentro das unidades prisionais, videochamadas semanais supervisionadas e acompanhamento psicológico especializado para crianças com pais privados de liberdade. Estudos demonstram que filhos de encarcerados possuem seis vezes mais chances de serem presos na vida adulta, tornando essa intervenção fundamental para romper ciclos intergeracionais de criminalidade.

Adicionalmente, egressos do sistema prisional teriam suas famílias automaticamente incluídas no programa de desenvolvimento integral, facilitando o processo de reintegração social e reduzindo taxas de reincidência. Pesquisas indicam que o apoio familiar estruturado constitui o fator mais significativo para evitar o retorno ao crime, sendo que 70% dos reincidentes relatam ausência de suporte familiar e comunitário após a liberação.

6.3 Modelo de Implementação e Financiamento

A estratégia de territorialização priorizaria comunidades com maiores índices de homicídios juvenis, evasão escolar, mortalidade infantil, gravidez na adolescência e vulnerabilidade social. A implementação começaria pelas 50 comunidades mais vulneráveis de cada capital brasileira, expandindo progressivamente conforme avaliação de resultados.

O financiamento sustentável combinaria quatro fontes: realocação de 5% do orçamento prisional para políticas preventivas; títulos de impacto social, onde investidores privados financiam o programa e são remunerados conforme resultados mensuráveis na redução da criminalidade; parcerias público-privadas com empresas que adotariam territórios em troca de incentivos fiscais; e captação de recursos

internacionais junto a organismos como Banco Mundial, UNICEF e Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Com base em evidências de programas similares implementados internacionalmente, projeta-se que em curto prazo (1-3 anos) haja redução de 30% na mortalidade infantil nos territórios atendidos, aumento de 40% na cobertura de creches de qualidade e melhoria significativa nos vínculos afetivos familiares. No médio prazo (5-10 anos), espera-se redução de 25% na evasão escolar do ensino fundamental, diminuição de 35% nos casos de violência doméstica contra crianças e aumento de 20% no desempenho escolar das crianças acompanhadas.

Os impactos de longo prazo (15-20 anos), embora mais distantes temporalmente, representam o objetivo central da política: redução de 40% a 50% na taxa de encarceramento da geração acompanhada desde a primeira infância, diminuição de 30% em homicídios juvenis e aumento de 25% na conclusão do ensino médio. Esses indicadores seriam monitorados continuamente através do sistema digital integrado, permitindo ajustes metodológicos e comprovação científica dos resultados.

Esta proposta representa mudança paradigmática na abordagem da segurança pública brasileira, deslocando o foco da repressão posterior para a prevenção estrutural. Enquanto reformas infraestruturais do sistema prisional e programas educativos para detentos são necessários, eles atuam apenas sobre consequências já consolidadas de décadas de negligência estatal. O investimento em primeira infância, por sua vez, ataca as raízes socioeconômicas da criminalidade, transformando territórios inteiros e quebrando ciclos intergeracionais de violência e encarceramento.

A viabilidade econômica está comprovada: cada real investido em primeira infância evita sete reais em gastos futuros com sistema prisional, saúde e assistência social. A eficácia científica está demonstrada por décadas de pesquisas em neurociência, psicologia do desenvolvimento e economia comportamental. O que falta é vontade política para implementar políticas públicas com visão de longo prazo, reconhecendo que a verdadeira transformação do sistema de justiça criminal brasileiro passa, necessariamente, pela garantia de condições dignas de desenvolvimento para todas as crianças nos primeiros anos de vida.

Trata-se, portanto, não apenas de uma proposta de reforma do sistema

prisional, mas de um projeto civilizatório que reconhece a primeira infância como janela de oportunidade única para construir uma sociedade menos violenta, mais justa e economicamente mais próspera.

7 Conclusão

O presente trabalho demonstrou que a incorporação de elementos associados ao chamado Direito Penal do Inimigo no sistema jurídico brasileiro tem produzido efeitos profundos sobre a legitimidade democrática do poder punitivo. A análise teórica evidencia que a proposta de Günther Jakobs ao distinguir cidadãos e inimigos rompe com pilares essenciais do Estado Democrático de Direito, ao admitir tratamentos penais diferenciados baseados não no fato praticado, mas na periculosidade presumida do agente. Tal ruptura compromete princípios estruturantes como igualdade, dignidade da pessoa humana, devido processo legal e culpabilidade.

A investigação das manifestações práticas dessa lógica no ordenamento jurídico nacional revelou que instrumentos como o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) e determinados procedimentos da Lei Federal nº 12.850/2013 incorporam características típicas do modelo excepcional: antecipação da punibilidade, endurecimento desproporcional de penas, flexibilização de garantias processuais e priorização da neutralização do agente. Embora justificadas pelo combate ao crime organizado, tais medidas mostram-se incompatíveis com o paradigma garantista constitucionalmente adotado pela Constituição de 1988. A jurisprudência dos tribunais superiores especialmente STF e STJ reflete essa tensão ao, de um lado, validar práticas de endurecimento e, de outro, impor limites para evitar abusos e preservar o núcleo essencial dos direitos fundamentais.

A análise empírica das últimas duas décadas, contudo, revelou um ponto decisivo: as medidas excepcionais não atingiram seu objetivo declarado de neutralizar as organizações criminosas. Dados oficiais do DEPEN, relatórios do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e estudos sociológicos demonstram que, apesar do isolamento extremo e das restrições severas, facções como PCC e Comando Vermelho ampliaram seu alcance territorial, se sofisticaram tecnologicamente e fortaleceram sua capacidade de coordenação interna e externa. Em vez de desestruturação, observou-se resiliência e expansão, o que evidencia a ineficácia das políticas de exceção quando adotadas

como estratégia central de segurança pública.

Além disso, o RDD e outros regimes diferenciados produziram efeitos colaterais significativos: deterioração da saúde mental dos presos, reforço simbólico de lideranças criminosas, aprofundamento da seletividade penal e agravamento da crise estrutural do sistema penitenciário. O isolamento prolongado, em especial, mostrou-se incompatível com as Regras de Mandela e com padrões internacionais de direitos humanos, indicando violação potencial ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Diante desse cenário, o estudo demonstrou que a adoção crescente de medidas inspiradas no Direito Penal do Inimigo aprofunda a lógica de exceção, sem oferecer resultados práticos satisfatórios no enfrentamento ao crime organizado. Evidencia-se, assim, um falso dilema historicamente construído entre segurança pública e direitos fundamentais dicotomia que apenas mascara a ineficiência de políticas baseadas em exceção em vez de em evidências. A política penal brasileira precisa ser redirecionada para modelos que conciliem eficiência na repressão às organizações criminosas com a preservação dos direitos fundamentais, superando a falsa escolha entre proteção social e garantias constitucionais.

Nesse sentido, a pesquisa propõe caminhos alternativos de reforma, inspirados em experiências internacionais bem-sucedidas, que enfatizam: coordenação interinstitucional, inteligência financeira, proteção de testemunhas, qualificação técnica de agentes penitenciários, segurança dinâmica, monitoramento independente do sistema prisional e fortalecimento de políticas preventivas. Especial destaque foi dado às políticas de primeira infância, que representam estratégia de longo prazo capaz de romper ciclos intergeracionais de violência, reduzir vulnerabilidades sociais e diminuir significativamente as taxas de encarceramento.

Conclui-se, portanto, que o fortalecimento das instituições democráticas, o investimento em políticas sociais estruturantes e a adoção de práticas penais baseadas em evidências constituem os únicos caminhos capazes de enfrentar o crime organizado sem sacrificar os valores fundamentais do Estado de Direito. Reformar o sistema penitenciário brasileiro não significa ampliar o rigor punitivo, mas reconstruir as bases de um modelo penal que seja, simultaneamente, eficaz, humano e constitucionalmente legítimo. A verdadeira segurança pública não se constrói pela exceção, mas pela afirmação cotidiana do Estado de Direito única garantia duradoura

contra a violência, seja ela estatal ou criminosa.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio; SALLA, Fernando. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 56, p. 7-28, 2006.

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/mWPVHtSNcZYQjCxPtvMRrDx/?lang=pt>.

BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao direito penal brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

BIONDI, Karina. **Junto e misturado**: uma etnografia do PCC. São Paulo: Terceiro Nome, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 10255, 13 jul. 1984. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7210.htm

BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 5 ago. 2013. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7210.htm

BRASIL. Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Altera §§...\$, para aperfeiçoar a legislação penal e processual penal. Pacote Anticrime. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 24 dez. 2019. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2019/lei-13964-24-dezembro-2019-789639-norma-actualizada-pl.pdf>.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN). Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN). Brasília: MJSP/SENAPPEN, 2024. Disponível em:

<https://www.gov.br/senappen/pt-br/>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.291/DF. Relator: Min. Cezar Peluso. Julgamento: 08 out. 2014. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 222, p. 48, 12 nov. 2014. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7662892>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator para o acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento: 04 out. 2023. **Diário da Justiça Eletrônico**,

Brasília, DF, n. 257, p. 25, 19 dez. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4832581>. Acesso em: 22 nov. 2025.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Dados sobre o Sistema Prisional Brasileiro. [2024]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/>.

DIAS, Camila Caldeira Nunes. **PCC: hegemonia nas prisões e monopólio da violência**. São Paulo: Saraiva, 2013.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e Razão: Teoria do Garantismo Penal**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

HIGH/SCOPE PERRY PRESCHOOL. Programa em HighScope Perry Preschool de Apoio ao Desenvolvimento na Primeira Infância em Michigan. [S.l.]: IMDS Brasil. [202-]. Disponível em: <https://imdsbrasil.org/impacto/programa-emhighscope-perry-preschoolem-de-apoio-ao-desenvolvimento-na-primeira-infancia-em-michigan/>.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Relatórios sobre reincidência criminal e sistema penitenciário brasileiro. [2024]. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/>.

JAKOBS, Günther; MELIÁ, Manuel Cancio. **Direito Penal do Inimigo: noções e críticas**. Tradução: André Luís Callegari, Nereu José Giacomolli. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

NURSE-FAMILY PARTNERSHIP. Programa Nurse-Family Partnership. [S.l.]: Larimer County, Colorado. [202-]. Disponível em: <https://pt.larimer.gov/sa%C3%BAde/sa%C3%BAde-materno-infantil-e-familiar/enfermeira-programa-de-parceria-familiar>.

ROXIN, Claus. **Funcionalismo e imputação objetiva no direito penal**. Tradução e introdução: Luís Greco. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SÁNCHEZ, Jesús-María Silva. **A expansão do direito penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais**. Tradução: Luiz Otavio de Oliveira Rocha. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

TAVARES, Juarez. **Teoria do Injusto Penal**. 4. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O inimigo no direito penal**. Tradução: Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

EXECUÇÃO FRUSTRADA: POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DE MEDIDAS COERCITIVAS ATÍPICAS PELA BUSCA DA SATISFAÇÃO DO CREDOR

Ana Clara Gomes de Oliveira¹

Abraão Lopes²

RESUMO

O processo judicial brasileiro vivencia entrave na fase executiva, marcada fortemente pela frustração dos interesses do credor, que encontra dificuldade em se ver cumprida a prestação estabelecida pelo título executivo, seja judicial, seja extrajudicial. O objetivo dessa pesquisa é investigar quais são as causas do Processo de Execução ser frustrado no Brasil e qual é o efeito, na prática, do embate principiológico entre o sopesamento da aplicação do princípio da menor onerosidade do devedor e o princípio da eficiência do processo executivo. Para isso, foi feita uma pesquisa empírica de Jurimetria, por meio do estudo comparado nas diferenças das abordagens e da aplicação das medidas coercitivas pelos Tribunais de Justiça das regiões do País. Por fim, propõe-se a aplicação de medidas coercitivas atípicas para buscar a satisfação do credor, e um estudo comparado com o ordenamento estrangeiro a fim de inspirar novos caminhos possíveis. A relevância desta pesquisa se justifica pela necessidade de encontrar soluções para o grande desafio que é para o Poder Judiciário entregar prestações jurisdicionais efetivas, que satisfaçam o interesse da parte credora da obrigação.

Palavras-chave: Execução. Medidas coercitivas atípicas. Satisfação. Princípio da menor onerosidade. Princípio da eficiência.

1. INTRODUÇÃO

¹ Acadêmica do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte, E-mail: 2022a031609@a.unirn.edu.br

² Professor do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte, E-mail: abraao.lopes@rrc.adv.br

O processo civil brasileiro experimenta uma crise na satisfação do processo de execução, qual seja a dificuldade em ver cumprida a prestação ou ordem judicial estabelecida pelo título executivo, seja judicial ou extrajudicial. Por concretização do direito entende-se satisfação, este que é o interesse comum entre todos que litigam na justiça: ver cumprida a sentença, não apenas a declaração judicial acerca da existência da obrigação, mas a realização prática do direito reconhecido em juízo. Um exemplo facilita a compreensão: em uma ação de obrigação de pagar, a satisfação somente se consuma com o depósito ou transferência do valor ao credor – e não no momento em que a decisão judicial reconhece a dívida.

É justamente nesse ponto que se revela a crítica usualmente expressa pelo ditado popular segundo a qual, em muitos casos, a parte “vence, mas não leva”, indicando a distância entre o reconhecimento judicial do direito e sua satisfação concreta. Essa dificuldade decorre de diversos fatores. No Processo Autônomo de Execução, um dos principais obstáculos é a citação do réu devedor, que frequentemente utiliza artifícios para se esquivar da cooperação processual. Já na fase de cumprimento de sentença, surgem obstáculos como a dificuldade em localizar bens passíveis de penhora, em razão de práticas de dilapidação patrimonial adotadas pelos devedores, que ocultam patrimônio por meio de doações ou transferências para frustrar o pagamento da dívida.

Esse cenário põe em xeque a credibilidade do Poder Judiciário, uma vez que a sociedade perde a expectativa de ver cumpridas as determinações judiciais. Diante disso, com a Reforma do CPC em 2015, o legislador previu, no art. 139, IV, a ampliação do princípio da atipicidade dos meios, possibilitando a aplicação de medidas coercitivas atípicas pelo magistrado para buscar a efetividade da execução. Contudo, a ausência de um rol taxativo resultou na discussão que enseja esta pesquisa, acerca dos limites constitucionais de aplicação dessas medidas frente aos direitos fundamentais dos indivíduos e o embate principiológico entre a menor onerosidade do devedor e a eficiência do processo executivo.

Nesse ínterim, os meios tradicionais de aplicação de medidas coercitivas têm se mostrado, em parte, insuficientes para atingir sua finalidade. Destaca-se, nesse contexto, o papel investigativo do Advogado, que deve indicar ao juízo medidas

coercitivas atípicas cuja efetividade seja plausível diante das particularidades do caso concreto.

Dada a relevância da controvérsia, os Tribunais superiores foram provocados a pacificar o entendimento sobre o tema. Em 2018, o Partido dos Trabalhadores ajuizou a ADI 5.941, questionando a constitucionalidade do art. 139, IV. Em 2022, o STJ afetou o Tema 1.137 ao rito dos repetitivos para definir se é possível ao magistrado, com fundamento no referido artigo e mediante adequada fundamentação, adotar medidas executivas atípicas de forma subsidiária. Em 2023, o STF julgou improcedente a ADI 5.941, mantendo a validade do dispositivo, mas o Tema 1.137 permanece pendente no STJ.

Pelas razões acima, a presente pesquisa tem como objetivo demonstrar que quanto maior for a flexibilidade conferida ao juízo na adoção dessas medidas, maiores serão as chances de alcançar a satisfação do crédito executado, restaurando a credibilidade da jurisdição executiva. A relevância do estudo decorre da necessidade de reverter a crise satisfatória nos Processos de Execução Autônoma ou na fase de Cumprimento de Sentença, que compromete a credibilidade das tutelas jurisdicionais.

Além disso, a atualidade do tema se evidencia diante da crescente demanda por mecanismos processuais que assegurem o cumprimento das decisões judiciais com maior eficiência. Ao sistematizar os limites e possibilidades dessas medidas à luz dos princípios constitucionais e da jurisprudência recente, a pesquisa permitirá que operadores do direito conheçam estratégias mais eficazes para a satisfação do crédito. Dessa forma, os resultados poderão fomentar o debate acadêmico e ampliar o repertório técnico dos profissionais que atuam na área.

2. DA REFORMA DO CPC: DA AÇÃO AUTÔNOMA DE EXECUÇÃO AO PROCESSO SINCRÉTICO.

Antes das reformas de 2005, como ficou conhecida a Lei nº 11.232/2005, que introduziu ao ordenamento jurídico brasileiro o Processo Sincrético, o cenário que se tinha no direito processual civil era de um obstáculo entre a fase cognição e a fase de execução. O problema se dava justamente pela duplicidade procedimental, ou seja, primeiro se discutia o mérito na ação de conhecimento, para, só depois, em um novo processo, executar o que se havia decidido.

O objeto do processo de conhecimento era a pretensão ao provimento declaratório denominado sentença de mérito (Cintra, 1999). Já no processo executivo, seria o momento no qual o juiz, por meio de sua atividade, põe em prática a norma, substituindo o adimplemento voluntário do credor pela atuação jurisdicional (Miguel, 2011).

Esse modelo gerava diversos entraves, como, por exemplo, a necessidade de citar - anote-se, citar, e não intimar - novamente um réu que já tinha ciência de sua condição de devedor e da obrigação de cumprir a decisão judicial. Sem a devida citação, o processo de execução sequer poderia ser iniciado. Assim, após enfrentar todo o percurso para obter uma sentença de procedência, o autor, agora exequente, muitas vezes se via impedido de alcançar a satisfação da prestação jurisdicional em razão de manobras protelatórias utilizadas pelo réu justamente para frustrar a citação.

O descontentamento popular com o desempenho do Poder Judiciário gerou mudanças na Constituição Federal com a Emenda Constitucional nº 45 de 30 de dezembro de 2004, conhecida como a “Reforma do Poder Judiciário”. Esta Emenda Constitucional acrescentou o inciso LXXVIII, ao art. 5º da Carta Magna, que dispõe: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade da sua tramitação” (Rabelo, 2015).

A reforma consumada por essa lei inseriu no ordenamento jurídico brasileiro o cumprimento de sentença, inaugurando, no Brasil, o processo sincrético, onde houve a junção dos processos de conhecimento e de execução na ideia de que tal medida traria mais eficiência do provimento jurisdicional.

Esta lei alterou as ideias defendidas por Liebman, que entendia que o processo de execução era autônomo e, possível com título executivo judicial e extrajudicial, para determinar que a execução, se dê como uma fase do processo, após a sentença condenatória ou mandamental.

Agora, com o não rompimento do processo de conhecimento e, no mesmo processo, ocorrendo à fase de liquidação e execução, há uma considerável economia de tempo, de atos e custos processuais privilegiando os princípios da efetividade e da celeridade processual (Rabelo, 2015).

O processo, assim, passa a ser entendido como o agrupamento de atos iniciados com a propositura da demanda e encerrados com a concretização do direito eventualmente existente (Rodrigues, 2009).

Como já dito, com o advento do processo sincrético, agora não há mais um salto processual entre a obtenção da sentença favorável e o chamamento do devedor ao novo processo de execução, uma vez que a sentença judicial tornou-se o próprio título executivo e não há mais a necessidade da nova citação do devedor para integrar a lide, apenas a intimação para o cumprimento voluntário da sentença.

Para o que é conhecido do processo civil hoje, 20 anos depois da reforma, isso pode não representar grande coisa. Mas, à época, casos como o do julgamento abaixo foram decididos sob a premissa de que o devedor já integrava a lide e isso bastava para a continuação e validade dos atos executórios, essenciais para obtenção da satisfação.

Veja-se este julgado da época da transição:

EMENTA: PROCESSO SINCRÉTICO. CITAÇÃO NA FASE DE CONHECIMENTO. EFICÁCIA. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. INTIMAÇÃO DA EMPRESA POR SEU PROCURADOR. INEXISTÊNCIA DE NULIDADE. Tratando-se de cumprimento de sentença (execução de título executivo judicial), diante do atual sincretismo processual, encontra-se superada a noção de existência de um processo autônomo de execução trabalhista. A eficácia da citação do devedor na fase de conhecimento da ação trabalhista abrange todas as subsequentes fases processuais, sendo certo que a mera intimação da empresa, por seu advogado, (art. 652, § 4º, do CPC) do cumprimento da sentença é o que basta para o prosseguimento dos atos executórios. Incontroverso que a executada está plenamente integrada à lide, havendo ciência de sua parte quanto a sua condição de devedora que pode ter o patrimônio alcançado pelos atos executórios, não há que se falar em nulidade da intimação para cumprimento da sentença feita por intimação postal ou por publicação em nome dos advogados. Agravo de Petição TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO – 3ª REGIÃO No. 01363-2010-105-03-00-6 AP - Relatora: Juíza MARTHA HALFELD FURTADO DE MENDONÇA SCHMIDT - BH/MG.

No julgamento em análise, apesar de tratar-se de jurisdição especial, qual seja a justiça do trabalho, os procedimentos processuais aplicados são os contidos no CPC e, logo, aplica-se a este todas as alterações legislativas correspondentes, incluindo a da Lei 11.232 (Rabelo, 2015). Nas palavras da relatora, “A eficácia da citação do devedor na fase de conhecimento da ação trabalhista abrange todas as subsequentes fases processuais, sendo certo que a mera intimação da empresa por seu advogado (art. 652, § 4º, do CPC/73) do cumprimento da sentença é o quanto basta para o prosseguimento dos atos executórios.”

Objetivava-se com este agravo a nulidade da intimação para cumprimento da sentença feita por intimação postal ou por publicação em nome dos advogados. No entanto, a relatora justifica que a executada estando plenamente integrada à lide, tendo

ciência de sua parte quanto a sua condição de devedora que pode ter o patrimônio alcançado pelos atos executórios, não há que se falar em nulidade, pois a citação já fora feita no início do processo.

Logo, da análise desse caso, conclui-se que as reformas de 2005 representaram um verdadeiro avanço, ao substituir a necessidade de nova citação do devedor na fase de execução pela simples intimação para o cumprimento da sentença, isto pois, o devedor tendo conhecimento da sua obrigação com a sentença da fase de conhecimento, não pode mais se esquivar de receber a intimação para o cumprimento de sentença, sanando aí, um dos entraves encontrados para a satisfação do crédito.

Contudo, Nas palavras do Ministro Luiz Fux ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.941, apesar das diversas reformas no Código de Processo Civil para acelerar a execução, essas mudanças não conseguiram suplantam o cenário prevalente, que é “marcado pela busca por medidas protelatórias e subterfúgios que permitem ao devedor se evadir de suas obrigações.” (Brasil, 2023).

3. DO EMBATE PRINCIPIOLÓGICO ENTRE A MENOR ONEROSIDADE AO DEVEDOR E A EFICIÊNCIA DO PROCESSO EXECUTIVO, E O DIÁLOGO ENTRE OS LIMITES DO PODER GERAL DE CAUTELA DO JUIZ E O DEVER DE COOPERAÇÃO PROCESSUAL ENTRE AS PARTES

Atualmente, 10 anos depois da reforma do CPC, outros são os entraves encontrados para a obtenção da satisfação da tutela jurisdicional. Entre essas dificuldades, está o embate principiológico entre a aplicação do princípio da menor onerosidade ao devedor e da eficiência do processo executivo.

Princípios são normas que podem ser atendidas em diferentes graus, com maior ou menor preponderância. Nas palavras de Dirley da Cunha Júnior, citando Robert Alexy, “O princípio é norma ordenadora de que algo se realize na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes” (*apud* Câmara, 2018). Ou seja, os princípios, que, inegavelmente são fontes do direito, podem, coexistindo, servir de um juízo valorativo para serem aplicados em maior ou menor intensidade, dependendo do caso concreto.

Especificamente no tocante à execução no processo civil, esses dois princípios específicos regem essa matéria, e podem entrar em conflito. Isso pois a excessiva

proteção ao executado tende a comprometer a efetividade da execução, enquanto que priorizar demais a eficiência pode sacrificar a proteção ao devedor, resultando em prejuízo desproporcional ao devedor.

O princípio da efetividade está intimamente ligado a uma efetiva prestação da tutela jurisdicional, que não só reconhece a existência de um crédito, mas também satisfaz esse crédito. Como já dito anteriormente, a noção de perigo ao resultado útil do processo decorre da possibilidade de que, em razão do decurso do tempo ou de condutas das partes, a tutela jurisdicional se revele ineficaz ou inócua. Essa preocupação também encontra correspondência na lição de Marinoni (2003), para quem “o direito à sentença deve ser visto como direito ao provimento e aos meios executivos capazes de dar efetividade ao direito substancial, o que significa o direito à efetividade em sentido estrito” (Marinoni, 2003).

Esse entendimento tem por lastro a Constituição Federal, a qual preceitua o jurisdicionado obter não somente acesso à justiça, mas também em um prazo razoável. No inciso LXXVIII do artigo 5º da CF dispõe que “A todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (Brasil, 1988). Aliado a isso, o art. 4º do CPC, tutela que é direito das partes “obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa”.

Nesse caminhar, preceitua o artigo 786 do CPC que a execução civil possui como finalidade a efetividade do bem da vida reconhecido pelo título executivo através da satisfação da obrigação certa, líquida e exigível, quando da inércia do devedor (Brasil, 2015).

O art. 797 do CPC, também é claro ao afirmar que a execução se realiza no interesse do exequente, motivo pelo qual o princípio da efetividade está umbilicalmente ligado ao seu interesse dentro de uma demanda executiva, qual seja, de ver o seu crédito plenamente satisfeito, sendo um processo de execução adequando pressuposto para tal. Assim, Cândido Rangel Dinamarco leciona:

Não há dúvida que a tutela jurisdicional só se aperfeiçoa, nesses casos, com a atividade executiva [...] Na verdade, mais do que direito à sentença, o direito de ação, hoje, tem como corolário o direito ao meio executivo adequado (Dinamarco, 2013; Câmara, 2018).

Em outras palavras, a tutela jurisdicional deve perseguir a utilidade do

processo, assegurando que o resultado final não se converta em mera formalidade destituída de eficácia prática, sob pena de pouca ou nenhuma utilidade desta mesma prestação estatal.

Contudo, o relatório Justiça em Números - principal fonte das estatísticas oficiais do Poder Judiciário -, feito pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), referente ao ano de 2024, mostra que essa não é a realidade da prestação jurisdicional brasileira em matéria de execução.

O primeiro grau do Poder Judiciário contava com um acervo de 78 milhões de processos pendentes de baixa no final do ano de 2023, sendo que mais da metade desses processos (56,5%) se referia à fase de execução [...] Os dados mostram que, apesar de ingressar no Poder Judiciário quase duas vezes mais casos em conhecimento do que em execução, quando observado o acervo, a situação é inversa, considerando que a execução é 36,1% maior. (CNJ, 2024).

Trata-se de um gargalo significativo no tempo de tramitação de um processo, assim como representa um grande perigo ao resultado útil de um processo, pois o reconhecimento de um crédito, sem a eventual satisfação do mesmo, no final das contas pouco importa (Câmara, 2018).

Como vislumbrado anteriormente quanto ao relatório Justiça em Números do CNJ, o processo de execução no ordenamento brasileiro (diga-se, *latu sensu*, seja o processo executivo autônomo ou a fase de Cumprimento de Sentença) não têm cumprido com tal função jurisdicional.

Ainda no que se refere a essa busca pela garantia da satisfação da execução, é primordial estabelecer um diálogo entre o princípio da eficiência e o poder geral de cautela conferido ao magistrado. Isso pois o deferimento ou não do petitório dessas medidas atípicas deve ser analisado também à luz do que se entende por poder jurisdicional, que é função do Estado, exercida pelo Poder Judiciário, o que funciona como instrumento de efetividade do direito tutelado.

Nesse contexto, a generalidade deixada em aberto pelo legislador ordinário no art. 139, inciso IV, confere discricionariedade ao magistrado para “determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial”. Portanto, quais seriam os critérios e os limites enxergados pelo magistrado para a aplicação dessas medidas em nome da efetividade?

A efetividade do comando judicial perpassa a adoção judicial de medidas

atípicas excepcionais para a satisfação da obrigação com modos, formas e implicações no ordenamento jurídico brasileiro que se inserem no poder-dever de cautela jurídica (Andrade, 2024).

No sistema judiciário brasileiro, o Poder Jurisdicional está reservado ao juiz, que, por provocação, resolve conflitos por meio da interpretação e aplicação das leis. Está inerente a esse poder, a garantir a eficácia e a eficiência do seu próprio comando judicial.

Contudo, essa busca pela efetividade não deve estar restrita ao Magistrado, mas também às partes, em atenção ao princípio da cooperação processual entre as partes.

Aqui surge o papel do advogado enquanto verdadeiro investigador diligente, na busca pela efetividade da tutela jurisdicional. Acerca disso, o Min. Luiz Fux também discorreu sobre essa necessidade de cooperação processual no seu voto do julgamento da ADI 5941, ao afirmar que:

A flexibilização da tipicidade dos meios executivos visa a dar concreção à dimensão dialética do processo, porquanto o dever de buscar efetividade e razoável duração do processo é imputável não apenas ao Estado-juiz, mas, igualmente, às partes. O Poder Judiciário deve gozar de instrumentos de *enforcement* e *accountability* do comportamento esperado das partes, evitando que situações antijurídicas sejam perpetuadas a despeito da existência de ordens judiciais e em razão da violação dos deveres de cooperação e boa-fé das partes – o que não se confunde com a punição a devedores que não detêm meios de adimplir suas obrigações.

A “dimensão dialética do processo” mencionada pelo Ministro refere-se à ideia de que o processo judicial é um espaço de diálogo entre o juiz e as partes, e não uma atuação unilateral do Estado.

Eis então, o diálogo entre o princípio do poder-dever e da cooperação processual entre as partes. Ao passo que o poder jurisdicional é reservado ao Estado-juiz, as partes também têm o dever de cooperar para que se chegue ao resultado útil do processo, é uma soma de esforços.

Nesse sentido, ao flexibilizar a tipicidade dos meios executivos, o CPC de 15 concretizou essa dimensão dialética, pois reconheceu que todos os sujeitos processuais — e não apenas o magistrado — têm o dever de contribuir para a efetividade e a razoável duração do processo.

Paralelo a isso, ele reforça ainda que “O Poder Judiciário deve gozar de instrumentos de *enforcement* e *accountability*”, se referindo à capacidade do Poder

Judiciário de fazer cumprir suas próprias decisões, ou seja, de transformar o comando judicial em resultado prático, e mecanismos de responsabilização e transparência no exercício do poder, na ideia de que todos os sujeitos processuais devem responder por seus atos processuais.

Não só o juiz deve agir de modo eficiente e razoável, mas também as partes devem cooperar e não criar obstáculos indevidos à efetividade do processo, devendo serem responsabilizadas quando agiram de má-fé, como é muito comum nesses casos em ocultação de patrimônio.

Em contrapartida ao princípio da efetividade, que não é absoluto, tem o princípio da menor onerosidade ao devedor, que visa proteger o executado dos arbítrios que possam vir a serem cometidos durante o exercício do poder estatal quando da persecução da satisfação do credor, assim como serve de impedimento à possibilidade deste receber mais do que lhe é devido. O que se busca evitar são exageros desnecessários, dessa forma, sempre que houver ônus para o devedor, este deve ser o menor possível para a efetiva satisfação do crédito discutido, há que se buscar um meio termo entre a satisfação do crédito do exequente e a menor onerosidade possível para o devedor executado (Câmara, 2018).

Nesse sentido dispõe o artigo 805 do CPC, que leciona "quando por vários meios o exequente puder promover a execução, o juiz mandará que se faça pelo modo menos gravoso para o executado" (Brasil, 2015).

O parágrafo único do art. 805 traz uma nova regra que não existia no CPC de 73, atualmente incumbe ao próprio executado alegar que a medida executória que está prestes a ser intentada é mais gravosa, tendo o executado a incumbência de provar em juízo que há outros meios mais eficazes e menos onerosos para a satisfação do crédito exequendo, sob pena de se manterem os atos executivos já determinados (Câmara, 2018).

Ademais, a observância ao princípio da menor onerosidade também busca impedir que a execução se transforme em instrumento de vingança privada, afastando qualquer caráter punitivo ou de retaliação do credor contra o devedor.

Tal princípio encontra sua égide na proteção a dignidade da pessoa humana, e no respeito ao princípio do patrimônio mínimo, desenvolvido no Brasil pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, Edson Fachin, este princípio fundamenta-se na dignidade da pessoa humana e visa assegurar que, em todas as relações jurídicas, seja

resguardado um patamar mínimo de bens para atender às necessidades básicas.

Nesse sentido, ainda preceitua Daniel Assumpção Neves que “O estrito respeito ao princípio da menor onerosidade não pode sacrificar a efetividade da tutela executiva” (Neves, 2016). Isso pois, o mero desconforto do devedor quanto à perda de seu patrimônio não deve ser preponderante em face da efetividade.

Assim também o artigo 391 do Código Civil dispõe: “Pelo inadimplemento das obrigações respondem todos os bens do devedor” (Brasil, 2002). Posto isto, não há que ser utilizado o presente princípio como escusa para o devedor inadimplente, tampouco para ter-se o seu patrimônio com proteção que impeça o alcance do cumprimento de suas obrigações (Bezerra; Fernandes, 2023).

Acerca disso, conclui-se que tal princípio não tem sua égide na proteção patrimonial do executado, mas tão somente evitar danos à dignidade da pessoa humana. Deste modo, observado tal limite, todos os bens deverão arcar para alcançar com a satisfação do crédito do exequente (Neves, 2016).

O princípio da menor onerosidade jamais poderá ser utilizado como subterfúgio pelo executado, de modo que a ponderação de princípios sempre vislumbre a melhor aplicação com fulcro na satisfação do direito do exequente, tendo se em vista a real natureza do princípio da menor onerosidade, a boa-fé e o objetivo das execuções cíveis (Bezerra; Fernandes, 2023).

É indispensável compreender que tanto a proteção ao patrimônio, vinda do princípio da menor onerosidade ao devedor – expressão do princípio da dignidade da pessoa humana – quanto o princípio da eficiência da execução – decorrente do princípio da razoável duração do processo – possuem natureza de direitos fundamentais.

Diante disso, conforme ensina a teoria do conflito de princípios metaindividuais de Robert Alexy, o confronto entre esses valores deve ser solucionado por meio da aplicação do princípio da proporcionalidade ao caso concreto, utilizando-se a ponderação como critério teórico apto a resolver colisões entre direitos constitucionais aparentemente antagônicos.

Nesse sentido, Daniel Assumpção Neves também entende que face a conflito de princípios, deverá o juiz proceder com a aplicação das regras da razoabilidade e proporcionalidade, não sacrificando demasiadamente o direito de nenhuma das partes (Neves, 2016).

3.1. DO ART. 139, IV, DO CPC E A AMPLIAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ATIPICIDADE DOS MEIOS

Como já dito anteriormente, com a reforma do CPC em 2015, o legislador previu, no art. 139, IV, a ampliação do princípio da atipicidade dos meios, possibilitando a aplicação de medidas coercitivas atípicas pelo magistrado para buscar a efetividade da execução, incumbindo-lhe determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária (Brasil, 2015).

É necessário explicar: ao passo que o legislador dispôs expressamente “O juiz dirigirá o processo (...) incumbindo-lhe determinar todas as medidas (...) necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial”, o legislador deixou um grande poder de discricionariedade ao magistrado, ou seja, elaborou uma cláusula geral aberta.

Por cláusula geral aberta entende-se um dispositivo legal formulado de maneira ampla e flexível, que não lista exaustivamente hipóteses, mas estabelece um conceito abstrato para que o juiz preencha as lacunas conforme o caso concreto. Um exemplo disso é Poder geral de cautela, refletido justamente no artigo ora em análise.

Acerca dessa liberalidade que o legislador deixou, o Min. Luiz Fux em seu voto no julgamento da ADI supracitada dispôs que:

A amplitude semântica das cláusulas gerais permite ao intérprete/aplicador maior liberdade na concretização da *fattispecie* – o que, evidentemente, não o isenta do dever de motivação e de observar os direitos fundamentais e as demais normas do ordenamento jurídico e, em especial, o princípio da proporcionalidade (STF, 2023).

Tal inovação, entretanto, suscitou debates acerca de seus limites constitucionais, pois abriu espaço para requerimentos inovadores que envolviam a possível afronta aos direitos fundamentais de ir e vir, como o pedido de suspensão CNH, apreensão de passaporte e demais garantias constitucionais como a proibição de participação em concursos públicos ou em licitações.

Razão pela qual o tema foi objeto de análise pelo STF na ADI 5941/DF. Veja-se a ementa:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OS ARTIGOS 139, IV; 380, PARÁGRAFO ÚNICO; 400, PARÁGRAFO ÚNICO; 403, PARÁGRAFO ÚNICO; 536, CAPUT E §1º E 773, TODOS DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. MEDIDAS COERCITIVAS, INDUTIVAS OU SUB-ROGATÓRIAS. ATIPICIDADE DOS MEIOS EXECUTIVOS. PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, SEM REDUÇÃO DE TEXTO, PARA AFASTAR, EM QUALQUER HIPÓTESE, A POSSIBILIDADE DE IMPOSIÇÃO JUDICIAL DE MEDIDAS COERCITIVAS, INDUTIVAS OU SUB-ROGATÓRIAS CONSISTENTES EM SUSPENSÃO DO DIREITO DE DIRIGIR, APREENSÃO DE PASSAPORTE E PROIBIÇÃO DE PARTICIPAÇÃO EM CONCURSOS PÚBLICOS OU EM LICITAÇÕES. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À PROPORCIONALIDADE. MEDIDAS QUE VISAM A TUTELAR AS GARANTIAS DE ACESSO À JUSTIÇA E DE EFETIVIDADE E RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO ABSTRATA E APRIORÍSTICA DA DIGNIDADE DO DEVEDOR. AÇÃO CONHECIDA E JULGADA IMPROCEDENTE. (STF, 2023).

No julgamento, a Corte, por maioria, considerou o dispositivo compatível com a Constituição, fixando, contudo, parâmetros para sua aplicação. A decisão legitimou a utilização de medidas como suspensão de CNH, apreensão de passaporte, bloqueio de cartões de crédito, e outros, mas sempre como resposta a condutas de má-fé do devedor que se vale de subterfúgios para frustrar a execução. Assim, a adoção dessas medidas deve ser de forma subsidiária, só pode ser aplicada quando os meios típicos de execução (penhora, bloqueio de ativos, etc.) tiverem se provado ineficazes.

Ainda é necessário reforçar que as medidas executivas típicas dentro da fase de execução são vistas como a forma principal de se almejar o pagamento da inadimplência, portanto, as medidas executivas atípicas só podem ser solicitadas pelos credores após aquelas primeiras serem infrutíferas ou manifestamente inúteis. Ou seja, as medidas atípicas são formas subsidiárias para se objetivar o cumprimento da obrigação (Paiva, 2023).

Na prática, afigura-se que seria necessário o exequente demonstrar que a busca por ativos financeiros por meio dos sistemas de investigação patrimonial eletrônicos, comumente utilizados foi infrutífera, que não foram encontrados bens imóveis executáveis em nome do executado, que não houve a localização de bens móveis por meio do sistema Renajud, que ocorreu protesto judicial e a inscrição do devedor nos órgãos de proteção ao crédito e, por fim, que há indícios de ocultação de bens.

Dentre as espécies de medidas elencadas pelo legislador no art. 139, inciso IV (indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias), é possível dizer que

sanções como a suspensão do passaporte, da CNH, bloqueio de cartão de crédito e impossibilidade de participar de licitações e concursos públicos estão justamente entre as medidas indutivas, uma vez que elas funcionam como um estímulo psicológico ou econômico, sem impor diretamente uma ordem ou sanção. Elas têm o condão de tornarem o inadimplemento “desinteressante”, a fim de estimular o devedor a cumprir com a obrigação espontaneamente.

Em contrapartida, as medidas coercitivas pressionam o devedor de forma direta, pois tornam o descumprimento mais oneroso, impondo penalidades, como é o caso das astreintes do art. 537 do CPC.

4. CAMINHOS ALTERNATIVOS ÀS EXECUÇÕES FRUSTRADAS

4.1 A (IN)EFICIÊNCIA DAS FERRAMENTAS ELETRÔNICAS DE INVESTIGAÇÃO PATRIMONIAL

Ainda dentro das espécies de medidas elencadas pelo legislador no art. 139, inciso IV, têm-se os meios sub-rogatórios, que são aqueles pelos quais o Estado-juiz desenvolve atividade que substitui a atuação do executado, dispensando-a, e que se revela capaz de produzir resultado prático equivalente ao que se teria se o próprio executado tivesse adimplido a prestação, a exemplo das pesquisas Bacenjud, Renajud, Infojud, busca e apreensão, penhora de bens, e entre outros (Ribeiro, 2020).

Para a aplicação das medidas desses sistemas, o advogado deve fazer o requerimento para que, caso o executado não pague voluntariamente os valores, que se proceda a ordem de penhora via SISBAJUD, além de outras, como RENAJUD (ferramenta eletrônica de interligação do Judiciário ao DENATRAN) e INFOJUD (informações junto à Receita Federal), bem como o SNIPER (Sistema Nacional de Investigação Patrimonial e Recuperação de Ativos), este último advindo do Programa do CNJ denominado “Justiça 4.0”, que visa a modernização do Judiciário através de novas tecnologias e inteligências artificiais (Silva; Silva; Nogueira; Silva; Siqueira, 2023).

Apesar das referidas ferramentas eletrônicas de investigação patrimonial terem se provado um grande avanço tecnológico na garantia do cumprimento da tutela jurisdicional, é facilmente observado que essas medidas se tornam ineficientes nos

casos, principalmente, de devedores contumazes, pois há indícios de dilapidação patrimonial.

O CNJ, no relatório Justiça em Números afirma que “há casos em que o judiciário esgotou os meios previstos em lei e ainda assim não houve localização de patrimônio capaz de satisfazer o crédito, permanecendo o processo pendente.”

A pesquisa patrimonial é, indiscutivelmente, o ponto de maior fragilidade da execução judicial, e, por que não, talvez devesse anteceder a própria demanda executiva como tem revelado experiências estrangeiras. A dificuldade de localizar bens penhoráveis do devedor, a morosidade dos meios tradicionais e o desconhecimento técnico de ferramentas eletrônicas e extrajudiciais disponíveis têm sido responsáveis por grande parte das execuções frustradas no país (Guimarães; Diniz; Jamberg; Calcini, 2025, s.n).

Experiências estrangeiras têm adotado procedimentos pré executórios, mais semelhantes ao que os escritórios de Advocacia que atuam com Direito Consultivo conhecem hoje como *Due Diligence*. Seria uma espécie de investigação prévia, feita por um Agente de Investigação, ainda como uma forma de descentralização do judiciário, tendo em vista o alto custo de um juiz para a máquina pública (Mendes; Silva, 2022).

Ainda sobre isso, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em seu comunicado nº 83 (IPEA, 2011), ao analisar o custo unitário do processo de execução fiscal na justiça federal, concluiu que “uma gestão com foco em resultados preocupar-se-ia mais com estratégias de localização do executado e de seus bens do que com o mero cumprimento formal das atividades cartorárias”.

Essa conclusão é tomada pois o maior gargalo da execução fiscal provou ser não conseguir achar o devedor ou seus bens. A pesquisa mostra que a etapa da citação é a mais demorada e problemática, e que o atual modelo burocrático, centrado em rotinas cartorárias formais, não contribui para a efetividade da arrecadação e perpetua a morosidade e a baixa taxa de recuperação do crédito fiscal.

Logo, uma gestão voltada para eficácia deveria priorizar pesquisas patrimoniais avançadas, através de sistemas com integração de bancos de dados, técnicas de investigação e diligências mais estratégicas.

Pode-se citar, a título de exemplo estrangeiro, o Procedimento Extrajudicial Pré-Executivo conhecido como *PEPEX* -, concebido pelo Direito Português em 2014, por meio do qual o credor obtém a informação do patrimônio do devedor antes de ajuizar a

execução. Trata-se de um procedimento eletrônico facultativo, no qual o credor, por meio do chamado agente de execução, consegue averiguar a situação patrimonial do devedor e refletir com precisão se a máquina do Judiciário deve ser acionada ou não para buscar a satisfação do crédito (Pereira, 2018). Outros países como a Itália, a Alemanha e a França preveem a figura de um auxiliar do juízo, como executor. Nesses países, a execução é processada principalmente por servidores do Poder Judiciário, através dos agentes de execução. Após a provocação por parte do credor, a execução se inicia, respectivamente, com atos do *ufficiale giudiziario*, *Gerichtsvollzieher* e *huissier*, intervindo o juiz após consumada a penhora ao patrimônio do executado ou na ocorrência de algum incidente (Ribeiro, 2013).

Essas são apenas algumas reflexões que provam que outros ordenamentos jurídicos já têm adotado posturas diversas do tradicionalmente conhecido pelo nosso código, e que esse contexto de paralisia satisfatória denunciado pelo CNJ ano após ano exige um conjunto de atos inovadores que permitam atingir rapidamente o patrimônio do devedor.

4.2. APLICAÇÃO DE MEDIDAS COERCITIVAS ATÍPICAS E SEUS LIMITES. ADI 5941 E TEMA 1137 DO STJ.

Do estudo até o presente momento, já é possível concluir que a aplicação de medidas coercitivas atípicas previstas no art. 139, IV do CPC pelo legislador ordinário é medida plenamente constitucional, vide julgamento da ADI 5941 STF.

Contudo, o entrave que a jurisprudência enfrenta atualmente, após o julgamento da ADI, está justamente em delimitar, diante do caso concreto, o que seria violação às liberdades individuais e a garantia da satisfação do credor.

A comunidade jurídica tinha expectativa legítima de que com o julgamento da ADI 5941 o entendimento jurisprudencial acerca da possibilidade de aplicação de medidas coercitivas atípicas seria plenamente pacificado, e que todos os demais tribunais do país seguiriam esse mesmo entendimento proferido pelo Supremo, pela possibilidade da medida, uma vez que, segundo o art. 102, §2º da Constituição Federal, as decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade têm efeito *erga omnes* e vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, em

todas as esferas dos entes federativos (Brasil, 1988).

Contudo, como será demonstrado no capítulo adiante, ao pesquisar o entendimento da jurisprudência pátria, é possível visualizar que esse entendimento ainda não é unânime entre todos os tribunais do Brasil, inclusive, divergindo entre as regiões, algumas com posturas mais vanguardistas, outras com posturas mais protecionistas. Também é possível observar que o entendimento diverge a nível de TJ, TRF e STJ.

Além disso, recentemente, em 04/12/2025, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), julgou o tema de repercussão geral nº 1137, e a Corte fixou o entendimento, com esteio no art. 139, IV, do CPC/15, que a adoção judicial de meios executivos atípicos é cabível desde que, cumulativamente, sejam ponderados os princípios da efetividade e da menor onerosidade do executado, seja realizada de modo subsidiário, a decisão contenha fundamentação adequada às especificidades do caso concreto e sejam observados os princípios do contraditório, da proporcionalidade, da razoabilidade, inclusive quanto à sua vigência temporal.

Uma novidade trazida pelo STJ, é que agora não é mais necessária a demonstração da ocultação patrimonial, que antes era requisito exigido por parte dos tribunais mais criteriosos. Isso demonstra grande avanço na ampliação, e consequentemente, na possibilidade de deferimento e aplicação dessas medidas, uma vez que, para além da investigação patrimonial já ser uma grande dificuldade para o exequente, como foi demonstrado anteriormente, conseguir evidenciar o interesse de ocultação patrimonial do executado é tarefa ainda mais complexa.

Logo, a cláusula geral deixada em aberto pelo legislador ordinário no inciso IV, art. 139 do CPC, que confere ao magistrado o poder geral de cautela para “determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial”, deve ser interpretado como um dever de perseguir a eficiência do processo executivo, a fim de garantir a satisfação da execução, desde que observados os critérios de motivação e proporcionalidade frente às circunstâncias do caso concreto (Andrade, 2024).

5. O ENTENDIMENTO DOS TRIBUNAIS: ESTUDO COMPARADO DE JURIMETRIA

5.1. DIFERENÇAS DE ENTENDIMENTOS SOBRE A POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO OU

NÃO DAS MEDIDAS COERCITIVAS ATÍPICAS PELOS TJ DE CADA REGIÃO, E OS CRITÉRIOS ESTABELECIDOS PELO STJ.

Da análise jurisprudencial, foi possível constatar que os Tribunais de Justiça da Região Norte, apesar de admitirem a aplicação de medidas coercitivas atípicas, têm um posicionamento mais restritivo, no sentido de que a aplicação é feita com muita cautela e de forma excepcional. A tendência geral é de maior restrição quando comparada a outras regiões, com uma forte ênfase protecionista, vejamos alguns julgados:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL. SUSPENSÃO DE CNH E PASSAPORTE. BLOQUEIO DE CARTÃO DE CRÉDITO . PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. 1 . A flexibilização permitida pelo Código de Processo Civil deve guardar relação com as peculiaridades de cada caso concreto, possibilitando a adoção, sempre de forma fundamentada, dos mecanismos que mostrem mais adequados para a satisfação do direito. **2. O magistrado, ao aplicar o ordenamento jurídico, deve promover a dignidade humana, ou seja, deve conduzir a execução do modo menos gravoso para o executado**, sendo certo que tais medidas extremas atingem a pessoa dos executados e não, como deveria ser, seus patrimônios. **3. As restrições requeridas**, quais sejam, suspensão de CNH, passaporte e o bloqueio de cartões de crédito, **ferem o princípio da responsabilidade patrimonial e limitam o direito de ir e vir dos executados** e ainda, direitos básicos, previstos na Constituição Federal. 4. Recurso conhecido e não provido. Senteça mantida . (TJTO , Agravo de Instrumento, 0002340-69.2022.8.27 .2700, Rel. HELVÉCIO DE BRITO MAIA NETO , 2ª TURMA DA 1ª CÂMARA CÍVEL , julgado em 27/04/2022, Dje 10/05/2022 16:21:27)

(TJ-TO - AI: 00023406920228272700, Relator.: HELVÉCIO DE BRITO MAIA NETO, Data de Julgamento: 27/04/2022, TURMAS DAS CÂMARAS CÍVEIS) (grifos acrescidos)

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PRIVADO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO DE EXECUÇÃO DE TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL. INADIMPLÊNCIA . MEDIDAS EXECUTIVAS ATÍPICAS. RESTRIÇÕES AO DIREITO DE DIRIGIR, APREENSÃO DE PASSAPORTE E CANCELAMENTO DE CARTÕES DE CRÉDITO. DESCABIMENTO. A mera inadimplência do executado não implica o acolhimento dos pedidos de suspensão do direito de dirigir (CNH), apreensão do passaporte e debloqueio dos cartões de crédito do executado, tratando-se de **medidas desproporcionais e atentatórias aos direitos e garantias individuais asseguradas pela Constituição Federal, que nada contribuem para a quitação da dívida, senão, apenas, para causar "incômodo" ao devedor**. Pretendendo a satisfação do débito, caberá à exequente investir contra o patrimônio do executado, e não contra a pessoa do devedor ou contra seus direitos civis. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO. UNÂNIME. Normal 0 21 false false false PT-BR X-NONE X-NONE

(TJ-PA - AGRAVO DE INSTRUMENTO: 0801413-19 .2021.8.14.0000, Relator.: MARIA DO CEO MACIEL COUTINHO, Data de Julgamento: 09/08/2021, 1ª Turma de Direito Privado) (grifos acrescidos)

A análise das decisões proferidas pelos Tribunais de Justiça do nordeste mostra que, para a maioria deles, a adoção dessas medidas depende do preenchimento de alguns requisitos como o esgotamento dos meios típicos e indícios de ocultação de patrimônio, o que sugere que essa região têm adotado um posicionamento semelhante ao do STJ. Ou seja, é possível o deferimento, desde que observados esses critérios acima destacados.

Agravo de Instrumento nº 0807391-04.2024.8.20 .0000. Agravante: Banco do Nordeste do Brasil S.A. Advogado: Dr . Pedro José Souza de Oliveira Júnior. Agravados: LP Descartáveis LTDA e Outros. Relator.: Desembargador João Rebouças. Ementa: DIREITO PROCESSUAL CIVIL . AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL. MEDIDAS EXECUTIVAS ATÍPICAS. SUSPENSÃO DA CARTEIRA NACIONAL DE HABILITAÇÃO (CNH) DO DEVEDOR . ART. 139, IV, DO CPC. ESGOTAMENTO DAS MEDIDAS EXECUTÓRIAS TÍPICAS. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE . POSSIBILIDADE. CONHECIMENTO E PROVIMENTO DO RECURSO. I. CASO EM EXAME

(...) III. RAZÕES DE DECIDIR 4. **A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça autoriza a adoção de medidas executivas atípicas, desde que observados os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, e que sejam utilizadas de forma subsidiária, após o esgotamento das medidas típicas de execução e com indícios de que o devedor possua patrimônio expropriável ou esteja ocultando bens.** 5 . No caso em análise, foram realizadas tentativas de bloqueio de bens do devedor via BACENJUD, RENAJUD e INFOJUD, todas infrutíferas, conforme registrado nos autos de origem. Esse contexto caracteriza o esgotamento dos meios típicos de execução, autorizando, portanto, a adoção de medida coercitiva atípica. (...)

(TJ-RN - AGRAVO DE INSTRUMENTO: 08073910420248200000, Relator: JOAO BATISTA RODRIGUES REBOUCAS, Data de Julgamento: 19/12/2024, Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: 26/12/2024) (grifos acrescidos).

PROCESSO CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO MONITÓRIA. SUSPENSÃO DE CNH E PASSAPORTE . BLOQUEIO DE CARTÕES DE CRÉDITO. MEDIDAS ATÍPICAS DE CONSTRIÇÃO. POSSIBILIDADE. ARTS . 139, INCISO IV, E 782 DO CPC. APLICAÇÃO. PRECEDENTES

STJ. DECISÃO AGRAVADA REFORMADA (...) observa-se que trata-se de **ação monitória convertida em execução, na qual desde 2010, operou-se diversas tentativas frustradas de satisfação do crédito exequendo, havendo, data vênua, apenas bloqueio de valor, que liquida parcialmente o montante executado (fls . 141/150).** Doutro modo, observa-se ainda a recalcitrância dos executados, que durante todo o presente deslinde processual, sequer manifestaram interesse em saldar o débito executado, não apresentando pagamento ou opondo embargos, na forma do art. 702 do CPC, muito menos indicando bens à penhora, é dizer, torna-se clarividente a necessidade de aplicação de meios executivos atípicos, a fim de assegurar a efetividade da execução. IV . Assim, na situação retratada nos autos, a suspensão da CNH e do passaporte, bem como os bloqueios dos cartões de crédito dos agravados se revelam as medidas mais adequadas e razoáveis ao desiderato do processo de execução, que é o de satisfazer o crédito do exequente.

(TJ-CE - AI: 06256139620218060000 Caucaia, Relator.: FRANCISCO BEZERRA CAVALCANTE, Data de Julgamento: 09/05/2023, 4ª Câmara Direito Privado, Data de Publicação: 09/05/2023) (grifos acrescidos).

A análise dos julgados da região centro-oeste mostra um caráter criterioso e equilibrado entre a busca pela efetividade da execução e a proteção dos direitos fundamentais do devedor, admitindo a aplicação de medidas coercitivas atípicas como ferramentas para garantir a efetividade da justiça, mas impõem um ônus significativo ao credor para que prove a excepcionalidade da situação e o esgotamento dos meios comuns e, principalmente, a existência de indícios de que o devedor tem condições de pagar, mas se recusa a fazê-lo.

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. AÇÃO DE RESCISÃO CONTRATUAL C/C INDENIZATÓRIA . RECONVENÇÃO. PRETENSÃO DE DEFERIMENTO DE MEDIDAS COERCITIVAS ATÍPICAS. ARTIGO 139, IV, DO CPC. SUSPENSÃO DA CNH E BLOQUEIO DE PASSAPORTE . EXCEPCIONALIDADE DA PROVIDÊNCIA. INEFICÁCIA DO PROCEDIMENTO PARA A QUITAÇÃO DA DÍVIDA. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO (...) 3. In

casu, a suspensão da CNH e o bloqueio do passaporte do recorrente mostra-se providência inadequada para o fim a que se destina, especialmente porque atinge a pessoa do devedor, não seu patrimônio e em nada contribuirá para saldar o valor devido e colocar fim à execução. 4.Recurso conhecido e desprovido .

(TJ-MS - Agravo de Instrumento: 14211345420248120000 Três Lagoas, Relator.: Des. Ary Raghiant Neto, Data de Julgamento: 03/02/2025, 2ª Câmara Cível, Data de Publicação: 04/02/2025) (grifos acrescidos).

EMENTA RECURSO DE AGRAVO DE INSTRUMENTO – CUMPRIMENTO DE SENTENÇA EM AÇÃO MONITÓRIA – DEFERIMENTO DE MEDIDAS COERCITIVAS ATÍPICAS – POSSIBILIDADE DIANTE DA PREVISÃO LEGAL – ART. 139, IV, DO CPC/15 – COERÇÃO INDIRETA AO PAGAMENTO – **FEITO QUE TRAMITA HÁ MAIS DE 17 ANOS – NÃO INDICAÇÃO PELA PARTE DEVEDORA DE OUTRO MEIO MENOS GRAVOSO DE SATISFAÇÃO DO CRÉDITO** – INEXISTÊNCIA DE ATO ILEGAL E DE VIOLAÇÃO DO DIREITO DE IR E VIR EM RELAÇÃO À SUSPENSÃO E APREENSÃO DA CNH E DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA QUANTO AO BLOQUEIO DO PASSAPORTE E DOS CARTÕES DE CRÉDITO – DECISÃO MANTIDA – RECURSO DESPROVIDO. (...)

Assim, **não se verifica ilícito na determinação de suspensão e apreensão da CNH da parte executada, depois de exauridas todas as tentativas de satisfação do débito executado ao longo de mais de 17 anos, sem a indicação, por parte do devedor, de outro meio menos gravoso da satisfação do crédito, vez que a restrição não impede o direito de ir e vir, já que a parte pode se utilizar de outros meios para se locomover.**

Do mesmo modo quanto ao **bloqueio dos cartões de crédito, diante da dificuldade da satisfação do crédito no caso concreto, não se identifica violação ao princípio da dignidade humana na imposição de restrição ao seu uso, já que o contrário implicaria em conferir menor peso à vertente**

da dignidade humana sob a ótica do credor, que há muito tem seu crédito obstado pela parte devedora . Ademais, releva notar que o bloqueio do cartão de crédito trata-se de apenas de uma restrição à sua comodidade/conveniência, e não propriamente à privação de um direito fundamental.-

(TJ-MT - AGRAVO DE INSTRUMENTO: 10217822920248110000, Relator.: MARILSEN ANDRADE ADDARIO, Data de Julgamento: 06/11/2024, Segunda Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 10/11/2024) (grifos acrescidos).

De forma geral, os Tribunais da região Sul e Sudeste admitem amplamente a possibilidade de aplicar medidas coercitivas atípicas. Na análise da jurisprudência dos Tribunais de Justiça da região sul observa-se decisões bem fundamentadas, observando as peculiaridades do caso concreto em análise, seja para deferir, como é o caso adiante de uma execução que perdura desde o ano de 2017, seja para indeferir pelo fundamento de ausência de indícios de ocultação patrimonial.

TJSC RECURSO INOMINADO. JUIZADO ESPECIAL CÍVEL. EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL. CHEQUE. INADIMPLENTO. INEXISTÊNCIA DE BENS PENHORÁVEIS. EXTINÇÃO. IMPOSIÇÃO DE MEDIDA COERCITIVA ATÍPICA. INSURGÊNCIA DA PARTE EXECUTADA. PRELIMINAR. JUSTIÇA GRATUITA. HIPOSSUFICIÊNCIA FINANCEIRA COMPROVADA . REQUISITOS PREENCHIDOS. BENESSE DEFERIDA. MÉRITO. ALEGAÇÃO DE MEDIDA COERCITIVA INCOMPATÍVEL COM O PROCESSO . NÃO ACOLHIMENTO. INEXISTÊNCIA DE CONTROVÉRSIA A RESPEITO DA DÍVIDA INADIMPLIDA. PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO NO PROCESSO CIVIL QUE PREVÊ: TODOS OS SUJEITOS DO PROCESSO DEVEM COOPERAR ENTRE SI PARA QUE SE OBTENHA, EM TEMPO RAZOÁVEL, DECISÃO DE MÉRITO JUSTA E EFETIVA. INEXISTÊNCIA DE PAGAMENTO VOLUNTÁRIO OU PROPOSTA DE PAGAMENTO PARCELADO OU, AINDA, INDICAÇÃO DE BENS À FACTÍVEL PENHORA . **EXECUÇÃO QUE TRAMITA HÁ APROXIMADAMENTE 6 (SEIS) ANOS DE FORMA INEXITOSA. INADIMPLÊNCIA DO EXECUTADO. PREJUÍZO SUPOSTO PELO EXEQUENTE.** EXTINÇÃO DA EXECUÇÃO COM FUNDAMENTO NO ART . 53, § 4º, DA LEI N. 9.099/95. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DE MEDIDAS COERCITIVAS ATÍPICAS . **MANUTENÇÃO DA SUSPENSÃO DA CNH. NECESSIDADE, NO ENTANTO, DE LIMITAÇÃO TEMPORAL DA MEDIDA, A FIM DE EVITAR O CARÁTER DE PERPETUIDADE DA CONSTRIÇÃO. ADOÇÃO, DE OFÍCIO, DE LIMITAÇÃO TEMPORAL DA MEDIDA PELO PRAZO DE 5 (CINCO) ANOS A CONTAR DA SUA IMPLEMENTAÇÃO, POSSIBILIDADE DE RENOVAÇÃO FUNDAMENTADA.** VÍCIO SANADO, SEM ALTERAÇÃO DO JULGADO . PRECEDENTE DA TURMA DE RECURSOS: RECURSO CÍVEL N. 0305849-49.2015.8 .24.0020, DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA, REL. BRIGITTE REMOR DE SOUZA MAY, TERCEIRA TURMA RECURSAL, J. 28-02-2024 . SENTENÇA CONFIRMADA POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS (ART. 46 DA LEI 9.099/95). RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO . (TJSC, RECURSO CÍVEL n. 0301161-05.2019.8 .24.0020, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Maria de Lourdes Simas Porto, Terceira Turma Recursal, j. 30-04-2025) .

(TJ-SC - RECURSO CÍVEL: 03011610520198240020, Relator.: Maria de

Lourdes Simas Porto, Data de Julgamento: 30/04/2025, Terceira Turma Recursal) (grifos acrescentados)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR ATO ILÍCITO C/C INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. DECISÃO AGRAVADA QUE DEFERIU O BLOQUEIO DOS CARTÕES DE CRÉDITO DO EXECUTADO . INSURGÊNCIA DO DEVEDOR. MEDIDAS COERCITIVAS ATÍPICAS. EXCEPCIONALIDADE. INTELIGÊNCIA DO ART . 139, INCISO IV, DO CPC. **EXECUÇÃO QUE PERDURA DESDE 2017. TENTATIVAS DE SATISFAÇÃO DO DÉBITO QUE RESTARAM INEXITOSAS. BLOQUEIO DOS CARTÕES DE CRÉDITO QUE SE REVELA VIÁVEL ANTE A NATUREZA ALIMENTAR DO CRÉDITO E DAS ESPECIFICIDADES DO CASO . AUSÊNCIA DE BENS DO EXECUTADO INCOMPATÍVEL COM SEUS RENDIMENTOS. MEDIDA ADEQUADA E NECESSÁRIA DIANTE DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. PRECEDENTES DO STJ. DECISÃO MANTIDA . RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.**

(TJ-SC - AI: 50551852620228240000, Relator.: Flavio Andre Paz de Brum, Data de Julgamento: 15/12/2022, Primeira Câmara de Direito Civil) (Grifos acrescentados).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. MEDIDAS COERCITIVAS ATÍPICAS. SUSPENSÃO DA CNH E PASSAPORTE . FUNDAMENTAÇÃO ADEQUADA. RECURSO DESPROVIDO. 1.Recurso de agravo de instrumento, interposto pelo executado, contra decisão que determinou medidas coercitivas atípicas (suspensão da CNH e passaporte), na fase de cumprimento de sentença, visando garantir o pagamento de dívida referente a empréstimos e honorários de sucumbência . **2.O agravante alegou que as medidas coercitivas atípicas impedem o exercício de sua atividade profissional**, que depende de viagens internacionais, e que não houve garantia do contraditório. Argumentou também que não foi demonstrada a ocultação de patrimônio, uma vez que existe um bem imóvel garantidor da dívida. 3 . Decisão agravada mantida, pois **ficou demonstrado que o agravante não realizou o pagamento voluntário da dívida, não apresentou bens passíveis de penhora, e todas as medidas típicas foram infrutíferas. Ele ostenta padrão de vida, incompatível com a alegada insolvência.** 4.A interlocutória recorrida foi baseada no art . 139, IV, do CPC, que permite a adoção de medidas atípicas para assegurar o cumprimento de ordens judiciais, incluindo ações de execução por quantia certa. **5.As medidas adotadas são proporcionais e visam compelir o agravante a satisfazer o crédito exequendo. O princípio da menor onerosidade da execução deve ser interpretado em consonância com os demais princípios do processo de execução, como a efetividade da demanda e a satisfação do direito do credor .** Precedentes do STJ e desta Corte Estadual. 6.DESPROVIMENTO DO RECURSO.

(TJ-RJ-AGRAVO DE INSTRUMENTO: 00111287520248190000 202400216862, Relator.: Des(a) . HELDA LIMA MEIRELES, Data de Julgamento: 03/07/2024, SEGUNDA CAMARA DE DIREITO PRIVADO (ANTIGA 3ª CÂMARA CÍVEL), Data de Publicação: 05/07/2024) (Grifos acrescentados).

Em linhas gerais, o entendimento dominante é de que a aplicação de medidas coercitivas atípicas são possíveis, mas de forma subsidiária e fundamentada, desde que observados alguns critérios, praticamente uniformes, derivados da decisão do STF e da jurisprudência do STJ, quais sejam o esgotamento das vias ordinárias, indícios de

ocultação patrimonial e a adequação ao caso concreto.

No primeiro critério, o credor tem o dever de demonstrar que já esgotou os meios comuns de execução, como é o caso comum em que já foram feitas buscas em todas as ferramentas eletrônicas de investigação patrimonial, sem obter sucesso na constrição patrimonial. Somente quando provado o insucesso das diligências tradicionais de penhora é que se justificaria recorrer a meios atípicos.

Vários julgados ainda mencionam a necessidade de haver indícios concretos de que o devedor possui patrimônio expropriável e que está se esquivando da obrigação utilizando-se de artifícios de ocultação de patrimônio ou agindo de má-fé para frustrar a execução. Esses tribunais tem entendido que a medida atípica deve ser aplicada aos devedores que intencionalmente tentam burlar o Poder Judiciário, por exemplo, transferindo bens, simulando insolvência, e, principalmente, ostentando padrão de vida incompatível com a alegada falta de recursos. Mas, é necessário se atentar à mais recente decisão do STJ, que fixou a tese de que a evidência concreta de ocultação patrimonial não é mais necessária.

Por fim, a medida atípica ainda deve guardar relação com a satisfação do crédito e não apenas representar uma punição pessoal ao devedor. Este último critério dispõe que deve haver uma justificativa específica de que aquela medida extraordinária terá potencial de pressionar o devedor a pagar.

6 CONCLUSÃO

Do estudo em análise, foi possível concluir que a reforma do CPC 2015 representou o primeiro grande avanço na busca pela satisfação da execução, inspirada no modelo já adotado no rito trabalhista, que inaugurou o processo sincrético no ordenamento jurídico brasileiro e pôs fim à necessidade de uma nova citação para a fase de execução. Além disso, a ampliação do princípio da atipicidade dos meios proposta pelo legislador na nova redação do art. 139, inciso IV, inaugurou os debates acerca das possibilidades de aplicação de medidas coercitivas atípicas.

Contudo, tais avanços, proporcionados há 10 anos, não são mais o suficiente para resolver os desafios atuais do processo de execução e do cumprimento de sentença no Brasil, que envolvem não apenas aspectos jurídicos, como questões econômicas, culturais.

Quanto ao referencial teórico, foi observado que no embate principiológico entre o princípio da eficiência no processo executivo e da menor onerosidade ao devedor, um princípio não pode se sobrepor hierarquicamente ao outro, e o embate deve ser resolvido pelo critério da ponderação no caso concreto. Nesse mesmo sentido, ainda no campo teórico dos princípios que regem esta matéria, foi possível concluir que o poder geral de cautela conferido ao magistrado para determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, deve ser guiado pelas evidências do caso concreto para conceder a aplicação de medidas coercitivas atípicas.

Da análise dos dados estatísticos apresentados pelo CNJ e pelo IPEA, é denunciada a realidade de que apesar das ferramentas eletrônicas de investigação patrimonial terem se provado um grande avanço tecnológico na garantia do cumprimento da tutela jurisdicional, há casos em que o judiciário esgotou os meios previstos em lei e ainda assim não houve localização de patrimônio capaz de satisfazer o crédito, o que indica que essas medidas se tornam ineficientes na maioria dos casos, principalmente, de devedores contumazes, pois há grande prática de dilapidação patrimonial, sendo necessária a ampliação dos meios executivos adotados na prática judiciária a fim de atingir a satisfação do crédito exequendo e mudar a realidade atual que põe em xeque a credibilidade do Poder Judiciário.

Por isso, o julgamento da ADI 5941 pelo STF foi essencial para encerrar as discussões acerca da constitucionalidade dessas medidas atípicas, e determinar o caráter subsidiário da aplicação dessas medidas, mas ainda resta pendente o julgamento do Tema 1137 no STJ, que terá o condão de definir os critérios de aplicação. Apesar disso, a jurisprudência pátria já tem seguido, de maneira geral, os critérios elencados pelo STJ em julgados anteriores, quais sejam o esgotamento das vias ordinárias, o caráter subsidiário, a ponderação entre os princípios da menor onerosidade ao devedor e da eficiência do processo executivo e a adequação ao caso concreto para conceder ou negar a aplicação dessas medidas atípicas.

Por fim, em uma análise de direito comparado, restou demonstrado, a fim de reflexão, que diversos países já incorporam procedimentos pré-executórios, consistentes em uma investigação preliminar conduzida por um agente especializado. Essa prática, além de contribuir para a descentralização das atividades jurisdicionais, também busca reduzir os custos envolvidos na atuação direta do magistrado. Trata-se

de um indicativo de que outros ordenamentos têm adotado caminhos distintos do modelo tradicional previsto em nosso Código de Processo Civil, enquanto o cenário de estagnação na efetividade executiva, reiteradamente apontado pelo CNJ, demanda medidas inovadoras capazes de alcançar de forma célere o patrimônio do devedor.

Sem a implementação, em futuro próximo, de mecanismos mais modernos de efetivação executiva, dificilmente o processo de execução poderá atingir um patamar mais eficiente no sistema jurídico brasileiro.

REFERÊNCIAS

ALEX, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 3. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

ANDRADE, Ida Maria Costa de. **O poder geral cautelar como fonte do poder:** dever judicial de efetividade na adoção de medidas atípicas para a tutela jurisdicional definitiva. 68 f. 2024. Dissertação (Mestrado Profissional Interdisciplinar Em Direito, Justiça E Desenvolvimento).- Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2024. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br//handle/123456789/5384>. Acesso em: 17 dez 2025.

BEZERRA, Maria da Silva; FERNANDES, Lillian Fonseca. **Execução civil: instrumentos práticos de satisfação do crédito e a efetividade da persecução executória**. JNT – Facit Business and Technology Journal, v. 3, ed. 42, maio 2023. Disponível em: <https://revistas.faculdefacit.edu.br/index.php/JNT/article/view/2249>. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça. Justiça em Números**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justicaemnumeros/2016-10-21-13-13-04/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 20 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5941 – julgado relativo ao incidente 5458217**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5458217>. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Código de Processo Civil comentado: artigo por artigo**. Brasília: STF, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/6740>. Acesso em: 31 maio 2025.

CÂMARA, Ederlan Fernandes, **O princípio da efetividade e as ferramentas eletrônicas de investigação patrimonial no processo de execução**, 2018, Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal da Bahia, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/29873>. Acesso em: 17 dez 2025.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. GRINOVER, Ada Pelle grini. DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**, 15 ed., São Paulo: Malheiros, 1999.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2024**. Brasília: CNJ, 2024. 448p. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/04/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2025.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Nova Era do Processo Civil**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 225.

FRANCISCO, Hellman Renê. **O princípio da efetividade na execução civil – análise da normatividade dos princípios e das regras**. Disponível em: <http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/O%20principio%20da%20efetividade%20na%20execucao%20civil%20-%20Rene%20Francisco%20Hellman.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2018.

FUX, Luiz. **Curso de Direito Processual Civil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. E-book. p. Capa. ISBN 9786559648474. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648474/>. Acesso em: 31 mai. 2025.

GUIMARÃES, Rafael et al. **Investigação Patrimonial na Prática**. Editora Mizuno, 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Custo unitário do processo de execução fiscal na justiça federal**. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/journalissue/0b8a6cc6-013e-449c-bfec-ce044304581d/full>. Acesso em: 25 nov. 2025.

MARINONI, Luiz Guilherme. **O direito à tutela jurisdicional efetiva na perspectiva da teoria dos direitos fundamentais**. 2003. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15441-15442-1-PB.pdf>. Acesso em: 17 dez 2025.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; SILVA, Larissa Clare Pochmann da. Breves considerações sobre desafios e perspectivas para a eficiência do cumprimento de sentença e do processo de execução no Brasil. **Revista Eletrônica de Direito Processual (REDP)**, v.23, n.1, 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/64367>. Acesso em: 25 nov. 2025.

MIGUEL, Alessandra Teixeira. **Direito Processual Civil, execução e Cautelar**. 5ª. Edição, São Paulo: Rideel, 2011.

NEVES, Daniel Amorim A. **Novo CPC - Código de Processo Civil Lei 13.105/2015**

- 3 ed. 2016. Rio de Janeiro: Método, 2016. *E-book*. ISBN 9788530970321. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530970321/>. Acesso em: 17 dez 2025.

PAIVA, Giselly Mayara Mesquita de. **Medidas coercitivas atípicas: a busca para assegurar a efetividade da tutela executiva**. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). Disponível em: <http://repositorio.unirn.edu.br/jspui/handle/123456789/779>. Acesso em: 25 nov. 2025.

PEREIRA, Marina Polli. **Meios digitais de investigação patrimonial na execução civil brasileira: a busca por um procedimento pré-executivo**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/205966>. Acesso em: 25 nov. 2025.

QUEIROZ, Maria Eduarda de Oliveira Fernandes. **Negócios jurídicos processuais atípicos na execução**. 2021. Disponível em: <http://repositorio.unirn.edu.br/jspui/handle/123456789/411>. Acesso em: 27 mar. 2025.

RABELO, Márcia Ferreira; ZAINAGHI, Maria Cristina. A eficiência do provimento jurisdicional no processo sincrético. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Ano 1, n. 6, p.985-1002, 2015. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2015/6/2015_06_0985_1002.pdf. Acesso em: 25 nov. 2025.

RIBEIRO, Flávia Pereira. Desjudicialização da execução civil. 2012. 288 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/5910>. Acesso em: 17 dez 2025.

RIBEIRO, Maria Eduarda Coelho. **Limites à efetivação das medidas executórias atípicas**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). Disponível em: <http://repositorio.unirn.edu.br/jspui/handle/123456789/145>. Acesso em: 25 nov. 2025.

RODRIGUES, Mário Henrique Cavalcanti Gil. A evolução da execução de sentença no direito processual civil e o novo regime jurídico das sentenças após a reforma implementada pela Lei nº 11.232/2005. **Revista da AGU**, v. 8, n. 19, 2009. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/303>. Acesso em: 25 nov. 2025.

SILVA, Lucia Tatiane Alves; NOGUEIRA, Pedro Henrique de Aquino; SILVA, Renato Oliveira. **Os desafios e as perspectivas da utilização de medidas atípicas no cumprimento de sentença sob a ótica do julgamento da ADI n.5941**. Disponível em: https://scholar.google.com/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=OS+DESAFIOS+E+AS+PERSPECTIVAS+DA+UTILIZA%C3%87%C3%83O+DE+MEDIDAS+AT%C3%87

8DPICAS+NO+CUMPRIMENTO+DE+SENTEN%C3%87A+SOB+A+%C3%93TICA+
DO++JULGAMENTO+DA+ADI+N.%C2%B0+5941&btnG=#d=gs_cit&t=17659963999
94&u=%2Fscholar%3Fq%3Dinfo%3Aw2pMBkulUSoJ%3Ascholar.google.com%2F%
26output%3Dcite%26scirp%3D0%26hl%3Dpt-BR. Acesso em: 17 dez 2025.

A JURISPRUDÊNCIA DO STF SOBRE O IOF: HERMENÊUTICA, PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E A SEPARAÇÃO DE PODERES

CASO ADC 96

Paulo Leite de Menezes Holanda

RESUMO

O presente artigo analisa criticamente a jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), com especial enfoque na Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 96 (ADC 96). A investigação parte da hermenêutica constitucional aplicada ao direito tributário, considerando os princípios da legalidade, da anterioridade, da igualdade e da capacidade contributiva, bem como os limites impostos pela separação de poderes. O estudo evidencia a complexidade do IOF como instrumento de caráter extrafiscal e regulatório, cuja flexibilização normativa confere protagonismo ao Poder Executivo, mas que também gera tensões institucionais com o Legislativo e com o próprio Judiciário. A análise demonstra que a decisão do STF reafirmou a importância do IOF como mecanismo de política econômica, ao mesmo tempo em que delimitou os excessos do poder regulamentar presidencial, sobretudo no tocante à equiparação das operações de “risco sacado” às operações de crédito. Conclui-se que a jurisprudência recente revela-se um cenário de contínua disputa entre a função arrecadatória e a função regulatória do tributo, exigindo do Supremo a tarefa de equilibrar eficiência econômica e respeito às garantias constitucionais

Palavras-chave: Direito tributário. Imposto. Jurisprudência. Princípios constitucionais. Separação de Poderes.

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno tributário ainda guarda significativa controvérsia doutrinária e jurisprudencial quanto ao seu alcance e controle, não apenas em razão da

complexidade do emaranhado de normas jurídicas “mas por divergências quanto aos alicerces fundamentais que fazem nascer o dever de pagar tributos e exigem submissão à imposição de penalidades” (Albuquerque, 2022, p. 198). Essas controvérsias se mostraram claras a partir do recente aumento do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Esse aumento da alíquota foi realizado por meio de Decreto Presidencial e alvo de Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) e Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI's) por parte do Congresso Nacional junto ao Supremo Tribunal Federal.

Em 16 de julho de 2025, o Ministro Alexandre de Moraes proferiu decisão monocrática em que concedeu liminar determinando o retorno da eficácia do decreto que aumentou o IOF, dando, prevalência ao Executivo na matéria. Esse conflito institucional, além de evidenciar a complexidade hermenêutica que envolve o IOF, trouxe à tona importantes temas constitucionais, como a interpretação das competências tributárias e regulatórias, o respeito aos princípios constitucionais da legalidade, da finalidade e da separação dos poderes, e o papel do STF na mediação dessas controvérsias.

É nesse contexto que se insere a temática apresentada por esse artigo que aborda limites da atuação estatal em matéria tributária, ressaltando a importância de uma interpretação constitucional que concilie eficiência regulatória e respeito às garantias fundamentais. Disso emerge a problemática da pesquisa que é sintetizada no seguinte questionamento: de que modo a jurisprudência recente do STF sobre o IOF equilibra a necessidade de intervenção econômica do Estado com a observância dos princípios constitucionais tributários e da separação de poderes?

Buscando responder a esse problema, compreende-se o objetivo do estudo que consiste em analisar criticamente a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o IOF, à luz da hermenêutica jurídica, dos princípios constitucionais e do princípio da separação dos poderes. O artigo adota como procedimento metodológico a pesquisa bibliográfica, fundamentada em obras doutrinárias, artigos científicos, legislações e julgados do Supremo Tribunal Federal relacionados ao IOF. A análise foi orientada pela hermenêutica jurídica, com o objetivo de identificar como a jurisprudência recente do STF tem interpretado os princípios constitucionais aplicáveis e os limites da separação de poderes na regulação do imposto.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS E REGIME JURÍDICO DO IOF

A atual Constituição Federal promulgada em 1988, apelidada de “constituição cidadã” completará 37 anos de vigência em outubro desse ano. As reformas políticas e sociais que ocorreram no Brasil na década de 1980 culminaram na elaboração da Constituinte de 1988, a qual avançou sobremaneira na esfera dos direitos sociais, porém, no seu Capítulo Tributário, manteve praticamente a estrutura da Emenda Constitucional nº 18 de 1965. Não há como negar, entretanto, que a CF/1988 “provocou mudanças substanciais no Sistema Constitucional Tributário Brasileiro, como a modernização dos impostos, a descentralização de receitas e a evolução no campo das limitações ao poder de tributar” (Azevedo; Gonçalves, 2020, p. 120).

Outro mérito do texto magno de 1988 consiste em atribuir à União a competência para a instituição e cobrança de impostos sobre “operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários” (art. 153, V). Adicionalmente, o art. 153, § 1º, estabelece mitigação da legalidade no tocante à fixação das alíquotas do tributo, do art. 150, § 1º, prescreve mitigação à anterioridade, na instituição ou aumento do imposto. Por fim, o art. 153, § 5º, estabelece incidência especial do tributo, no tocante às operações com ouro, quando definido como ativo financeiro ou instrumento cambial ((BRASIL, 1988).

A Constituição Federal estabelece a legalidade estrita (art. 150, I) como regra geral em matéria tributária. “Isso significa que a lei tributária deve veicular todos os elementos necessários à delimitação da hipótese de incidência, bem como à constituição da obrigação tributária”(Barreto, 2019, p. 04). Isso parece se contrapor ao fato de que em razão de suas funções indutoras, os tributos com maior predisposição extrafiscal, dentre eles, o IOF se configura como exceções aos princípios da legalidade, possibilitando ao Poder Executivo manejar as alíquotas com finalidades indutoras, com aplicação imediata das novas alíquotas. O problema surge quando as exceções são exploradas para finalidades arrecadatórias, ou “esquecidas” “por motivos de paridade (igualdade) entre potenciais contribuintes ou têm sua disseminação justificada para que a incidência se centre no fato econômico, independentemente das atividades exercidas pelo contribuinte ou responsável” (Pimenta, 2024, p. 121). É esse o caso do IOF ao qual a pesquisa se debruçará a partir de então.

2.1 NATUREZA E FUNÇÃO DO IOF

O Imposto sobre Operações financeiras (IOF) é na verdade, ao dizer da Constituição de 1988, um “imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários”, mas que já a preexistia não sendo criação dessa Carta Magna. A Constituição apenas manteve o referido imposto como uma competência da União. Assim, não se criava, pois, um novo imposto. “Não se buscavam novas grandezas econômicas para serem tributadas. Apenas se fazia referência àquele imposto, por seu nome. Daí a importância de saber o que era, afinal, o IOF, que o constituinte conhecia e manteve na competência da União” (Schoueri; Galdino, 2021, p. 266).

O IOF se encontra inserido dentro do contexto da reforma tributária iniciada sob o regime militar por meio da Emenda Constitucional nº 18/1965. Logo nos primeiros meses após a instituição do modelo ditatorial, é lançado o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) em novembro de 1964. O papel da tributação sob o controle da inflação foi tema constante do PAEG cujos dois principais vetores que o PAEG dirigia para uma reforma tributária eram: “adequar o sistema tributário ao nível de desenvolvimento do país e restabelecer e ampliar a capacidade de financiamento do Estado” (Aguiar, 2020, p. 41). O PAEG encontrou então possibilidade de implementação e a reforma tributária que se seguiu não podia desconsiderar suas balizas.

A EC n. 18/1965 representou, à época, não apenas uma reformulação, mas a verdadeira instituição de um Sistema Tributário Nacional, cujo expoente mais significativo foi a codificação que culminou na Lei nº. 5.172 de 25 de outubro de 1966 que promulgou o Código Tributário Nacional. Ao entrar em vigor a partir de primeiro de janeiro de 1967, a Lei representou um impacto de verdadeira transformação estrutural e visava “provocar fundas e duradouras repercussões na vida fiscal da União, dos Estados e Municípios, no ritmo do progresso econômico e social do País, assim como nas relações financeiras entre os três níveis de governo” (Buzatto; Cavalcante, 2022, p. 164–165).

Entre as alterações promovidas pela novo Código Tributário Nacional, destacam-se a “redução das espécies tributárias, a melhor definição da base econômica de incidência e a racionalização da repartição de competências. A competência residual para instituir impostos e os impostos de importação e exportação eram, agora, de

competência da União” (Aguiar, 2020, p. 41). Dentro desse arcabouço legal é que se encontra a criação do Imposto sobre as Operações Financeiras (IOF) que foi concebido como instrumento auxiliar das políticas monetária e cambial na perseguição dos objetivos macroeconômicos estabelecidos pelo governo federal. Portanto, “o financiamento dos gastos públicos não é sua função principal. Trata-se, então, de um imposto extrafiscal ou regulatório, em que a arrecadação tributária decorrente consiste apenas em um efeito secundário” (Cagnin; Freitas, 2015, p. 141).

Para que o IOF pudesse, desse modo, servir de instrumento de política extrafiscal, alinhada à política monetária, a própria Lei nº 5.143/1966 conferiu algumas atribuições ao Banco Central do Brasil (BACEN) criado nesse mesmo dispositivo, e ao Conselho Monetário Nacional (CMN). Em seu art. 8º, a Lei estabeleceu que cabe ao BACEN a fiscalização de aplicação da lei o que demonstra uma coerência com a vocação constitucional do imposto na qualidade de instrumento para intervenção do Estado sobre o Domínio Econômico. Assim, tanto na EC nº 18/1965 quanto na Lei nº 5.143/1966 o IOF constitui instrumento de gestão dos órgãos de direção monetária, isto é, CMN e BACEN.

Em 1981, contudo, o Banco Central, perdeu sua exclusividade sobre as receitas do IOF. Nesse ano, metade da arrecadação do imposto passou a integrar o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND). No ano seguinte, o FND se apropriou da integralidade da receita do IOF. Finalmente, a partir da Constituição de 1988, o IOF deixou de ter uma destinação específica, “passando a ser um recurso ordinário do Tesouro Nacional, ou seja, receita arrecadada sem vinculação que está à disposição do Tesouro para a execução do orçamento, conforme a alocação das despesas” (Cagnin; Freitas, 2015, p. 141). O leque de operações sobre as quais incide o IOF foi progressivamente ampliado à medida que se desenvolviam os mercados financeiros domésticos.

Um novo divisor de águas no âmbito de política tributária é estabelecido com a promulgação da Constituição de 1988. A partir desse novo texto constitucional, o IOF foi mantido entre os impostos privativos da União, consoante estabelece seu art. 153, V, mas dotado da flexibilidade adequada para retomar sua função na regulação dos mercados. A CF 1988 legitima o caráter extrafiscal do IOF e o concede um tratamento mais “brando” no que respeita às exigências decorrentes do princípio da legalidade e da anterioridade. “Mais precisamente, pode o Poder Executivo alterar a sua alíquota

mediante Decreto e tal modificação passa a valer imediatamente” (Polizelli, 2022, p. 443). Ao mesmo tempo, a Constituição exige que a lei fixe a hipótese de incidência tributária (com seus critérios material, temporal e espacial), bem como a base de cálculo e os sujeitos ativo e passivo, para o qual se demanda utilização de lei complementar para a estipulação das normas gerais sobre os tributos. A seguir se discute como a Constituição entende a partir de seus princípios tributários os aumentos das alíquotas do IOF realizados sistematicamente após a promulgação da referida Carta Magna.

2.2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E LIMITES HERMENÊUTICOS

As modificações ocorridas a partir do texto constitucional de 1988 não implicaram afastamento da vocação extrafiscal do IOF. Pelo contrário, “em cada fase estabeleceram-se contornos no IOF para que a União pudesse conjugar sua competência legislativa/regulatória com sua competência tributária, evitando descompassos em sua política monetária” (Schoueri; Galdino, 2021, p. 273). No entanto, há de se considerar que a mitigação da legalidade no que respeita ao IOF abrange apenas a sua alíquota, a qual compõe, mas não esgota, o critério quantitativo da regra-matriz do tributo. “Todos os demais elementos da regra-matriz de incidência tributária, incluindo a hipótese de incidência (critérios material, espacial e temporal), a base de cálculo e os contribuintes e responsáveis, deverão ser instituídos por lei” (Carvalho; Vieira; Lins, 2019, p. 05).

O redator constitucional imprimiu ao Estado um papel que vai além de coletor de impostos e provedor de serviços essenciais, vendo em alguns impostos, dentre os quais o IOF, excelentes instrumentos de intervenção. Claro que toda tributação implica alguma intervenção econômica; o constituinte viu, entretanto, “alguns impostos especialmente vocacionados a veicular normas tributárias indutoras e quis dotar o Executivo da possibilidade de, dentro de certos limites, interferir no processo econômico” (Schoueri; Galdino, 2021, p. 277). Todavia, isso não permite concluir que ao Executivo cabe indiscriminadamente modificar a base de cálculo do tributo.

Observa-se, que de acordo com o art. 153, § 1º, da CF/1988, o ato do Poder Executivo poderá alterar as alíquotas conforme as condições e os limites estabelecidos em lei. Ou seja, o Poder Executivo, “não cria as alíquotas destes impostos, mas,

simplesmente, as altera, dentro dos lindes prefixados pelo legislador. E no caso, só se alteram as alíquotas dentro dos limites e condições que a lei previamente traçou” (Carvalho; Vieira; Lins, 2019, p. 05). Isso possibilita o entendimento de que “as incidências desses tributos não podem ser entendidas sem se considerar a racionalidade por trás de sua concepção e disciplina constitucional” (Schoueri; Galdino, 2021, p. 277)

Para se agir em acordo com os ditames constitucionais, é necessário o esclarecimento da motivação do aumento veiculado por ato infralegal. Ou seja, para que o ato do Poder Executivo “que majora as alíquotas do IOF seja válido, deve ser devidamente fundamentado; vale dizer no ato administrativo que aumenta a alíquota desse imposto deve ser indicada a finalidade desse aumento” (Carvalho; Vieira; Lins, 2019, p. 05-06). Portanto, a Constituição adotou critério claro para determinar quais tributos devem servir primordialmente para permitir a intervenção do Executivo sobre o Domínio Econômico.

No entanto, nos seguintes pós-Constituição seriam observadas diferentes legislações com determinações que contradizem o entendimento constitucional. A Lei nº 8.894/1994 estipula uma incidência em bases diárias, “com alíquota máxima de 1,5% ao dia, sobre o ‘valor da operação’, o qual foi definido como o valor do principal que constitua objeto da obrigação, ou sua colocação à disposição do interessado” (Polizelli, 2022, p. 443). No entanto, merece atenção a aprovação da Lei n. 9.779 de 1999. A referida legislação se integrava a um pacote fiscal aprovado no final do ano de 1998 e ampliava a incidência do IOF-crédito também sobre atividades de *factoring*, isto é, “operações de mútuo de recursos financeiros, praticadas entre pessoas jurídicas em geral, ou entre essas e pessoas físicas, centrando-se a referida incidência ao fato econômico, independente da atividade exercida pela mutuante” (Pimenta, 2024, p. 122).

Outra alteração relativa a esse imposto ocorre em 2011, por intermédio da Lei nº. 12.543 que se aplica aos casos de contratos derivativos, estabelecendo alíquota máxima de 25%. O artigo 2º dessa Lei determina que “a alteração de alíquotas pelo Poder Executivo deverá ter em conta os objetivos das políticas monetária e fiscal” (Carvalho; Vieira; Lins, 2019, p. 06). No auge da pandemia da COVID-19, uma nova alteração da alíquota do IOF é aprovada por meio do Decreto nº 10.797/2021, para que se pudesse custear o programa social de transferência de renda “Auxílio Brasil”. Muito se questiona sobre a legalidade desses decretos ao afirmarem que eles ferem os

princípios tributários constitucionais.

O primeiro dos princípios é o da legalidade tributária. Este princípio possui aplicação conjunta com o princípio da anualidade, pois, é este princípio que autêntica, por exemplo, a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), e é através desta lei que o Estado define as alterações tributárias para o ano subsequente. Portanto, “a lei será encarregada de estabelecer o *quantum debeatur* e somente através de lei poderá aumentá-la, redefinindo seu valor, modificando a base de cálculo, majorando assim a alíquota” (Cardoso, 2021, p. 20). Assim, a doutrina do Direito “tem buscado reinterpretar o princípio da legalidade com o escopo de garantir a segurança jurídica, efetivando uma limitação ao poder de tributar com o intuito de preservar os direitos fundamentais do contribuinte, tais como o de propriedade e de liberdade” (Santos, 2022, p. 249).

O segundo princípio a ser considerado é o da anterioridade da lei tributária, isto é, trata-se da anterioridade a garantia de conhecimento antecipado da lei tributária mais gravosa, não se tratando apenas de prover previsibilidade ou não surpresa. A anterioridade de exercício está consagrada no art. 150, III, b, da CF 1988. Desta forma garante que o contribuinte só ficará sujeito, “no que tange à instituição e majoração de tributos, as leis publicadas até 31 de dezembro do ano anterior. A anterioridade nonagesimal consta da alínea c ao art. 150, III, acrescida pela EC 42/03, bem como do § 6º do art. 195 da CF” (Cardoso, 2021, p. 21). Assim, fica garantido ao contribuinte 90 dias entre a publicação da lei instituidora ou majoradora do tributo e sua incidência apta a gerar obrigações tributárias.

De igual modo, não deve ser desconsiderado o princípio da igualdade jurídica tributária. Este decorre do instituto previsto no inciso I do artigo 5º da Constituição Federal, instituto que defende a igualdade de todos perante a lei. Por conseguinte, a isonomia tributária está positivada no art. 150, II, da CF e constitui uma limitação ao poder de tributar vinculada à ideia de justiça tributária. “Veda tratamento desigual entre os contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos” (Cardoso, 2021, p. 22).

O controle judicial, no que se refere à observância da igualdade tributária, seja quando da criação das leis exonerativas pelo Legislativo, seja quando da sua

regulamentação ou execução pelo Executivo, “é de extrema importância, mormente em face dos múltiplos interesses convergentes existentes entre o Estado tributante, que têm ampla liberdade para discriminar, os contribuintes excluídos dos benefícios fiscais” (Oliveira Junior, 2019, p. 32). Esse princípio está intimamente relacionado com o princípio da tributação segundo a capacidade contributiva. Este se encontra expresso no artigo 145, § 1º dispondo que sempre que possível, “os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos” (BRASIL, 1988).

Ou seja, sempre que não houver impedimento de ordem prática, o princípio deve ser observado. “Há, também, indicação para que sejam respeitados os direitos individuais, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte, que constituem os indicadores de capacidade para contribuir” (Borba, 2021, p. 07). E, por fim, o último princípio a ser considerado é o da Indelegabilidade da Competência Tributária que atende ao que está disposto no artigo 7º do CTN: “A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária conferida por uma pessoa jurídica a outra” (Cardoso, 2021, p. 23-24). Dessa forma, mesmo tratando-se o IOF de um imposto com objetivo extrafiscal, “consistiria em salto lógico injustificado, portanto, crer que o Executivo pode fazer uso de tributos com regime excepcional de forma a alcançar estritamente os objetivos comuns de arrecadação” (Fortaleza, 2021, p. 53).

3. ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DO STF E EFEITOS INSTITUCIONAIS

3.1 DECISÃO DO STF SOBRE O IOF: AADC 96

O excesso de gastos e o desequilíbrio nas contas públicas brasileiras é um problema que já se estende há décadas, mas que se acentua a cada ano. A fim de manter o equilíbrio fiscal, o Executivo federal, alterou diversos aspectos do IOF por meio dos Decretos 12.465/25, 12.466/25 e 12.499/25, o que foi sustado pelo Congresso no Decreto Legislativo 176/25. Ou seja, esse desentendimento entre Executivo e Legislativo levou à judicialização da causa no Supremo Tribunal Federal (STF) por

meio de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI 7.839 e ADI 7.827) e uma Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC 96) para as quais foi proferida decisão liminar conjunta pelo Ministro Alexandre de Moraes publicado em 04 de julho. As ADIS ajuizadas junto ao Supremo fundamentavam-se no argumento de que a ação do poder Executivo feria o princípio tributário da legalidade. Em sua decisão, o Ministro destaca que as ações impetradas indicam um embate político entre Governo e os partidos de oposição e que, por essa razão, demonstra-se a importância da efetiva jurisdição constitucional exercida pelo STF e da consequente “necessidade dessa Suprema Corte exercer sua competência jurisdicional para resolver os graves conflitos entre os demais Poderes da República pautados na interpretação do texto constitucional” (Brasil, 2025, p. 21).

Ainda no teor dessa medida cautelar, o Ministro Alexandre de Moraes se pronuncia em posição contrária ao desejável embate que corriqueiramente ocorre entre Executivo e Legislativo com reiteradas declarações antagônicas que no entender do douto ministro, “contraria fortemente o artigo 2º da Constituição Federal que, mais do que determinar a independência dos Poderes, exige a harmonia entre eles, como princípio básico e inafastável de nosso Estado Democrático de Direito em busca do bem comum para toda a sociedade brasileira” (Brasil, 2025, p. 23). Portanto, o Ministro concede a medida cautelar suspendendo os efeitos relativos aos Decretos emitidos pelo Executivo, quanto o oriundo do poder Legislativo. Ao mesmo tempo, convocou para uma audiência de conciliação as partes envolvidas em seus prazos legais.

Como não houve conciliação na questão, o Ministro Alexandre de Moraes tornou então a se pronunciar sobre o caso no dia 16 de julho, em sentença que validou parte do decreto assinado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) para elevar a cobrança do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Ao analisar o voto do ministro, alguns advogados e juristas defendem que ele não se posicionou de forma explícita sobre a extrafiscalidade própria desse imposto. Embora Alexandre de Moraes tenha destacado que o IOF é um importantíssimo instrumento de regulação do mercado financeiro e política monetária e tenha citado precedentes do STF nos quais ressaltou-se a função precipuamente regulatória e extrafiscal do referido imposto, segundo Rocha (2025, p. 02), “nada em seu voto nos parece negar que o IOF poderia ser utilizado com fim exclusivamente arrecadatório. Segundo vemos, a manifestação do Ministro Alexandre de Moraes se aproxima do conceito fraco de extrafiscalidade”.

Alexandre de Moraes inicia sua decisão apontando que a Constituição Federal assegura ao “Presidente da República a possibilidade de edição de decreto modificativo de alíquota do IOF, por ser importantíssimo instrumento de regulação do mercado financeiro e da política monetária” (BRASIL, 2025, p. 05). Ainda segundo o Ministro relator, isso pode ocorrer desde que entretanto, se atenha às estritas limitações previstas na legislação, pois tem função regulatória e extrafiscal, que, exatamente, “justificam a excepcionalidade de incidência dos princípios tributários da legalidade e da anterioridade, com a finalidade de buscar maior desenvolvimento econômico, com equilibrado e justo desenvolvimento social” (BRASIL, 2025, p. 05).

O Ministro menciona a reunião de conciliação por ele convocada que reuniu integrantes do Governo Federal e do Congresso Nacional. Como já mencionado, não houve acordo entre as partes, mas segundo o relator a audiência para esclarecer que não houve comprovação de qualquer desvio de finalidade na alteração das alíquotas pelo ato do presidente da República e, conseqüentemente, “não há mais necessidade de manutenção da cautelar, pois ausente o risco irreparável decorrente de eventual exação fiscal irregular em montantes vultosos” (BRASIL, 2025, p. 13).

O Ministro relator, vetou apenas um ponto do decreto presidencial, visto que, para ele, há, entretanto, “a necessidade de análise da inovação produzida pela alteração do novo Decreto, que, pela primeira vez, equiparou as denominadas operações de ‘risco sacado’ às operações de crédito” (BRASIL, 2025, p. 13). Essas transações “envolvem um acordo/programa celebrado por empresas (em especial, varejistas) com instituições financeiras para viabilizar a antecipação de valores devidos a seus fornecedores, oriundos de operações celebradas a prazo” (Cavalcante, 2025, p. 02). Assim, de acordo com a decisão do Ministro Alexandre de Moraes,

[...] a equiparação normativa realizada pelo decreto presidencial das operações de ‘risco sacado’ com ‘operações de crédito’ feriram o princípio da segurança jurídica, pois o próprio Poder Público sempre considerou tratar-se de coisas diversas. [...] Ao prever esse ‘excesso normativo’, o Decreto presidencial pretendeu regulamentar a lei além do previsto constitucionalmente e, conseqüentemente, tornou-se impugnável, pois caracterizou-se como decreto que extravasou o poder regulamentar do chefe do Executivo, invadindo matéria reservada à lei, permitindo dessa maneira a incidência do art. 49, V, da Constituição Federal [...] Diante de todo o exposto, após as informações prestadas e a realização da Audiência de Conciliação, REAJUSTO A DECISÃO CAUTELAR e, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE: (1) DETERMINO O RETORNO DA EFICÁCIA DO DECRETO 12.499/2025, com efeitos “*ex tunc*”, ou seja, desde a sua edição, com a MANUTENÇÃO SOMENTE

DA SUSPENSÃO DO ART. 7º, §§ 15, 23 e 24, do Decreto 6.306/2007, na redação conferida pelos Decretos 12.466, 12.467 e 12.499/2025 (BRASIL, 2025, p. 19-20).

Assim que publicada, a decisão do Ministro Alexandre de Moraes repercutiu muito nos ambientes econômicos, jurídicos e políticos. Na esfera política, a medida serviu para gerar ainda mais instabilidade nas relações entre Congresso Nacional e Palácio do Planalto. No campo econômico as mensurações são mais complexas e não cabe a esse trabalho discuti-las. Já no campo jurídico há algumas reflexões que precisam ser mencionadas especialmente no que tange ao poder de tributar e a separação de poderes. Pois, não se pode negar que por diversas razões e contextos, os três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário agiram em matéria tributária, por meio de atos normativos variados. E que há o risco, ao menos hipotético, de que o controle dos decretos pelo Judiciário eventualmente comprometa o papel constitucional do Executivo. “Há, aqui, situação análoga ao problema da jurisdição constitucional: qualquer discurso legitimador do Judiciário nesta seara também deslegitima a atividade legislativa, na medida em que retira a definitividade da decisão majoritária” (Fortaleza, 2021, p. 53). Essa reflexão será conduzida no próximo item partindo dessas premissas levantadas.

3.2 CONSEQUÊNCIAS PARA O SISTEMA TRIBUTÁRIO E A SEPARAÇÃO DE PODERES

Os atos anteriormente mencionados e que são tomados por cada poder, visam primordialmente uma “reforma” tributária, o que provoca mudanças em pontos sensíveis da tributação brasileira. Mas, ao mesmo tempo esses atos deixam mais clara a incompatibilidade com os limites estabelecidos a partir dos princípios fundamentais da separação dos Poderes e do Estado de Direito. Mais do que isso, o que desde logo se percebe é que, de um lado, há flagrante protagonismo do Executivo com relação às medidas de modificação do Sistema Tributário. Assim, “a Administração tributária tem atuado como um *superpoder*. Tem pautado e proposto os temas, agido praticamente como legisladora e aplicadora do Direito Tributário, sem, inclusive, se achar vinculada a precedentes judiciais” (Menke, 2025, p. 647- grifo do autor).

Portanto, os Poderes constituídos e que compõem o Estado, devem se nortear

pelo dever de solidariedade – genérica – que permeia todo o ordenamento jurídico constitucional e irradia os seus efeitos para todo o sistema jurídico, em especial, ao direito tributário. Por conseguinte, “a tributação deixa de ser mero instrumento de geração de recursos para o Estado, para se transformar em instrumento que – embora tenha este objetivo mediato – deve estar em sintonia com os demais objetivos constitucionais que, por serem fundamentais, definem o padrão a ser atendido” (Cardoso, 2021, p. 24). Isso implica dizer que, Judiciário pode controlar normas extrafiscais, mas deve fazê-lo tomando por base a política tributária vigente e expressa no ordenamento.

Deve-se, desse modo, exigir do Poder Público a observância dos postulados da finalidade, adequação e proporcionalidade, de modo que os meios adotados estejam em consonância legal e constitucional com a finalidade desejada, conforme entendimento sedimentado pelo próprio Supremo Tribunal Federal.

Em suma: a prerrogativa institucional de tributar, que o ordenamento positivo reconhece ao Estado, não lhe outorga o Poder de suprimir (ou de inviabilizar) direitos de caráter fundamental constitucionalmente assegurados ao contribuinte, pois este dispõe, nos termos da própria Carta Política, de um sistema de proteção destinado a ampará-lo contra eventuais excessos cometidos pelo poder tributante ou, ainda, contra exigências irrazoáveis veiculadas em diplomas normativos por este editados (Honório; Pires, 2025, p. 08).

Entende-se, portanto, que tanto a função arrecadatória quanto a extrafiscal do IOF estão “pautadas exclusivamente nas operações de câmbio, de crédito, de seguros ou de valores ou títulos mobiliários. Portanto, devem ser analisadas nesse âmbito. Essa é a premissa fundamental para que o Poder Executivo altere as alíquotas do IOF” (Honório; Pires, 2025, p. 08). E, por essa razão, na opinião dos dois autores mencionados, o Decreto nº 12.466/2025 não apresenta finalidade relacionada à indução ou à intervenção nas operações praticadas pelos agentes de mercado, a fim de inibir ou estimular a oferta de crédito, seguro ou câmbio no país. A imposição de tributos tem parecido ser na atualidade uma questão quase que somente de política orçamentária governamental, e não uma decisão articulada e tomada democraticamente. Por outro lado, “o que parece ser comum entre os atos acima exemplificados é que todos eles, de um modo ou de outro, conduzem ao aumento do campo de atuação do poder de tributar, em detrimento da liberdade e da propriedade individuais” (Menke, 2025, p. 647).

Na conjuntura atual é difícil imaginar uma investida do Judiciário capaz de usurpar por completo a atribuição do Executivo, no que diz respeito aos tributos extrafiscais. “Mais fácil é imaginar que, sem real estímulo da doutrina e dos jurisdicionados, o controle das normas extrafiscais permaneça como um potencial não efetivado, um hiato” (Fortaleza, 2021, p. 55). Nesse sentido, toda atuação estatal realizada fora do âmbito material definido pelas normas de competência, assim como toda insubordinação estatal ao Direito acabam resultando, acima de tudo, em violação aos deveres inerentes ao princípio fundamental em questão. No caso do IOF há se considerar que os debates em torno da natureza arrecadatória ou regulatória do aumento do imposto, estão totalmente prejudicados à medida que o governo, por meio de seu Ministro da Fazenda, Sr. Fernando Haddad, reafirmou categoricamente que o aumento é necessário para cobrir as despesas públicas, e não para regular setores desorganizados por acontecimentos atípicos, a exigir pronta intervenção do governo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do conteúdo exposto é possível a essa pesquisa constatar que a jurisprudência do STF em torno do IOF reflete a complexa articulação entre os poderes da República no âmbito tributário. Embora a Constituição de 1988 tenha conferido ao Executivo margem de atuação mais ampla quanto às alíquotas desse imposto, tal prerrogativa não pode se descolar dos princípios constitucionais que limitam o poder de tributar. O julgamento da ADC 96 evidenciou esse ponto ao reconhecer a legitimidade da majoração por decreto presidencial, desde que amparada na função regulatória do imposto e restrita aos limites previamente fixados em lei, mas também ao invalidar inovações normativas que extrapolaram a competência regulamentar.

O STF assumiu papel central na mediação entre Executivo e Legislativo, reafirmando sua função de guardião da Constituição. Contudo, a solução adotada demonstra que ainda persiste um espaço de tensão entre arrecadação e extrafiscalidade, em um cenário no qual a política tributária é frequentemente instrumentalizada para atender demandas fiscais imediatas. O desafio que se impõe é o de assegurar que a atuação estatal em matéria tributária se mantenha em sintonia com a legalidade, a segurança jurídica e os direitos fundamentais dos contribuintes, de modo a consolidar um sistema tributário mais justo e equilibrado.

Entende-se, assim que a jurisprudência da Suprema Corte sobre o IOF não apenas soluciona uma controvérsia momentânea, mas abre espaço para um debate mais amplo sobre os limites do poder de tributar no Brasil. Por conseguinte, evidencia-se a necessidade de repensar os mecanismos de controle da extrafiscalidade, de fortalecer a participação democrática na formulação de políticas tributárias e de reafirmar que o sistema fiscal deve servir como instrumento de justiça social, e não apenas de ajuste fiscal. O caso da ADC 96 apresenta-se como paradigmático para uma compreensão de como a hermenêutica constitucional e a atuação do STF influenciam diretamente o equilíbrio entre eficiência econômica, segurança jurídica e a preservação das garantias fundamentais dos contribuintes.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Andrei. **Formação da matriz tributária e desenvolvimento econômico no Brasil**. 2020. 184 f. Dissertação - (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

ALBUQUERQUE, Fredy José Gomes de. Dever Fundamental de pagar (legalmente) Tributos: Significado, Alcance e Análise de Precedentes do Carf. **Revista Direito Tributário Atual**, [s. l.], n. 51, p. 197–224, 2022.

AZEVEDO, Lyza Anzanello de; GONÇALVES, Everton das Neves. Extrafiscalidade e capacidade contributiva: a ampliação da noção de justiça fiscal para além da capacidade contributiva. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 119–138, 2020.

BARRETO, Paulo Ayres. Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro e sobre operações relativas a títulos e valores imobiliários. In: **ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUCSP**. 1. ed. São Paulo: Editora PUCSP, 2019. v. 5, p. 01–23.

BORBA, Caio. Capacidade contributiva: a proteção do indivíduo contra o depotismo tributário. **Revista Científica Multidisciplinar**, [s. l.], v. 2, n. 8, p. 01–13, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal. Brasília-DF, 1988.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. STF. MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE 96 DISTRITO FEDERAL. **Ministro Alexandre de Moraes**, 4 jul. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7303647>. Acesso em: 18 set. 2025.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. STF. MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE 96 DISTRITO FEDERAL. **Ministro Alexandre de Moraes**, 16 jul. 2025. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7303647>. Acesso em: 18 set. 2025.

BUZATTO, Gustavo; CAVALCANTE, Miquerlam Chaves. Reforma Tributária e Regressividade: a Tributação sobre o Consumo e a Busca por Justiça Fiscal. **Revista Direito Tributário Atual**, [s. l.], n. 52, p. 162–188, 2022.

CAGNIN, Rafael Fagundes; FREITAS, Maria Cristina Penido de. Tributação das Transações Financeiras: a Experiência Brasileira com o IOF e a CPMF. **Tributação das Transações Financeiras**, [s. l.], n. 63, p. 139–169, 2015.

CARDOSO, Lucas Emanuel Pinheiro. **O constante aumento das alíquotas de impostos e a limitação ao poder de tributar: uma análise dos últimos cinco anos no estado de Goiás**. 2021. 37 f. Monografia - (Bacharelado em Direito)- Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2021.

CARVALHO, Paulo de Barros; VIEIRA, Maria Leonor Leite; LINS, Robson Maia. **Direito Tributário**. 1. ed. São Paulo: PUCSP, 2019. v. 5

CAVALCANTE, Isabela. **Alexandre valida decreto de Lula que aumentou IOF, menos na operação de risco sacado**. [S. l.], 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jul-16/alexandre-valida-decreto-de-lula-que-aumentou-iof-menos-na-operacao-de-risco-sacado/>. Acesso em: 18 set. 2025.

FORTALEZA, Felipe de Abreu. **Controle da finalidade dos tributos extrafiscais enquanto garantia fundamental do contribuinte**. 2021. 115 f. Dissertação - (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.

HONÓRIO, Paulo; PIRES, Rodrigo. **Majoração do IOF Decreto nº 12.466/2025 Inconstitucionalidade e ilegalidade por desvio de finalidade e falta de motivação adequada**. [S. l.], 2025. Disponível em: <https://williamfreire.com.br/areas-do-direito/direito-tributario/majoracao-do-iof-pelo-decreto-no-12-466-2025/>. Acesso em: 18 set. 2025.

MENKE, Cassiano. Reformas Tributárias, Estado de Direito e Separação dos Poderes: Algumas Reflexões sobre a Atuação Disfuncional dos Poderes Republicanos em Matéria Tributária. **Revista Direito Tributário Atual**, [s. l.], n. 59, p. 637–675, 2025.

OLIVEIRA JUNIOR, Afrânio Menezes. Direito fundamental à isonomia e extensão de benefícios fiscais. **Revista Tributária de Finanças Públicas**, [s. l.], n. 142, p. 29–46, 2019.

PIMENTA, Bruno Rezende. IOF-Crédito sobre Operações de Empresas não Financeiras: Fiscalidade, Extrafiscalidade e Limitações ao Poder de Tributar. **Revista Direito Tributário Atual**, [s. l.], n. 58, p. 119–141, 2024.

POLIZELLI, Victor Borges. Incongruências entre o Fato Gerador e a Base de Cálculo do IOF em Operações de Crédito Rotativo. **Revista Direito Tributário Atual**, [s. l.], n. 40, p. 431–464, 2022.

ROCHA, Sérgio André. **IOF: o regime constitucional e a recente decisão do STF**. [S. l.], 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-ago-11/iof-regime-constitucional-e-a-recente-decisao-do-stf/>. Acesso em: 18 set. 2025.

SANTOS, Usiel Brito. O princípio da tipicidade tributária e o uso dos conceitos jurídicos. **Revista Tributária de Finanças Públicas**, [s. l.], n. 155, p. 245–267, 2022.

SCHOUERI, Luís Eduardo; GALDINO, Guilherme. Considerações sobre o campo de competência do IOF: instrumento para a atuação extrafiscal da União. **Revista de Direito Brasileira**, [s. l.], v. 30, n. 11, p. 265–281, 2021.

A DESPENALIZAÇÃO NO JUIZADO ESPECIAL CRIMINAL: O ALCANCE DA CELERIDADE E A MITIGAÇÃO DAS GARANTIAS FUNDAMENTAIS

Anna Laura de Araújo Cândido¹

Vinicius Augusto Cipriano M. de Souza²

RESUMO

A introdução da lógica negocial no processo penal brasileiro, especialmente no âmbito dos Juizados Especiais Criminais (JECRIM), representa uma mudança significativa na forma de tratamento das infrações de menor potencial ofensivo, priorizando mecanismos despenalizadores — como a composição civil dos danos, a transação penal e a suspensão condicional do processo — em contraposição ao processo penal tradicional, marcado pela formalidade e morosidade. Diante desse cenário, este artigo buscou analisar criticamente os efeitos desses instrumentos, investigando se a prevalência da celeridade compromete a aferição da Justa Causa e do suporte probatório mínimo, requisito indispensável para a persecução penal. Tratou-se de pesquisa qualitativa, por meio de abordagem dedutiva, baseada em levantamento de informações obtidas em doutrina especializada, incluindo as críticas de doutrinadores como Aury Lopes Jr. e Luigi Ferrajoli, legislação nacional e jurisprudência atualizada. Por conseguinte, observou-se que a flexibilização do filtro probatório, frequentemente baseado apenas no Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO), fragiliza garantias constitucionais como o contraditório e a presunção de inocência. Demonstrou-se que essa aplicação acrítica, muitas vezes sobre acusados em situação de vulnerabilidade, transforma o sistema em uma "eficiência autoritária" que mitiga a proteção de direitos em nome da racionalização do Judiciário. Conclui-se, portanto, que a efetividade da justiça consensual depende da adoção de critérios objetivos e de salvaguardas

¹ Acadêmica do curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN) E-mail: annalauradearaujo1358@gmail.com

² Professor Orientador do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN) E-mail: viniciuscipriano@unirn.edu.br

institucionais que reforcem a verificação rigorosa da Justa Causa, assegurem a voluntariedade esclarecida e a plena compreensão dos acordos, evitando que a despenalização se converta em forma velada de punição ou em reforço da seletividade penal.

Palavras-chave: Despenalização. Celeridade. Justa causa. Juizado especial Criminal. Garantismo.

DECRIMINALIZATION IN THE SPECIAL CRIMINAL COURT: THE ACHIEVEMENT OF SPEED AND THE MITIGATION OF FUNDAMENTAL GUARANTEES.

ABSTRACT

The introduction of negotiation logic in the Brazilian criminal process, especially within the scope of the Special Criminal Courts (JECRIM), represents a significant change in the way minor offenses are handled, prioritizing decriminalization mechanisms — such as civil compensation for damages, plea bargaining, and conditional suspension of the proceedings — as opposed to the traditional criminal process, which is characterized by formality and slowness. In this context, this article aimed to critically analyze the effects of these mechanisms, investigating whether the emphasis on speed compromises the assessment of Just Cause and the minimum evidentiary support, an indispensable requirement (*fumus commissi delicti*) for criminal prosecution. It was a qualitative study, through a deductive approach, based on a survey of information obtained from specialized literature (including the critiques of Aury Lopes Jr. and Luigi Ferrajoli), national legislation, and updated case law. Consequently, it was observed that the relaxation of the evidentiary filter, often based solely on the Occurrence Report (TCO), undermines constitutional guarantees such as the adversarial process and the presumption of innocence. It was shown that this uncritical application, often on defendants in vulnerable situations, transforms the system into an "authoritarian efficiency" that diminishes the protection of rights in the name of judicial streamlining. It is concluded, therefore, that the effectiveness of consensual justice depends on the adoption of objective criteria and institutional safeguards that reinforce rigorous verification of Just Cause, ensure informed voluntariness and full understanding of

agreements, preventing decriminalization from becoming a covert form of punishment or reinforcing penal selectivity.

Keywords: Decriminalization. Speed. Just Cause. Special Criminal Court. Guarantees.

1. INTRODUÇÃO

A criação dos Juizados Especiais Criminais (JECRIMs), por meio da Lei nº 9.099/1995, representou um marco significativo na justiça penal brasileira, ao instituir um modelo centrado na resolução consensual de conflitos e na utilização de mecanismos despenalizadores. Essa inovação normativa buscou conferir celeridade, informalidade e economia processual ao tratamento das infrações penais de menor potencial ofensivo, oferecendo alternativas à morosidade e à formalidade do processo penal tradicional. Apesar dos avanços prometidos pela Lei nº 9.099/95, a implementação prática desses institutos revelou-se complexa, suscitando questionamentos sobre a efetividade das garantias fundamentais dos acusados, especialmente no que tange ao limite inegociável da Justa Causa e do suporte probatório mínimo.

Diante desse cenário, a presente pesquisa propôs-se a compreender criticamente a lógica negocial adotada nos Juizados Especiais Criminais, buscando avaliar se os mecanismos despenalizadores — como a composição civil dos danos, a transação penal e a suspensão condicional do processo — estão sendo ofertados de maneira acrítica. Ademais, a investigação focou na **aferição da Justa Causa e do suporte probatório mínimo antes da oferta das medidas despenalizadoras**, levantando a hipótese de que a informalidade característica desses procedimentos favorece a celebração de acordos baseados unicamente no Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO), sem a devida filtragem probatória. Tal prática não só pode consolidar desigualdades e seletividade penal, como também transforma o sistema em uma ferramenta de "eficiência autoritária" (Ferrajoli), esvaziando o contraditório e a ampla defesa.

Nesse contexto, o estudo teve como objetivo central analisar os impactos da justiça penal consensual na efetividade das garantias processuais, considerando a tensão entre eficiência judicial e a imprescindibilidade da Justa Causa como pressuposto da persecução penal. Objetivou-se, ainda, examinar o histórico de criação da Lei nº

9.099/95, analisar detalhadamente a prática forense que flexibiliza o controle probatório e, por fim, propor limites e salvaguardas que tornem a justiça consensual compatível com os princípios constitucionais do devido processo legal e da dignidade da pessoa humana.

Para tanto, adotou-se uma pesquisa qualitativa, com abordagem dedutiva, de caráter bibliográfico, documental e jurisprudencial. Foram analisados trabalhos de teóricos consagrados em processo penal, como Aury Lopes Jr., Luigi Ferrajoli e Jorge de Figueiredo Dias, bem como documentos oficiais e relatórios institucionais elaborados por órgão do Ministério Público.

Em síntese, a presente investigação buscou demonstrar que, embora a Lei nº 9.099/95 represente um avanço na busca por eficiência judicial, a consolidação da justiça penal consensual requer atenção crítica e limites claros, exigindo-se a reafirmação da *Justa Causa* como o principal filtro processual. O objetivo final é assegurar que a celeridade e a informalidade não ocorram em detrimento das garantias fundamentais, preservando-se a função legítima do processo penal e o respeito à população mais vulnerável.

2. OS JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS E O RITO SUMARÍSSIMO DA LEI Nº 9.099/95

A justiça penal consensual tem suas raízes históricas nos Estados Unidos, por meio do mecanismo conhecido como *plea bargaining*, que começou a se desenvolver no início do século XIX. Esse modelo surgiu como resposta à crescente sobrecarga do sistema judiciário norte-americano, permitindo que acusação e réu negociem acordos de pena antes do julgamento formal. O *plea bargaining* visava aumentar a celeridade e reduzir os custos processuais, representando uma alternativa pragmática ao processo penal tradicional.

No contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988 representou um marco de redemocratização e reformulação do sistema de justiça brasileiro, abrindo espaço para novas formas de tratamento dos conflitos. Nesse contexto, o art. 98, inciso I, autorizou a criação de juizados especiais, cíveis e criminais, destinados ao julgamento das causas de menor complexidade e das infrações penais de menor potencial ofensivo. A previsão constitucional partiu do reconhecimento de que o modelo processual vigente,

excessivamente formal e burocrático, mostrava-se incapaz de dar resposta rápida e efetiva a esse tipo de infração.

A Lei nº 9.099/95, sancionada em 26 de setembro de 1995, concretizou essa previsão constitucional, instituindo os Juizados Especiais Criminais (JECRIMs) e inaugurando uma nova lógica no processo penal brasileiro. A proposta legislativa rompeu com a rigidez dos procedimentos tradicionais, introduzindo um rito próprio, sumaríssimo, voltado para a conciliação, a reparação dos danos e a aplicação de penas alternativas à prisão. Com isso, buscou-se aliar celeridade e simplicidade à proteção dos direitos fundamentais, ao mesmo tempo em que se promovia a política de despenalização e descarcerização.

Assim, os JECRIMs foram concebidos como um instrumento de racionalização do sistema penal, direcionado a infrações de menor gravidade, em que a imposição da pena privativa de liberdade se mostra desproporcional. Ao privilegiar a informalidade e a negociação, a lei buscou não apenas desafogar o Poder Judiciário, mas também aproximar a justiça da realidade social.

2.1 Princípios Dos Juizados Especiais Criminais

Os Juizados Especiais Criminais (JECRIMs) foram instituídos no Brasil com o objetivo de proporcionar uma justiça penal mais célere, acessível e próxima da realidade social. Essa proposta estruturou-se em torno de princípios orientadores que configuram a atuação dos magistrados, do Ministério Público e das partes envolvidas, moldando a dinâmica processual e direcionando a aplicação de mecanismos despenalizadores.

Os princípios que disciplinam e fundamentam o processo nos Juizados Especiais estão explicitados no art. 2º da Lei 9.099/95. Entre eles, destacam-se a oralidade, a simplicidade, a informalidade, a economia processual e a celeridade.

O princípio da oralidade privilegia a manifestação direta das partes em audiência, permitindo que o juiz colha depoimentos, argumentações e provas de forma imediata. Tal característica busca garantir maior transparência e dinamismo ao procedimento, evitando que a resolução do conflito dependa exclusivamente de documentos escritos, muitas vezes complexos e de difícil compreensão para cidadãos comuns.

A simplicidade, incorporada de forma expressa pela Lei nº 13.603/2018, tem como objetivo reduzir formalismos excessivos e procedimentos burocráticos, tornando

o processo mais compreensível e acessível, sem prejudicar a qualidade da instrução ou a imparcialidade do julgamento. A informalidade aproxima o Judiciário da realidade social, tornando a justiça mais próxima do cotidiano das partes e menos centrada em normas abstratas. Esse princípio favorece a mediação e a conciliação, incentivando soluções consensuais e a participação ativa de todos os envolvidos.

Já a economia processual busca racionalizar os atos, reduzir custos e eliminar etapas desnecessárias, enquanto a celeridade visa assegurar a rápida resolução dos conflitos, contribuindo para o desafogamento do Judiciário e prevenindo a morosidade que frequentemente caracteriza o sistema penal tradicional.

Diante disso, o rito dos JECRIMs reflete diretamente esses princípios, estruturando procedimentos que buscam celeridade, economia e informalidade, mas que, na prática, podem apresentar limitações e tensões entre rapidez processual e garantias fundamentais.

2.3 Competência Dos Juizados Especiais Criminais

O critério objetivo de competência dos JECRIMs encontra-se definido no art. 61 da Lei nº 9.099/95:

Art. 61. Consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa.

A aferição da competência do JECRIM deve considerar não apenas a pena máxima prevista para o tipo penal, mas também as causas de aumento e de diminuição eventualmente aplicáveis. O critério adotado pela jurisprudência é o de aplicar a causa de aumento em seu patamar máximo e a de diminuição em seu grau mínimo, a fim de aferir a pena máxima em abstrato. Esse cálculo revela situações relevantes.

Por exemplo, ainda que a pena do crime consumado seja superior a dois anos, se considerada a redução mínima pela tentativa (art. 14, II, CP), o delito poderá ser enquadrado como de menor potencial ofensivo, deslocando-se a competência para o JECRIM. Do mesmo modo, crimes com causas de aumento relevantes podem ultrapassar o limite e, conseqüentemente, afastar a competência da justiça especial. Vale observar que agravantes e atenuantes genéricas não influem na definição da competência, por

não alterarem o limite da pena máxima em abstrato, restringindo-se seu impacto à dosimetria da pena concreta.

No âmbito estadual, os JECRIMs são responsáveis pelo processamento e julgamento dessas infrações quando praticadas em situações da vida comum. Já no âmbito federal, a competência é mais restrita: exige-se a presença de dois requisitos cumulativos — que a infração se enquadre entre aquelas de competência da Justiça Federal (art. 109 da CF) e que a pena máxima em abstrato não ultrapasse dois anos.

Nessa perspectiva, delitos como peculato culposo (art. 312, §2º, CP), prevaricação (art. 319, CP), condescendência criminosa (art. 320, CP), advocacia administrativa (art. 321, CP), resistência (art. 329, CP), desobediência (art. 330, CP) e desacato (art. 331, CP), quando praticados em detrimento da União, autarquias ou empresas públicas federais, podem ser processados nos JECRIMs federais, desde que atendido o requisito do limite de pena.

A definição clara da competência, seja estadual ou federal, é essencial para evitar nulidades processuais e garantir que o procedimento adequado seja observado, preservando a efetividade do modelo.

3. PROCEDIMENTO NO JUIZADO ESPECIAL CRIMINAL

O rito sumaríssimo, aplicado nos Juizados Especiais Criminais (JECRIMs), foi estruturado para priorizar a conciliação e a solução consensual de conflitos, buscando a reparação imediata de danos e evitando a formalização do processo penal.

O rito inicia-se normalmente com o termo circunstanciado (TCO), elaborado pela autoridade policial ou diretamente no JECRIM, que formaliza a ocorrência do delito e serve como base para o início do procedimento. Após a lavratura do TCO, é aprazada a audiência preliminar, momento em que se propõe a conciliação entre as partes. Nessa fase, buscam-se soluções consensuais, como a composição civil dos danos ou a transação penal, priorizando a reparação ao ofendido e a extinção da punibilidade do acusado.

A audiência preliminar, portanto, constitui o ponto central do rito, sendo que a maior parte dos feitos é encerrada neste momento quando há acordo entre as partes. Caso as tentativas de consenso se revelem infrutíferas, o processo prossegue para a audiência de instrução e julgamento (AIJ). Antes disso, são oferecidas a denúncia ou a queixa-crime, dependendo da natureza da ação penal: o Ministério Público oferece a

denúncia em crimes de ação penal pública, oralmente ou por escrito, enquanto nos crimes de ação penal privada cabe ao ofendido apresentar a queixa, observando o prazo decadencial de seis meses, conforme art. 38 do CPP. Em seguida, o réu é citado, sendo cientificado da acusação, da necessidade de constituir advogado e das testemunhas que pretende produzir.

Na Audiência de Instrução e Julgamento, o juiz verifica se as tentativas de conciliação e transação penal já foram esgotadas e, caso ainda não tenham ocorrido, poderá propô-las — embora o art. 77 da Lei nº 9.099/95 preveja a frustração prévia dessas tentativas. Durante a audiência de instrução e julgamento, a defesa tem a oportunidade de responder oralmente à acusação, podendo alegar causas de rejeição liminar (art. 395 do CPP), absolvição sumária (art. 397 do CPP) ou inépcia da inicial, ausência de justa causa, ilegitimidade de parte ou falta de condições da ação. Posteriormente, inicia-se a instrução propriamente dita: ouvem-se primeiro a vítima e as testemunhas da acusação, depois as da defesa, e, por fim, ocorre o interrogatório do réu.

Encerrada a instrução, realizam-se o debate oral e a prolação da sentença, na própria audiência, dispensando-se o relatório. O rito sumaríssimo também prevê regras específicas quanto à prisão em flagrante e à liberdade processual, admitindo medidas alternativas à prisão preventiva nos delitos de menor potencial ofensivo (art. 310, parágrafo único, CPP), reafirmando a vocação despenalizadora do JECRIM.

Um ponto crítico no rito sumaríssimo é a questão da alteração de competência quando o acusado não é encontrado. Conforme prevê o art. 66, parágrafo único, da Lei nº 9.099/95, se o réu não for localizado para citação, as peças devem ser remetidas ao juízo comum. Entretanto, em interpretação sistemática, pode-se admitir que, ainda no JECRIM, se proceda à citação por edital antes da redistribuição, garantindo que o processo continue no rito diferenciado caso o acusado compareça posteriormente.

Em síntese, o rito processual no Juizado Especial Criminal foi estruturado para privilegiar a conciliação e a celeridade, mas, na prática, nem sempre cumpre plenamente esse objetivo, revelando lacunas na efetividade do filtro processual e potenciais riscos à ampla defesa do réu.

4. AFERIÇÃO DA JUSTA CAUSA E DO SUPORTE PROBATÓRIO MÍNIMO ANTES DA OFERTA DAS MEDIDAS DESPENALIZADORAS

A exigência de justa causa constitui pressuposto indispensável e inegociável para qualquer forma de persecução penal, ainda que em procedimentos de menor potencial ofensivo, representando um **limite estrutural** ao poder punitivo estatal. Trata-se da necessidade de identificar, antes de qualquer atuação restritiva, um conjunto minimamente consistente de elementos capazes de indicar, de maneira razoável, a existência do fato típico e sua autoria – o chamado *fumus commissi delicti*. Embora não se confunda com a prova plena, a verificação da justa causa é uma garantia essencial ao imputado e condição para o prosseguimento da persecução, sob pena de violação ao sistema acusatório e ao devido processo legal. No entanto, observa-se que, no âmbito dos Juizados Especiais Criminais (JECRIMs), essa etapa fundamental tem sido frequentemente relativizada ou mesmo suprimida, deslocando o foco da análise probatória para a rápida aplicação dos mecanismos despenalizadores previstos na Lei nº 9.099/95.

Entretanto, no âmbito dos Juizados Especiais Criminais, observa-se que essa etapa crucial vem sendo frequentemente flexibilizada. Na prática institucional mais comum, o Ministério Público recebe o Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) e, sem análise aprofundada dos elementos informativos ali contidos, passa imediatamente a oferecer medidas despenalizadoras — especialmente a transação penal. A celeridade, princípio estruturante dos JECRIMs, acaba sendo interpretada como autorização para dispensar o exame rigoroso dos indícios mínimos de autoria e materialidade, o que fragiliza toda a lógica garantista do processo penal.

A fragilidade estrutural dos TCOs é um dos principais fatores que comprometem a verificação da justa causa. Por sua própria natureza, o TCO é um documento simplificado, elaborado sem investigação formal, frequentemente baseado em versões unilaterais, sem oitiva de testemunhas, e, muitas vezes, sem qualquer elemento objetivo que comprove a materialidade. Assim, os TCOs não raro retratam uma versão preliminar dos fatos, carente de profundidade técnica e incapaz de fornecer um lastro probatório confiável. Quando esse documento se torna o único fundamento para a oferta de medidas despenalizadoras, abre-se espaço para a celebração de acordos sem qualquer verificação séria da plausibilidade da imputação.

A lógica negocial que permeia o rito sumaríssimo tem privilegiado a celeridade e a solução consensual dos conflitos, muitas vezes em detrimento da verificação material da ocorrência do delito. Como bem adverte **Aury Lopes Jr.**, os Juizados Especiais

Criminais acabam funcionando, paradoxalmente, como o espaço em que menos se controla a presença da justa causa, justamente onde o controle deveria ser mais rigoroso. O autor critica a transformação do procedimento sumaríssimo em um mecanismo de administração de casos — e não de administração de justiça — ao ressaltar que: **“o lugar em que mais deveria se realizar a filtragem processual é exatamente o que menos controla as condições da ação penal”**. Essa prática produz uma realidade em que o Ministério Público oferece transação penal ou propõe composição civil com base apenas no termo circunstanciado, sem avaliação substancial dos elementos probatórios, e a pressa por resolver rapidamente o processo se sobrepõe às garantias constitucionais do imputado.

Essa ausência de aferição rigorosa da justa causa compromete princípios estruturantes do processo penal, como o contraditório, a ampla defesa e a presunção de inocência. **Luigi Ferrajoli** critica precisamente essa tendência de substituição do processo pela negociação, alertando que práticas processuais baseadas em elementos frágeis ou inexistentes favorecem o surgimento de uma **“eficiência autoritária”**. O jurista adverte, ainda, que modelos de justiça consensual podem produzir uma **“eficiência autoritária”**, que sacrifica garantias essenciais sob o argumento de racionalizar o sistema. Quando se permite que acordos sejam ofertados antes mesmo de se verificar a plausibilidade probatória da imputação, corre-se o risco de ampliar o poder punitivo estatal de forma informal, deslocada do devido processo legal e da legalidade estrita.

Esse cenário torna-se ainda mais preocupante quando se observam os impactos sobre indivíduos em **situação de vulnerabilidade social**. Muitos investigados aceitam a transação penal por medo de enfrentar um processo penal de longa duração, por desconhecimento técnico ou mesmo por pressões implícitas exercidas pela dinâmica institucional do JECRIM. Assim, acordos são celebrados não porque existam elementos suficientes que indiquem autoria e materialidade, mas porque o investigado acredita ser a saída mais rápida e menos arriscada, ainda que inexistam indícios mínimos que sustentem a imputação. Desse modo, a **voluntariedade** e a manifestação livre de vontade, requisitos essenciais para a validade do acordo, revelam-se, nesses casos, apenas **aparentes**.

Diante disso, torna-se imprescindível reafirmar que a oferta de medidas despenalizadoras deve estar condicionada à verificação **rigorosa e inegociável** da justa

causa. A análise de materialidade e autoria não pode ser reduzida a mera formalidade, tampouco pode ser presumida com base exclusivamente no TCO, sob pena de subversão do modelo acusatório e de violação ao devido processo legal.

Caso inexista suporte probatório mínimo, não se pode ofertar transação penal, devendo o Ministério Público promover o arquivamento ou diligenciar para obter elementos mínimos de confirmação. Garantir que acordos penais sejam celebrados apenas diante de indícios minimamente consistentes significa proteger direitos fundamentais, evitar punições antecipadas e assegurar que a justiça consensual permaneça fiel à sua finalidade constitucional: ser uma alternativa menos invasiva, mas nunca menos garantista, ao sistema penal tradicional.

5. OS MECANISMOS DESPENALIZADORES PREVISTOS NA LEI Nº 9.099/95

A Lei nº 9.099/95 instituiu, no Brasil, um novo paradigma no âmbito da justiça penal, fundado na ideia de consensualidade e despenalização, cujas práticas visam reduzir a judicialização de delitos de menor potencial ofensivo e promover soluções que conciliam interesses do acusado, da vítima e do Estado.

Nesse contexto, a despenalização não deve ser compreendida como mera concessão de leniência, mas como instrumento estratégico para racionalizar o sistema penal, diminuindo a sobrecarga do Judiciário e possibilitando respostas rápidas às infrações. Contudo, a aplicação desses mecanismos levanta questionamentos constitucionais relevantes, uma vez que a celeridade obtida pode ocorrer em prejuízo de garantias fundamentais asseguradas pelo artigo 5º da Constituição Federal, como ampla defesa, contraditório e presunção de inocência.

5.1. Composição dos Danos Civis :

A composição civil dos danos constitui o primeiro mecanismo despenalizador previsto na Lei nº 9.099/95, apresentando-se como um dos principais instrumentos de justiça consensual no âmbito dos Juizados Especiais Criminais. Trata-se de um acordo entre autor do fato e vítima, no qual o imputado se compromete a reparar de forma imediata o dano causado, privilegiando a autonomia da vítima e fomentando soluções pacíficas que evitam a deflagração de um processo penal formal.

Conforme dispõe a legislação (arts. 74 e 75 da Lei nº 9.099/95), a homologação judicial do acordo celebrado entre as partes gera título executivo judicial, apto a ser executado na esfera cível caso não haja cumprimento voluntário. A decisão homologatória possui natureza meramente declaratória, uma vez que se limita a chancelar a vontade das partes, razão pela qual é considerada irrecurível. Todavia, admite-se a interposição de embargos de declaração, exclusivamente para sanar eventual obscuridade, contradição, omissão ou ambiguidade.

A composição pode ocorrer antes da fase processual ou durante a audiência preliminar, ocasião em que devem estar presentes tanto a vítima quanto o acusado, acompanhados de seus advogados. Seu efeito mais relevante é a extinção da punibilidade, mediante a renúncia ao direito de queixa ou à representação. Dessa forma, impede-se a instauração da ação penal ou, se já proposta, promove-se sua extinção. Contudo, para que tal efeito se concretize, é imprescindível que o delito praticado seja de ação penal de iniciativa privada ou pública condicionada à representação e que a pena máxima cominada não ultrapasse dois anos, sendo inaplicável em crimes de ação penal pública incondicionada.

Nos termos da concepção de Claus Roxin, a reparação de danos, realizada por meio da composição civil, exemplifica a justiça consensual, aproximando o Direito Penal da realidade social e promovendo uma terceira via. Para esse autor, a reparação de danos, fundamentada pelo princípio da subsidiariedade do Direito Penal, constitui medida penal independente, que alia elementos do Direito Civil e cumpre com os fins da pena, podendo substituir ou atenuar a sanção tradicional sempre que atenda melhor aos interesses da vítima e aos objetivos da pena.

Outro ponto de destaque refere-se à ampliação do alcance desse instituto após a modificação introduzida pelo parágrafo único do artigo 60 da Lei nº 9.099/95. Atualmente, admite-se a composição dos danos civis mesmo nos casos de conexão ou continência processual, podendo ser aplicada tanto no juízo comum quanto no Tribunal do Júri, não se restringindo mais, portanto, à competência exclusiva do Juizado Especial Criminal.

Além disso, a composição pode ocorrer extrajudicialmente, isto é, fora do âmbito judicial. Nesse cenário, havendo consenso entre vítima e acusado acerca do valor a ser pago a título de reparação, não há necessidade de homologação prévia em juízo para a produção de efeitos jurídicos penais, bastando que o acordo seja comprovado em

audiência preliminar por qualquer meio idôneo de prova. Assim, ainda que celebrada fora do Judiciário, a composição poderá ensejar a extinção da punibilidade, desde que presentes os requisitos legais.

Portanto, a composição civil dos danos se consolida como instrumento de dupla relevância: de um lado, assegura à vítima o direito à reparação do dano causado; de outro, garante ao imputado a possibilidade de extinguir sua punibilidade de forma célere e consensual. Contudo, muitas vezes, o acusado, movido pelo receio da persecução penal ou pela pressão inerente à audiência preliminar, pode ser levado a firmar um acordo sem plena compreensão das consequências jurídicas envolvidas. Soma-se a isso a desigualdade econômica entre as partes: enquanto réus com melhores condições financeiras conseguem reparar o dano e encerrar o processo de imediato, aqueles em situação de vulnerabilidade permanecem expostos ao risco de persecução penal, o que revela uma seletividade velada do sistema.

Desse modo, embora a composição dos danos civis represente um avanço no sentido da despenalização, é preciso reconhecer que, na prática, ela pode enfraquecer as garantias do autuado, convertendo-se em um mecanismo que privilegia a eficiência formal em detrimento da efetiva igualdade material entre os acusados.

5.2. Transação Penal:

A transação penal configura-se como instrumento pelo qual o Ministério Público propõe ao acusado a aplicação, de pena antecipada, de pena restritiva de direitos ou multa, evitando a instauração formal do processo. Ressalta Lopes Jr. que predomina o entendimento de que a transação penal é um direito subjetivo do réu de modo que, preenchidos os requisitos legais, deve ser oportunizada ao acusado. Nessa toada, define PACELLI³, que ao Ministério Público, a discricionariedade "é unicamente quanto à pena a ser proposta na transação; restritiva de direitos ou multa, nos termos do art. 76 da Lei n. 9.099/95".

O benefício despenalizador, ainda, representou uma mitigação do princípio da obrigatoriedade da ação penal pública, na medida em que confere ao Ministério Público certa margem de ponderação quanto à sua aplicação. Não se pode falar em consagração plena dos princípios da oportunidade e conveniência na ação penal, mas sim em uma

³ PACELLI DE OLIVEIRA, Eugênio. Curso de Processo Penal, 8. ed., p. 575.

“pequena relativização do dogma da obrigatoriedade”, como bem destaca Aury Lopes Jr⁴.

Assim, preenchidos os requisitos legais, o oferecimento da transação não é uma faculdade absoluta do Parquet, mas sim uma atuação vinculada, sendo comum afirmar que se trata de uma “discrecionariedade regrada. Noutra dimensão, é um poder-dever”. Nesse sentido, é fundamental destacar que o Ministério Público não possui liberdade para decidir sobre o cabimento ou não da transação. Sua atuação limita-se a verificar se estão presentes os pressupostos legais e, a partir daí, negociar com o acusado os termos da medida cabível, seja ela multa ou restritiva de direitos.

Como observa Aury Lopes Jr⁵, “não lhe compete o poder de decidir sobre o cabimento ou não da transação”, uma vez que também se trata de um direito subjetivo público do réu.

Outro ponto importante é que a transação penal não se confunde com o pedido de arquivamento. Trata-se de instituto distinto, que somente pode ser aplicado quando presentes indícios mínimos de autoria e materialidade (*fumus commissi delicti*), bem como os demais pressupostos da ação penal. A crítica de Aury Lopes Jr. é incisiva nesse aspecto: “Infelizmente, no lugar onde mais deveria se realizar a filtragem processual, com uma enxurrada de ações penais sendo rejeitadas, é exatamente onde menos se controlam as condições da ação”, o que revela certa banalização do instituto no cotidiano forense.

Ainda que o Juizado Especial Criminal tenha sua competência restrita às infrações de menor potencial ofensivo, isso não afasta a necessidade de verificar a relevância jurídico-penal da conduta, tampouco a justa causa para o exercício da ação penal. Se a conduta for insignificante sob o ponto de vista jurídico-penal, a denúncia ou queixa deve ser rejeitada. Da mesma forma, se não houver prova mínima de tipicidade, ilicitude e culpabilidade, não se justifica a instauração da persecução penal. Por fim, uma vez admitida a transação, esta deve ser objeto de verdadeira negociação entre Ministério Público e acusado, até que se alcance ou não um consenso.

Na prática, a pena de multa tem sido a medida mais recorrente, em razão da facilidade de exigibilidade e cumprimento. Seu cálculo deve respeitar o critério do binômio gravidade do fato e possibilidade econômica do réu, sendo fixado em dias-

⁴ AURY LOPES JR- obra Direito Processual Pena, editora Saraiva, edição 2024, p. 914.

⁵ AURY LOPES JR- obra Direito Processual Pena, editora Saraiva, edição 2024, p. 915.

multa, conforme o número de dias de acordo com a gravidade e o valor de cada dia conforme a capacidade financeira do autuado. Os critérios que delimitam a possibilidade de aplicação da transação penal encontram-se previstos no artigo 76 da Lei nº 9.099/95, o qual elenca expressamente hipóteses impeditivas.

De acordo com o dispositivo, a medida não poderá ser adotada quando:

- I - ter sido o autor da infração condenado, pela prática de crime, à pena privativa de liberdade, por sentença definitiva;
- II- ter sido o agente beneficiado anteriormente, no prazo de 5 (cinco) anos, pela aplicação de pena restritiva ou multa, nos termos deste artigo;
- III - não indicarem os antecedentes, a conduta social e a personalidade do agente bem como os motivos e as circunstâncias, ser necessária e suficiente a adoção da medida.

No que se refere ao inciso I, observa-se uma crítica relevante: o legislador impediu a aplicação da transação penal para o acusado reincidente em crime, ainda que a condenação anterior tenha sido por delito culposo. Tal vedação, além de excessiva, reforça o estigma do indivíduo e configura um *bis in idem*, já que a reincidência já é considerada em outras etapas da persecução penal.

Em relação ao inciso II, a lei estabeleceu um intervalo de cinco anos para que o acusado possa novamente usufruir do benefício, numa espécie de “período de prova”. Embora se trate de um limite objetivo, sua lógica é essencialmente punitiva: o simples retorno a uma nova infração já impede a concessão, sem considerar as peculiaridades do caso concreto.

Não obstante, o inciso III do referido artigo é, sem dúvida, o requisito mais problemático. A adoção de critérios como “conduta social” e “personalidade do agente” é altamente problemática, por se tratar de conceitos vagos, indeterminados e subjetivos. A utilização desses parâmetros remete a um modelo ultrapassado de direito penal do autor, que valoriza características pessoais em detrimento da análise objetiva da conduta. Além disso, avaliações sobre “personalidade” carecem de fundamentação empírica consistente, o que torna tais juízos mais próximos do decisionismo judicial do que de critérios técnico-jurídicos verificáveis, fragilizando as garantias constitucionais do contraditório e da presunção de inocência.

Em síntese, a principal virtude da transação penal reside no fato de que sua aceitação não gera reincidência nem maus antecedentes, funcionando apenas como um impeditivo para a concessão de novo benefício dentro do período de cinco anos.

Portanto, não implica reconhecimento de culpa ou assunção de responsabilidade criminal pelo acusado, afastando a pena de confissão ou de estigma social decorrente da medida.

Cumprir destacar que, caso não haja consenso entre as partes, a transação penal não será aplicada, e o processo seguirá o rito sumaríssimo, preservando-se a continuidade da persecução penal. Sob uma perspectiva crítica e defensiva, percebe-se que, embora a transação penal represente avanço na política de consensualidade, o legislador ainda impõe filtros demasiadamente restritivos e subjetivos. Tais limitações reduzem o alcance do instituto e, em muitos casos, acabam por negar ao acusado uma oportunidade legítima de resolver o conflito de forma célere e sem o peso estigmatizante do processo penal.

Em contrapartida, se o Ministério Público não oferecer a transação - quando cabível -, predominava o entendimento de que se deveria aplicar por analogia o art. 28 do CPP, remetendo-se ao Procurador-Geral⁶. Com a alteração promovida pelo artigo 28 da Lei nº 13.964/2019, a remessa do pedido passa a ser dirigida à instância revisora do Ministério Público. É importante destacar que, diferentemente do sistema anterior, essa remessa não cabe ao juiz. O procedimento ocorre mediante pedido de revisão apresentado pelo imputado, no prazo de 30 dias contados a partir do conhecimento da recusa, conforme previsto no §1º do art. 28 do CPP. Nesse contexto, o juiz não intervém diretamente; o pedido se dirige ao órgão colegiado revisor do próprio Ministério Público, que poderá confirmar a decisão do promotor ou procurador responsável ou designar outro membro da instituição para oferecer a transação penal.

Por fim, cabe destaque ao não cumprimento desse benefício. No passado, houve ampla discussão sobre as consequências do descumprimento, pelo imputado, das condições estabelecidas na transação penal. Inicialmente, a jurisprudência entendia que tal situação não poderia ensejar o reinício do processo, uma vez que a decisão homologatória produziria coisa julgada formal e material. Contudo, a partir do julgamento do RHC 29.435, o Superior Tribunal de Justiça passou a admitir que, em caso de descumprimento dos termos acordados, o Ministério Público poderia oferecer denúncia e dar prosseguimento à ação penal, permitindo assim a retomada do processo

⁶ Súmula 696 do STF: Reunidos os pressupostos legais permissivos da suspensão condicional do processo, mas se recusando o Promotor de Justiça a propô-la, o juiz, dissentindo, remeterá a questão ao Procurador-Geral, aplicando-se por analogia o art. 28 do Código de Processo Penal.

originalmente suspenso.

Atualmente, com o advento da Súmula Vinculante n. 35, a questão pacificou-se nos seguintes termos:

SÚMULA VINCULANTE n. 35: A homologação da transação penal prevista no art. 76 da Lei n. 9.099/95 não faz coisa julgada material e, descumpridas suas cláusulas, retoma-se a situação anterior, possibilitando-se ao Ministério Público a continuidade da persecução penal mediante oferecimento de denúncia ou requisição de inquérito policial.

5.3. Suspensão Condicional do Processo:

Por sua vez, a suspensão condicional do processo, prevista no artigo 89 da Lei nº 9.099/95, é um mecanismo despenalizador que permite ao juiz suspender a ação penal mediante o cumprimento, pelo acusado, de condições específicas durante um período determinado, desde que o acusado cumpra condições específicas estabelecidas pelo magistrado.

O objetivo central desse instituto é evitar a aplicação imediata da pena em infrações de menor potencial ofensivo, promovendo medidas educativas, reparatórias ou preventivas.

Em termos práticos, o *sursis* processual funciona da seguinte maneira: o juiz, convencido da idoneidade e boa conduta do réu, pode determinar que ele observe certas condições, como reparação do dano à vítima, prestação de serviços à comunidade, participação em atividades educativas ou comparecimento periódico em juízo. Caso o autuado cumpra integralmente essas obrigações durante o período estipulado, a ação penal é extinta. Todavia, o descumprimento das condições implica a retomada da persecução penal, possibilitando ao Ministério Público dar continuidade ao processo original.

Do ponto de vista crítico, embora a suspensão condicional do processo seja um importante instrumento de despenalização, sua aplicação prática apresenta limitações relevantes. A informalidade do procedimento pode favorecer a imposição de deveres excessivos ou desproporcionais à gravidade do delito. Além disso, a fiscalização judicial nem sempre é rigorosa, o que aumenta o risco de aceitação automática por réus vulneráveis, muitas vezes sem plena compreensão das consequências jurídicas.

Outro ponto crítico é a questão da vulnerabilidade social e econômica do acusado.

Indivíduos hipossuficientes podem se sentir pressionados a aceitar o sursis sem o devido aconselhamento jurídico, expondo-se a condições que, embora aparentemente benéficas, podem ser desvantajosas ou de difícil cumprimento. Essa realidade evidencia uma seletividade velada no sistema de justiça consensual, em que a eficiência formal se sobrepõe à efetividade das garantias fundamentais, como ampla defesa e contraditório.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente Trabalho de Conclusão de Curso cumpriu seu objetivo ao analisar a tensão inerente entre a busca pela celeridade e a manutenção das garantias fundamentais no âmbito do Juizado Especial Criminal. A pesquisa demonstrou que, embora os mecanismos despenalizadores previstos na Lei nº 9.099/95 representem um avanço relevante na busca por uma justiça penal mais eficiente, eles carregam um risco estrutural que se manifesta na mitigação da justa causa.

A principal constatação deste estudo é que a pressa em desafogar o Judiciário, aliada à informalidade do rito, fez com que a aferição da Justa Causa e do suporte probatório mínimo antes da oferta das medidas despenalizadoras se tornasse a etapa mais vulnerável do sistema. A prática institucional comum de basear propostas de Transação Penal apenas no Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO), sem análise aprofundada dos indícios de autoria e materialidade (*fumus commissi delicti*), confirma a crítica de Aury Lopes Jr. de que o JECRIM se transformou no espaço onde menos se controla a presença da justa causa, justamente onde o controle deveria ser mais rigoroso.

Essa falha na filtragem probatória acarreta a violação de princípios estruturantes do processo penal. Ao permitir que acordos sejam celebrados sem o lastro probatório adequado, o sistema se afasta do devido processo legal e da presunção de inocência. O risco é que, conforme advertido por Luigi Ferrajoli, a justiça consensual produza uma “eficiência autoritária”, sacrificando garantias em nome da racionalização do sistema. Esse quadro é ainda mais grave ao atingir réus em situação de vulnerabilidade social, que aceitam a proposta por medo do processo, e não por convicção da culpa ou existência de prova.

Diante disso, conclui-se que o alcance da celeridade deve estar subordinado ao limite inegociável das garantias. A consolidação de um modelo consensual democrático

exige o fortalecimento de salvaguardas institucionais que garantam o controle da imputação. Para isso, o Ministério Público deve assumir a responsabilidade pela aferição rigorosa da justa causa antes da oferta das medidas, não se limitando ao TCO. Em paralelo, o magistrado deve exercer fiscalização judicial rigorosa na homologação do acordo, e a defesa efetiva deve assegurar o esclarecimento pleno dos riscos ao imputado, garantindo uma voluntariedade esclarecida.

Somente com a reafirmação da Justa Causa como condição *sine qua non* para a negociação será possível harmonizar a eficiência do JECRIM com a proteção dos direitos fundamentais, evitando que a despenalização se converta em uma forma velada de punição e em um instrumento de seletividade penal.

REFERÊNCIAS

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**: parte geral. 23. ed. Niterói: Impetus, 2023.

LOPES JR., Aury. **Direito Processual Penal**. 21. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2024.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime jurídico dos Juizados Especiais Criminais**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Relatório anual de atividades do MPF - 2023**. Brasília: MPF, 2024. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/relatorios>. Acesso em: 25 maio 2025.

PRADO, Geraldo. **Sistema acusatório**: a conformidade constitucional das leis processuais penais. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

ROSA, Léo. Acordo de não persecução penal e a violação do sistema acusatório. **Justificando**, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.justificando.com>. Acesso em: 25 maio 2025.

GRINOVER, Ada Pellegrini; GOMES FILHO, Antonio Magalhães; GOMES, Luiz Flávio. **Juizados Especiais Criminais: comentários à Lei 9.099 de 26.09.1995**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.

JESUS, Damásio Evangelista de. **Lei dos Juizados Especiais Criminais**. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1997.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal**. 7. ed. Salvador: Jus Podivm, 2019.

AVENA, Norberto Cláudio Pâncaro. **Juizados Especiais Criminais Comentados**. 10. ed.

São Paulo: Saraiva Educação, 2023.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Jurisprudência atualizada sobre transação penal e suspensão condicional do processo.** Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. **Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL, Código Penal. **Decreto-Lei nº 2.848 de 7 de dezembro de 1940.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm.> Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. Código de Processo Penal. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 25 maio 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Justiça em Números 2024.** Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/publicacoes/judiciario-em-numeros>. Acesso em: 25 maio 2025.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Relatório de atividades institucionais 2023.** Brasília: DPU, 2024. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/relatorios>. Acesso em: 25 maio 2025.

DIAS, Jorge de Figueiredo. **Direito Processual Penal.** 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2020.

CAPEZ, Fernando; ROSA, Elaine. **Curso de Processo Penal.** 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e Razão: teoria do garantismo penal.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

ROXIN, Claus. **Política Criminal e Sistema do Direito Penal.** 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

GOMES FILHO, Antonio Magalhães. **Provas no Processo Penal: limites e possibilidades.** 6. ed. São Paulo: RT, 2023.

BADARÓ, Gustavo. **Processo Penal: prova e garantias constitucionais.** São Paulo: RT,

2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNMP. Relatório Nacional sobre ANPP e Justiça Penal Negociada (2024).

LOPES JR., Aury. “Justa Causa e Filtro Processual nos Juizados Especiais Criminais.” **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, 2022.

GRINOVER, Ada P. **Justiça consensual penal**: críticas e perspectivas. São Paulo: RT, 2023.

A ESCUTA ATIVA E A COMUNICAÇÃO NÃO VIOLENTA COMO INSTRUMENTOS DE APRIMORAMENTO DAS AUDIÊNCIAS DE CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO

João Eric Nasoli Nunes da Silva¹

Matusalém Jobson Bezerra Dantas²

RESUMO

Este artigo analisa como a escuta ativa e a comunicação não violenta (CNV) podem ser essenciais para aprimorarem significativamente as audiências de conciliação e mediação, contribuindo para transformar a cultura jurídica brasileira diante de sua morosidade, da litigiosidade excessiva e da comunicação adversarial predominante no sistema de justiça. Com base em dados oficiais do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), literatura especializada e experiências internacionais, demonstra-se que a efetividade dos métodos consensuais depende menos da expansão estrutural dos Cejuscs e mais da qualidade comunicacional entre as partes, principalmente quando mediadores e conciliadores aplicam práticas empáticas e estruturadas capazes de reduzir tensões, promover confiança e fortalecer o protagonismo dos envolvidos, resultando em acordos mais estáveis e satisfatórios. A partir de referenciais interdisciplinares — como a Psicologia Jurídica, a Sociologia Jurídica, a Teoria da Comunicação e os estudos de Rosenberg, Rogers, Grinover, Maldonado e Dantas — ficou claro que conflitos não possuem apenas dimensões jurídicas, mas também sociais, emocionais e cognitivas, exigindo técnicas de comunicação adequadas para que a resolução seja efetiva. Conclui-se que a integração da escuta ativa e da comunicação não violenta nas audiências representa um avanço metodológico e cultural que já produz resultados concretos, embora ainda dependa de maior capacitação profissional, e que o seu fortalecimento nas práticas consensuais pode servir de base para expandir tais métodos ao sistema jurídico brasileiro como um todo, promovendo uma justiça mais

¹ Acadêmico do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte Email: 2022a032235@a.unirn.edu.com.br

² Professor Orientador do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte Email: matusalem@jfrn.jus.br

humana, democrática e eficiente.

Palavras-chave: Mediação. Conciliação. Escuta ativa. Comunicação não violenta. Cultura Jurídica Brasileira.

ACTIVE LISTENING AND NONVIOLENT COMMUNICATION AS TOOLS FOR ENHANCING CONCILIATION AND MEDIATION HEARINGS

ABSTRACT

This article analyzes how active listening and nonviolent communication (NVC) can be essential to significantly improve conciliation and mediation hearings, contributing to transform Brazilian legal culture in the face of its slowness, excessive litigiousness, and the adversarial communication that predominates in the justice system. Based on official data from the National Council of Justice (CNJ), specialized literature, and international experiences, it is demonstrated that the effectiveness of consensual methods depends less on the structural expansion of the Cejuscs and more on the communicational quality between the parties, especially when mediators and conciliators apply empathetic and structured practices capable of reducing tension, promoting trust, and strengthening the protagonism of those involved, resulting in more stable and satisfactory agreements. Drawing from interdisciplinary references — such as Legal Psychology, Legal Sociology, Communication Theory, and the studies of Rosenberg, Rogers, Grinover, Maldonado, and Dantas — it became clear that conflicts do not possess only legal dimensions, but also social, emotional, and cognitive ones, requiring appropriate communication techniques for resolution to be effective. It is concluded that the integration of active listening and nonviolent communication in hearings represents a methodological and cultural advance that already produces concrete results, although it still depends on greater professional training, and that its strengthening in consensual practices may serve as a basis for expanding such methods to the Brazilian legal system as a whole, promoting a more humane, democratic, and efficient justice.

Keywords: Mediation. Conciliation. Active listening. Nonviolent communication.

Brazilian Legal Culture.

1 INTRODUÇÃO

O sistema jurídico brasileiro, em sua constante e árdua busca por um ideal de justiça que seja célere, equitativo e socialmente relevante, se depara com uma série de obstáculos, tanto estruturais quanto culturais, que não apenas persistem, mas aparentam se intensificar nos dias de hoje. A crônica lentidão dos processos judiciais, o crescimento contínuo de ações que sobrecarregam os tribunais e um significativo descontentamento da população em relação à eficácia e à natureza das soluções obtidas criam um cenário complexo que demanda não apenas ajustes superficiais, mas uma reavaliação profunda dos princípios que orientam a prática jurídica.

Nessa conjuntura, ressalta-se a procura por um processo civil que se propõe a ser genuinamente pragmático e democrático, concentrando-se não na implementação mecânica das leis, mas na solução apropriada e eficaz dos conflitos sociais, com a participação ativa e validadora dos participantes. Sob essa ótica, os métodos autocompositivos de resolução de conflitos, em particular a mediação e a conciliação, se apresentam não apenas como alternativas procedimentais, mas como componentes essenciais de uma arquitetura processual revolucionária. No entanto, a transição para essa cultura de paz e diálogo efetivo vai além de reformas institucionais; demanda uma mudança radical nas atitudes, competências e, sobretudo, nas competências comunicativas dos profissionais do Direito. É crucial adotar e dominar ferramentas comunicativas que valorizem a sensibilidade, a empatia e a alteridade, tais como a escuta ativa e os preceitos da comunicação não violenta (CNV).

O propósito deste trabalho é introduzir uma abordagem investigativa nos fundamentos teóricos, nos efeitos práticos visíveis e nas possibilidades de melhoria da escuta ativa e da CNV no contexto do sistema jurídico e da prática jurídica no Brasil, em conformidade com a demanda por um processo mais eficaz em seus resultados e democrático em sua gestão. A importância deste estudo deriva da constatação crítica de que a cultura jurídica predominante, caracterizada historicamente por um formalismo exagerado e uma comunicação majoritariamente técnica, adversarial e vertical, é frequentemente insuficiente para gerir a difícil complexidade humana que permeia as disputas. Assim sendo, o objetivo central desta pesquisa é examinar como a

escuta ativa e a CNV podem funcionar como catalisadores para uma reinterpretação da função jurisdicional e da advocacia, particularmente no âmbito dos métodos consensuais. Isso está em consonância com um ideal de processo que preza pelo protagonismo das partes na procura de soluções efetivas e mutuamente satisfatórias, o que está em consonância com os princípios de um processo civil pragmático e democrático.

Ultrapassando as fronteiras de uma análise dogmática tradicional, a presente investigação também busca estabelecer um diálogo produtivo e interdisciplinar com campos do conhecimento como a Psicologia Social e Cognitiva, a Sociologia Jurídica, a Teoria da Comunicação, a Neurociência e a Filosofia da Linguagem, buscando subsídios para uma compreensão ainda maior do fenômeno comunicacional no contexto da resolução de conflitos. Entender os pensamentos, emoções, sentimentos, crenças, valores e visão de mundo que foram internalizados e como eles se expressam no indivíduo é fundamental para uma comunicação eficiente. Identificar os pensamentos e sentimentos que causam estados de sofrimento permitirá uma compreensão mais profunda de suas causas e efeitos. Prestar atenção em quem está falando é uma atitude que, além de facilitar a compreensão, valoriza o interlocutor.

A chave para a atenção está em diminuir o diálogo interno e aumentar a escuta ativa. A empatia aumenta na mesma proporção em que o ser humano se habilita a entender realidades distintas e perspectivas alheias. A Comunicação Não Violenta (CNV) permite a reinterpretação de palavras e sentimentos, método criado pelo psicólogo americano Marshall Rosenberg, que possibilita uma maior conexão e compaixão consigo e com o próximo, tornando-se um passo imprescindível para uma comunicação empática, sobretudo no ambiente jurídico de modo geral, onde a comunicação muitas vezes é complicada.

Nesse contexto, é importante ressaltar que a Psicologia Jurídica oferece análises dos aspectos emocionais e cognitivos das pessoas envolvidas em litígios, o que possibilita entender como fatores internos afetam suas percepções e respostas durante audiências e negociações. De forma semelhante, a Sociologia Jurídica fornece ferramentas para examinar as dimensões sociais e estruturais dos conflitos, demonstrando como as desigualdades, os contextos culturais e as relações de poder influenciam a dinâmica do processo. Essa combinação de conhecimentos enriquece a compreensão da importância da escuta ativa e da comunicação não

violenta, evidenciando que essas práticas vão além de meras técnicas retóricas. Elas são, na verdade, instrumentos eficazes para transformar a experiência jurídica, fortalecendo a legitimidade das decisões e contribuindo para a criação de um sistema de justiça mais humano e que responda melhor às demandas sociais.

Ao investigar como a habilidade de escuta e a criação de conexões comunicativas baseadas na empatia e no respeito recíproco podem auxiliar na formação de um sistema de justiça mais dialogado, com potencial restaurativo e relevante, pretende-se fornecer contribuições teóricas e práticas para uma prática jurídica que não apenas resolva conflitos de maneira humanizada, eficaz e legítima. Esse objetivo está alinhado com uma visão atual do Direito que o entende não só como um sistema normativo e processual, mas também como um espaço para interações sociais complexas, (re)construção de narrativas e produção de significados. Nesse sentido, a qualidade intrínseca da comunicação se torna um elemento fundamental para a efetivação da justiça em sua forma mais ampla e prática.

Ademais, é fundamental entender que os conflitos intersubjetivos analisados pelo sistema de justiça raramente se restringem a aspectos técnicos-jurídicos ou à aplicação de normas. Em vez disso, eles trazem um amplo e frequentemente implícito substrato de dimensões emocionais, relacionais, identitárias, culturais e axiológicas. Se não for considerado, isso pode levar a soluções apenas formais, que não resolvem as relações subjacentes nem evitam conflitos futuros — um resultado que se afasta de uma abordagem pragmática. Nesse contexto, as ferramentas metodológicas e éticas da escuta ativa e da comunicação não violenta são essenciais para melhorar a interação entre os operadores do Direito e os jurisdicionados, possibilitando uma abordagem mais completa e humanizada dos conflitos.

Uma escuta ativa e empática vai além de simplesmente ouvir os argumentos de forma superficial; ela se transforma em uma ferramenta poderosa para reconhecer e validar as experiências e dores dos envolvidos. Ela expõe as demandas, interesses e valores que fundamentam as posições e narrativas inicialmente apresentadas, promovendo um ambiente processual mais democrático, no qual as partes se sentem genuinamente ouvidas e compreendidas. Esse processo não só facilita a identificação de áreas de possível convergência, como também permite que os participantes assumam um papel de corresponsabilidade na criação de soluções criativas e sustentáveis. Essas soluções devem ir além da lógica adversarial da soma

zero e, sempre que possível, promover a restauração duradoura dos laços sociais e a pacificação.

É importante enfatizar que o objetivo deste estudo não se limita a uma análise detalhada da base teórica dessas complexas metodologias de comunicação. Busca-se, com a mesma atenção, examinar sua aplicação prática, os desafios para a sua implementação e os efeitos concretos nos diversos espaços de administração da justiça – desde as audiências em tribunais estatais até as reuniões em câmaras de mediação e conciliação, sejam elas públicas ou privadas, além de outros contextos de interação jurídica. A importância deste estudo reside na identificação de uma lacuna na produção acadêmica do país que una, de maneira sistemática, aprofundada e com foco na prática, os campos promissores da escuta ativa, da comunicação não violenta e do Direito, especialmente sob a perspectiva de um processo civil que busca ser pragmático em seus objetivos e democrático em seus métodos.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 A crise da morosidade e o surgimento das audiências consensuais

A crise de morosidade e o excesso de processos no Poder Judiciário brasileiro tem imposto a necessidade e a obrigação de repensar como os conflitos estão sendo tratados. Nesse cenário, as audiências de conciliação e mediação emergem não apenas como alternativas formais, mas como instrumentos indispensáveis de mudança para a cultura jurídica. Ao contrário da lógica tradicional de litígio, em que as partes se posicionam como “rivals” e delegam a terceiros a decisão final, a conciliação e a mediação devolvem às próprias partes o protagonismo sobre a resolução de suas próprias controvérsias, impulsionando o diálogo, a cooperação e a pacificação social.

Esse entendimento é reforçado por Ada Pellegrini Grinover, que afirma que a conciliação “transforma a cultura do litígio ao permitir às partes uma participação ativa na construção da solução”³. O pensamento da doutrinadora é essencial para buscar compreender que a mudança proposta não é apenas procedimental, mas cultural: desloca-se o foco da “vitória” para a responsabilidade conjunta sobre o conflito. Ao interpretar a afirmação da autora, nota-se que a participação ativa

³ GRINOVER, Ada Pellegrini. *Mediação e Juízo Conciliatório*. São Paulo: RT, 2007, p. 25.

mencionada está diretamente ligada à autonomia e ao poder das partes — fundamentos indispensáveis para construção de acordos duradouros e verdadeiramente consensuais. Assim, a doutrina de Grinover oferece um respaldo teórico sólido para defender que as audiências consensuais representam não apenas técnica processual, mas instrumento democrático que resgata o diálogo entre as pessoas como um núcleo da justiça.

Entretanto, para que esses mecanismos realmente cumpram sua função de aprimorar a justiça, é necessário ressaltar e analisar os elementos que garantem sua verdadeira efetividade, entre os quais se destacam a escuta ativa e a comunicação não violenta. A comunicação não violenta, segundo Marshall Rosenberg, “reformula a maneira como nos expressamos e escutamos os outros, criando conexões mais humanas”⁴. O pensamento defendido pelo autor indica que a CNV não é apenas uma técnica de fala, mas um método totalmente estruturado e com a capacidade de diminuir tensões, reduzir julgamentos e permitir que as necessidades das partes venham à tona. Sua doutrina complementa a necessidade de humanização das audiências: ao criar conexões com o outro, Rosenberg demonstra que o conflito se torna mais fácil de entender e resolver, permitindo que o mediador atue apenas como facilitador e não como árbitro moral. Dessa maneira, sua teoria justifica a presença da CNV como fundamento único para as práticas consensuais.

O Conselho Nacional de Justiça tem demonstrado em suas análises que o uso dos meios consensuais de resolução de conflitos tem crescido de maneira exponencial no Brasil. Em 2014 existiam 362 Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs); já em 2023, esse número pulou para 1.724, o que significa quase cinco vezes mais unidades em menos de 10 anos, conforme os dados do relatório “Justiça em Números”, divulgado em (28/05/24). Esse aumento institucional não se trata apenas de números, mas de uma profunda mudança estrutural, visto que os acordos que estão sendo homologados judicialmente também acompanharam esse poderoso aumento. Entre 2015 e 2023, o número de sentenças homologatórias de acordo subiu de cerca de três milhões para quatro milhões, representando um acréscimo de mais de 32%, os dados fazem parte do Relatório Justiça em Números 2020 (ano-base 2019). Dados que indicam o tanto que o Judiciário está cada vez mais aberto a soluções dialogadas, confirmando a grande necessidade de qualificar o modo

⁴ ROSENBERG, Marshall. *Comunicação Não Violenta*. 5. ed. Rio de Janeiro: Ágora, 2021, p.17.

como as audiências e os processos internos jurídicos são conduzidos.

2.2 Escuta ativa, comunicação não violenta e sua relevância prática

Todavia, ainda que a expansão numérica demonstrada seja bem significativa, a efetividade das audiências não pode ser medida somente pela quantidade de unidades ou de acordos firmados, mas também pela qualidade da comunicação que é estabelecida entre os envolvidos. É nesse sentido que a escuta ativa e a comunicação não violenta assumem o seu papel central. Em diversas ocasiões, o acordo só é possível porque uma das partes, ao sentir-se ouvida de maneira empática e respeitosa, abandona suas resistências e se abre ao diálogo. Esse aspecto é perfeitamente explicado por Carl Rogers, que afirma que “a maior parte de nós não sabemos realmente ouvir; focamos em responder mais do que em compreender”⁵. A doutrina rogeriana é primordial para o Judiciário contemporâneo porque revela um vício histórico das relações comunicacionais: a tendência a responder sempre defensivamente, em vez de compreender o outro. Em audiência, isso significa que mediadores e conciliadores que praticam a escuta ativa conseguem romper barreiras emocionais e cognitivas, criando espaço seguro para a negociação. Rogers amplia a noção de escuta, quando diz que ouvir não é ato passivo, mas técnica que exige presença, empatia e suspensão de julgamentos. Sua teoria fundamenta de forma embasada a necessidade de capacitação dos profissionais do sistema de justiça para práticas comunicacionais mais sofisticadas em todos os âmbitos do judiciário.

A literatura especializada aponta que a escuta ativa envolve não apenas ouvir o que está sendo falado pelo outro, mas também compreender as intenções, sentimentos e necessidades subjacentes, criando um espaço de confiança e empatia, algo que é afirmado pelo autor Matusalém Jobson Bezerra Dantas, quando diz “Todos são corresponsáveis pelo sucesso e pelo insucesso do resultado da demanda, transformando o processo numa verdadeira “comunidade de trabalho”.⁶, ou seja, ao passo que as partes começam a compreender mais o outro, o caminho pelo sucesso da demanda fica muito mais tranquilo de ser percorrido. Quando conciliadores ou mediadores empregam essas atitudes, o índice de satisfação com a audiência cresce e,

⁵ ROGERS, Carl. *Tornar-se Pessoa*. 11. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 116.

⁶ DANTAS, Matusalém Jobson Bezerra. *Processo civil pragmatista democrático: adequada metodologia para solução de conflitos*. 1. ed. Londrina/PR: Thoth, 2023, p. 128.

consequentemente, os acordos se tornam mais robustos e duradouros.

Um dado que confirma essa correlação é observado em diferentes Tribunais de Justiça. Em São Paulo, por exemplo, um estudo feito em um dos fóruns da cidade em 2011 indicou maior eficiência dos acordos celebrados durante a fase de conciliação pré-judicial (73% de taxa de sucesso), quando comparados à conciliação realizada no âmbito judicial (22% de taxa de sucesso). Já nas audiências processuais, em que as partes chegam mais tensionadas e, muitas vezes, desgastadas por embates judiciais prévios, o índice de acordos cai para algo em torno de 20 a 25%.⁷ Essa discrepância revela que a forma como se constrói o diálogo é determinante para o resultado, e que a qualidade da comunicação pode ser tão ou mais importante do que o próprio objeto em disputa.

A comunicação não violenta, nesse sentido, surge como técnica complementar à escuta ativa. Trata-se de uma forma bem estruturada de expressão para evitar julgamentos e acusações, priorizando a descrição do que realmente aconteceu, a manifestação de sentimentos, a explicitação de necessidades individuais e a formulação de pedidos claros. Essa metodologia, introduzida por Rosenberg, tem se mostrado eficaz em contextos de alta conflituosidade, justamente porque desloca a atenção do ataque pessoal para o problema em si. O autor afirma que, “quando compreendemos as necessidades por trás dos atos das pessoas, encontramos uma energia comum que facilita a resolução de conflitos”⁸. Ele deixa bem claro a fundamentação teórica da sua fala: Rosenberg mostra que, ao focar nas necessidades, e não nos erros, a mediação se torna um processo de reconstrução relacional. Isso é crucial para o Direito, pois desloca o conflito do campo pessoal para o campo estrutural.

2.3 Desafios formativos e lacunas culturais no sistema jurídico

Vale ressaltar que, apesar dos avanços, ainda existem desafios difíceis a superar. Cerca de 40% dos processos em tramitação no Poder Judiciário não precisariam estar sob análise judicial, por se tratar de conflitos adequados à solução consensual, aponta levantamento da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB). Entretanto, em outra pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), identificou que 74,29%, de

⁷ SILVA, Fernando César Nimer Moreira da. *Conciliação Cível em primeira instância em São Paulo: uma análise empírica*. Revista EALR, Brasília, v. 2, n. 1, 2011, p. 65-94.

⁸ ROSENBERG, Marshall. *Comunicação Não Violenta*. 5. ed. Rio de Janeiro: Ágora, 2021, p. 56.

2.662 advogados entrevistados, informaram não ter recebido formação sobre conciliação e/ou mediação durante o curso superior. Essa lacuna inspirou a criação do projeto “OAB Concilia”, desenvolvido por advogados do Ceará, em 2022, e vencedor do Prêmio Conciliar é Legal, na categoria Educação.⁹ Esses dados negativos acabam impactando fortemente a prática forense, pois profissionais despreparados para atuar em audiências consensuais tendem a reproduzir a lógica adversarial, comprometendo o potencial transformador do instituto.

Em contrapartida, quando a comunicação é bem estruturada e a escuta ativa é praticada de forma efetiva, os resultados se mostram muito superiores. Em São Luís-MA, por exemplo, o Centro de Conciliação e Mediação de Família registrou em 2023 um aumento de 69% no número de homologações de acordos, resultado diretamente vinculado à intensificação de audiências e ao investimento em práticas comunicacionais mais qualificadas.¹⁰ Esse exemplo reforça a tese de que a efetividade das audiências não depende apenas da existência de espaços institucionais, mas da forma como esses espaços são conduzidos e da preparação dos profissionais que neles atuam.

2.4 Amparo normativo e experiências internacionais

Do ponto de vista constitucional e legal, a conciliação e a mediação estão solidamente amparadas. A Resolução nº 125/2010 do CNJ instituiu a política nacional de tratamento adequado dos conflitos; o Código de Processo Civil de 2015 reforçou a obrigatoriedade da audiência de conciliação ou mediação no início do processo; e a Lei nº 13.140/2015 regulamentou a mediação judicial e extrajudicial. Essas normas, contudo, não garantem, por si só, a mudança cultural necessária, até porque como está sendo mostrado, é algo que vai além. Contudo, o aprimoramento do sistema jurídico exige bem mais do que normas: exige prática, capacitação e sensibilidade para transformar o modo como os conflitos são geridos, é necessária uma mudança cultural.

⁹ JORNAL DO RADIALISTA. **OAB-CE cria curso de formação em solução consensual para advogados.** Disponível em: <https://jornaldoradialista.com.br/conciliar-e-legal-oab-ce-cria-curso-de-formacao-em-solucao-consensual-para-advogados/>.

¹⁰ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MARANHÃO. **Aumenta índice de homologações de acordos no Centro de Conciliação e Mediação de Família.** 27 abr. 2023. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/midia/portal/noticia/509927/aumenta-indice-de-homologacoes-de-acordos-no-centro-de-conciliacao-e-mediacao-de-familia>.

A análise internacional reforça ainda mais a importância de se investir em práticas comunicacionais qualificadas nas audiências de conciliação e mediação. Em diversos países, a mediação já se consolidou como um mecanismo prioritário de resolução de conflitos, não apenas por razões de celeridade processual, mas pela compreensão de que a construção de acordos a partir do diálogo promove relações sociais super estáveis e duráveis. Nos Estados Unidos, por exemplo, a mediação integra há décadas o chamado *Alternative Dispute Resolution (ADR)*, política pública amplamente incentivada desde os anos 1970. Dados da American Bar Association apontam que em alguns estados, como Califórnia e Nova York, mais de 60% dos casos cíveis submetidos à mediação resultam em acordos homologados.¹¹

Na União Europeia, a Diretiva 2008/52/CE consolidou a mediação como instrumento de resolução de litígios em matéria civil e comercial, estimulando os Estados-Membros a desenvolverem políticas de incentivo. Países como Itália, Espanha e Portugal apresentam índices de acordos expressivamente superiores aos processos litigiosos tradicionais, justamente em razão da utilização de técnicas de escuta e comunicação qualificadas. Já na América Latina, um levantamento analisando a mediação obrigatória na Argentina mostra que muitos casos resultam sem necessidade de ação judicial, o que indica que a mediação tem alto índice de êxito.¹²

Todos esses dados mostram o quanto precisamos de uma maior qualificação desde o início das nossas vidas, desde cedo, tanto nas escolas como nas faculdades, até porque esses dois institutos precisam acompanhar o nosso cotidiano em todos os âmbitos da vida, não só dentro do judiciário.

2.5 Impacto social, interdisciplinaridade e perspectivas futuras

Ao observar esses exemplos internacionais, percebe-se que a comunicação não violenta e a escuta ativa não podem ser práticas apenas acessórias, mas elementos que estruturam os modelos de conciliação e mediação que funcionam de forma eficaz. O Brasil, ao seguir esse caminho, precisa não apenas ampliar o número de Cejuscs ou impor legalmente a tentativa de conciliação, mas sobretudo qualificar os profissionais

¹¹ AMERICAN BAR ASSOCIATION. **Model Standards of Conduct for Mediators**. Chicago: ABA, 2005.

¹² WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; EIDT, Elisa Berton. **A justiça brasileira e o papel das Cortes Internacionais Europeia e Interamericana de Proteção de Direitos Humanos em face do direito à razoável duração do processo: a mediação como alternativa à morosidade?** *Universitas Jus*, Brasília, v. 27, n. 1, p. 81-96, 2016. Disponível em: <https://revistas.uniceub.br/jus/article/view/3867>.

que atuam nesses espaços, incorporando técnicas já testadas em outros países. As experiências relatadas também evidenciam que a dimensão interdisciplinar é crucial. A Psicologia Jurídica, por exemplo, contribui para compreender os aspectos emocionais envolvidos no conflito, oferecendo ferramentas que ajudam o mediador a lidar com resistências e tensões. Já a Sociologia Jurídica permite analisar os fatores sociais e culturais que moldam a forma como os indivíduos se posicionam nas audiências e dentro do sistema jurídico como um todo.

A Teoria da Comunicação, a Neurociência e a Filosofia da Linguagem também fornecem aportes essenciais para entender como as interações verbais e não verbais influenciam os processos de negociação e acordo, ampliando a compreensão da comunicação como fenômeno complexo que envolve dimensões cognitivas, emocionais e sociais.

Nesse ponto, a doutrina de Maria Tereza Maldonado acrescenta uma contribuição indispensável ao debate, quando enfatiza que o diálogo só pode se tornar possível a partir do momento que existe disposição genuína das pessoas para compreender a perspectiva do outro, ressaltando que competências emocionais e comunicacionais são primordiais para transformar o conflito em uma oportunidade de reconstrução de relações e busca de soluções cooperativas. A autora também fala a respeito da transformação do conflito, que começa quando as pessoas se sentem reconhecidas em suas necessidades e emoções, o que explica por que a escuta ativa e a comunicação não violenta se consolidam como métodos eficazes dentro das audiências judiciais e extrajudiciais. Essa perspectiva reforça ainda mais que o aprimoramento das audiências de conciliação e mediação junto do sistema jurídico brasileiro depende de um olhar que transcenda o jurídico, integrando saberes da Psicologia, da Comunicação e das Ciências Sociais para compreender a fundo a dinâmica humana presente em todos os conflitos.

Portanto, ao adotar a escuta ativa e a comunicação não violenta como pilares das audiências de conciliação e mediação, o Brasil se junta a uma tendência mundial que enfatiza a autonomia das partes e a humanização do sistema judiciário. Mais do que apenas uma solução para a sobrecarga do Judiciário, isso representa um avanço civilizatório que visa transcender a abordagem adversarial convencional, incentivando uma cultura de diálogo que fortalece a democracia, aumenta o acesso à justiça e ajuda a desenvolver um sistema jurídico mais eficiente e humano.

3 METODOLOGIA

A metodologia utilizado neste Trabalho de Conclusão de Curso é de caráter qualitativo, envolvendo pesquisa bibliográfica, análise de documentos e um caráter exploratório. Essa abordagem foi planejada para possibilitar uma análise interdisciplinar sobre o desenvolvimento das audiências de conciliação e mediação no Brasil, assim como sobre o sistema jurídico nacional, considerando a integração da escuta ativa e da comunicação não violenta.

Primeiramente, foi realizada uma análise bibliográfica em diversas obras fundamentais referentes ao Direito Processual Civil, Psicologia Jurídica, Teoria da Comunicação, Sociologia Jurídica e métodos de resolução de conflitos. Foram considerados autores tanto brasileiros quanto estrangeiros que abordam a consensualidade, a negociação e as competências comunicacionais no contexto de conflitos, incluindo Marshall Rosenberg, Carl Rogers, Maria Tereza Maldonado, Ada Pellegrini Grinover, Matusalém Jobson Bezerra Dantas, Robert A. Baruch Bush, Joseph Folger, entre outros. O principal objetivo foi identificar as bases teóricas que sustentam a importância da comunicação não violenta e da escuta ativa como ferramentas capazes de transformar a cultura jurídica de maneira abrangente.

Simultaneamente, realizou-se uma análise de documentos, focando na legislação relevante, como o Código de Processo Civil de 2015, a Resolução nº 125/2010 do CNJ, o Manual de Mediação Judicial do CNJ, além de algumas orientações internacionais sobre boas práticas em autocomposição. Também foram avaliadas experiências internacionais, especialmente os modelos de conciliação e mediação adotados em nações como Portugal, Estados Unidos e Canadá, possibilitando a comparação entre o sistema brasileiro e aqueles de países com estruturas consolidadas de resolução consensual.

O estudo também utilizou uma metodologia exploratória, com o objetivo principal de entender de que forma a combinação de conhecimentos — em especial da Psicologia Jurídica, Sociologia Jurídica, Neurociência e Teoria da Comunicação — ajuda a melhorar as práticas de comunicação nas audiências e no sistema jurídico do Brasil. Essa abordagem permitiu a análise de fenômenos que transcendem a esfera normativa, considerando aspectos emocionais, relacionais e sociais que influenciam tanto a origem dos conflitos quanto a formulação de acordos eficazes.

Finalmente, a abordagem qualitativa permitiu a interpretação e análise dos dados coletados, conectando-os ao tema principal da pesquisa: a urgência de desenvolver a qualidade das audiências de conciliação e mediação no Brasil através de práticas comunicativas eficientes. Dessa forma, o método utilizado vai além da simples descrição de normas ou da repetição de teorias, almejando entender os conflitos em toda a sua complexidade, além de robustecer a proposta de melhoria apresentada durante a pesquisa.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise realizada neste estudo possibilitou a identificação de resultados significativos sobre a influência da escuta ativa e da comunicação não violenta nas sessões de conciliação e mediação, com base em dados oficiais, pesquisas teóricas e experiências práticas consolidadas no sistema judiciário tanto brasileiro quanto internacional. Os dados obtidos indicam que, apesar de o Poder Judiciário continuar lidando com desafios estruturais ligados à lentidão e ao elevado número de processos, a implementação de métodos autocompositivos tem progredido de maneira consistente, evidenciando mudanças importantes na gestão dos conflitos.

Os dados do Conselho Nacional de Justiça revelam que a quantidade de Cejuscs aumentou de 362 em 2014 para 1.724 em 2023, evidenciando um crescimento significativo que aponta para a valorização da cultura da paz por parte das instituições. Igualmente, o total de sentenças homologatórias de acordos teve um incremento superior a 32% entre 2015 e 2023, o que indica uma maior eficácia nas práticas consensuais. Esses dados refletem não apenas um aumento na utilização dessas ferramentas, mas também uma maior aceitação social e confiança das partes envolvidas no processo de negociação.

Além disso, o levantamento de Tribunais estaduais, como o TJSE, demonstra que audiências pré-processuais, nas quais a comunicação tende a ser menos tensionada, atingem índices superiores a 70% de acordos, ao passo que audiências processuais apresentam taxas entre 20% e 25%. Esses resultados confirmam a literatura especializada (ROSEMBERG, MALDONADO, SPENGLER), segundo a qual a qualidade da comunicação é fator determinante para a construção do consenso. A escuta ativa e a comunicação não violenta contribuem diretamente para a redução da hostilidade, para

o reconhecimento das necessidades emocionais das partes e para o restabelecimento do diálogo, o que explica a superioridade dos índices pré-processuais.

No contexto global, nações como Portugal, Argentina e Estados Unidos exibem taxas igualmente altas em processos de mediação que adotam abordagens de comunicação de qualidade. Em Portugal, cerca de 74% das mediações familiares culminam em um acordo, enquanto na Argentina, a satisfação dos envolvidos na mediação ultrapassa 80%. Esses dados enfatizam que o sucesso da autocomposição está menos ligado à imposição de normas legais e mais à formação dos profissionais e à metodologia de comunicação utilizada.

Os estudos revisados corroboram estas conclusões. Especialistas como Marshall Rosenberg argumentam que os conflitos se resolvem somente quando as necessidades e sentimentos são reconhecidos, enquanto Maldonado esclarece que um diálogo autêntico ocorre quando se está aberto a entender o ponto de vista alheio. Essas contribuições estão diretamente conectadas aos dados empíricos examinados, mostrando que técnicas de comunicação eficazes não são apenas relevantes em teoria, mas geram impactos quantificáveis na prática.

A discussão dos resultados mostra que o incremento nas unidades de mediação e conciliação, assim como nas taxas de acordos, está intimamente ligado à adoção de abordagens comunicativas mais empáticas e bem organizadas. Esses resultados sustentam a hipótese principal deste estudo: a escuta ativa e a comunicação não violenta são elementos cruciais para a eficácia das audiências de conciliação e mediação no Brasil, representando um importante motor de mudança no sistema jurídico atual. No entanto, os dados também indicam que a plena implementação dessas práticas requer formação contínua para os profissionais, colaboração interdisciplinar e uma transformação cultural profunda, que ainda está em fase inicial.

5 CONCLUSÃO

A investigação realizada ao longo deste estudo mostra que a implementação da escuta ativa e da comunicação não violenta nas sessões de conciliação e mediação representa um ponto significativo na reestruturação da comunicação no sistema jurídico do Brasil. Embora seja uma prática recente e ainda em processo de fortalecimento, ela já apresenta resultados palpáveis e quantificáveis, como indicam os

dados do Conselho Nacional de Justiça: um aumento substancial no número de Cejuscs, o contínuo crescimento dos acordos homologados e o fortalecimento de políticas institucionais que promovem o uso de métodos autocompositivos. Esses desenvolvimentos evidenciam que tais abordagens vão além de conceitos teóricos e se mostram como ferramentas efetivas para mudar a dinâmica entre as partes e facilitar soluções duradouras.

A escuta ativa, ao incorporar uma atitude empática, atenta e sem interrupções, estabelece um ambiente propício para que as partes envolvidas se sintam reconhecidas e validadas em suas necessidades. Esse reconhecimento é fundamental para restaurar a confiança e minimizar as resistências comuns em situações de conflito. A literatura especializada, incluindo autores como Marshall Rosenberg e Maria Tereza Maldonado, salienta que a transformação dos conflitos começa quando as pessoas deixam de se sentir agredidas e começam a se perceber ouvidas e compreendidas. Desta forma, a escuta ativa e a comunicação não violenta não são ferramentas secundárias, mas sim componentes essenciais de um processo de pacificação social que prioriza a dignidade, a participação efetiva e a colaboração.

As experiências de outros países analisadas corroboram essa ideia. A alta taxa de acordos nos modelos de mediação dos Estados Unidos, da Europa e da América Latina resulta não apenas de políticas públicas bem definidas, mas também da implementação de estratégias de comunicação que promovem o diálogo e minimizam a intensificação dos conflitos. Nações como Portugal e Argentina, que apresentam um desempenho superior ao Brasil em termos de acordos mediáticos, evidenciam que a formação contínua dos profissionais e o uso adequado das técnicas de escuta e comunicação são fatores cruciais para o êxito das audiências. Esses contextos internacionais mostram que, quando essas práticas são integradas de forma sistemática, elas estabelecem uma cultura de diálogo eficiente, capaz de garantir acordos duradouros e de fortalecer a confiança no sistema judicial.

No Brasil, apesar dos avanços visíveis nas audiências de conciliação e mediação, o estudo indica que o restante do sistema jurídico ainda está longe de adotar essa nova abordagem comunicativa. A cultura adversarial continua a prevalecer, marcada por táticas retóricas contundentes, julgamentos moralistas e uma escassa disposição para a co-construção de soluções. Essa discrepância revela um paradoxo: enquanto as audiências consensuais estão passando por um processo de modernização e

humanização, o sistema em geral mantém uma lógica de competição que dificulta a comunicação e aumenta a litigiosidade. Isso evidencia que, mesmo com os progressos específicos, a transformação integrada da justiça brasileira ainda não foi completada.

Dessa forma, a disseminação da escuta ativa e da comunicação não violenta nas audiências de conciliação e mediação deve ser entendida como o início de um processo — e não como seu final — para uma transformação cultural mais abrangente dentro do sistema judicial. Ao integrar essas abordagens nos ambientes voltados para a resolução consensual, cria-se um espaço propício para que juízes, advogados, defensores públicos e promotores adotem formas de comunicação mais cooperativas em todas as fases do processo. Por meio das audiências, a cultura dentro do direito pode aos poucos assimilar novos modelos de interação, que impactem petições mais respeitadas, despachos mais dialogais, decisões mais transparentes e atendimentos mais humanizados.

O trabalho também destaca que essa evolução está intimamente ligada à interdisciplinaridade. A Psicologia Jurídica auxilia na compreensão das emoções presentes nos conflitos; a Sociologia Jurídica permite identificar os padrões socioculturais que influenciam a comunicação; a Teoria da Comunicação elucida os impactos das expressões verbais e não verbais; a Neurociência enriquece a compreensão do processo de tomada de decisão e da reatividade emocional; e a Filosofia da Linguagem oferece bases teóricas para a interpretação dos atos comunicativos no contexto processual. Essa abordagem integrada reafirma que a melhoria das audiências não deve se restringir apenas à técnica jurídica, mas também incluir habilidades humanas, relacionais e cognitivas.

Dessa maneira, a conclusão que se apresenta é que as sessões de conciliação e mediação constituem, neste momento, o alvo mais promissor para a introdução de um novo modelo comunicacional no Brasil. A prática da escuta ativa e da comunicação não violenta, ao provarem sua eficácia nesse cenário, mostram-se ferramentas essenciais para redefinir o conceito de justiça, aproximando os cidadãos das instituições, fortalecendo o papel das partes envolvidas e reduzindo a necessidade de decisões obrigatórias. A partir desse ponto central de transformação, surge a oportunidade de expandir essas práticas por todo o sistema jurídico brasileiro, favorecendo uma justiça mais acessível, dialógica, colaborativa e genuinamente comprometida com a paz social.

Em resumo, a adoção completa e eficaz da escuta ativa e da comunicação não

violenta nas sessões de conciliação e mediação não só aumenta a eficácia desses processos, mas também marca o início de uma transformação estrutural que pode alterar profundamente o cenário da justiça no Brasil. Essa é uma chance única para trocar a mentalidade de confronto pela de colaboração, ajudando a criar um sistema legal mais solidário, democrático e em consonância com os valores atuais de justiça e cidadania.

REFERÊNCIAS

AMERICAN BAR ASSOCIATION. **Model Standards of Conduct for Mediators**. Chicago: ABA, 2005.

ANHANGUERA EAD. **Comunicação não violenta, escuta ativa e linguagem corporal**. Disponível em: <https://stg.matricula.anhanguera.com/ead/curso-livre/comunicacao-nao-violenta-escuta-ativa-e-linguagem-corporal/>.

BRASIL. **Código de Processo Civil**. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>.

BRASIL. **Lei da Mediação**. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>.

BRASIL. **Ministério da Justiça e Segurança Pública**. *Plataforma de Mediação Digital*. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/justica/plataforma-de-mediacao-digital>

BRASIL. **Ministério dos Direitos Humanos**. Mediação de conflitos e políticas de diálogo. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Escuta ativa foi primordial para construção do Plano de Ação POPRUJUD 2025**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/escuta-ativa-foi-primordial-para-construcao-do-plano-de-acao-p-oprujud-2025/>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2024**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatórios Justiça em Números 2014–2023**. Brasília: CNJ, 2014–2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Institui a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos. Brasília: CNJ, 2010.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Comunicação, escuta ativa e humanização no sistema de justiça**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal>

DANTAS, Matusalém Jobson Bezerra. **Processo civil pragmatista democrático: adequada metodologia para solução de conflitos**. Londrina: Thoth, 2023.

DIREITO PROFISSIONAL. **Escuta ativa na mediação de conflitos**. Disponível em: <https://www.direitoprofissional.com/escuta-ativa-na-mediacao-de-conflitos/>.

ESCOLA NACIONAL DE MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO. **Capacitações e materiais de apoio**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-aco/es/enamac>

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Mediação e Juízo Conciliatório**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de Indicadores Sociais 2023**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>

INSTITUTO CNVB. **Comunicação não violenta (CNV): o que é e como praticar**. Disponível em: <https://www.institutocnvb.com.br/single-post/comunica%C3%A7%C3%A3o-n%C3%A3o-violenta-cnv-o-que-%C3%A9-e-como-praticar>.

JORNAL DO RADIALISTA. **OAB-CE cria curso de formação em solução consensual para advogados**. Disponível em: <https://jornaldoradialista.com.br/conciliar-e-legal-oab-ce-cria-curso-de-formacao-em-solucao-consensual-para-advogados/>.

MALDONADO, Maria Tereza. **Comunicação não violenta: técnicas para aprimorar relações pessoais e profissionais**. 4. ed. São Paulo: Ágora, 2023.

MIGALHAS. **O papel da escuta ativa na comunicação e nos processos de negociação e mediação**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/291940/o-papel-da-escuta-ativa-na-comunicacao-e-nos-processos-de-negociacao-e-mediacao>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Justiça Restaurativa e cultura de paz**. Disponível em: <https://brasil.un.org>

PORTAL DA CONCILIAÇÃO. **Conciliação e Mediação: conceitos e aplicação**. Disponível em: <https://www.gov.br/conciliacao>

PORTUGAL. Ministério da Justiça. **Relatórios do Sistema de Mediação Familiar**. Lisboa: Ministério da Justiça, 2022–2023.

ROGERS, Carl. **Tornar-se Pessoa**. 11. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

ROSENBERG, Marshall. **Comunicação Não Violenta: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais**. 5. ed. Rio de Janeiro: Ágora, 2021.

SILVA, Fernando César Nimer Moreira da. **Conciliation and Mediation in São Paulo, Brazil: Empirical Evidences**. Berkeley: UC Berkeley, 2007. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/8s40m5gc>.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação de Conflitos**: um modelo sistêmico. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA. **Magistrados da PB participam de oficina que enfatiza escuta ativa na resolução de conflitos**. Disponível em: <https://www.tjpb.jus.br/noticia/magistrados-da-pb-participam-de-oficina-que-enfatiza-escuta-ativa-na-resolucao-de-conflitos>.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. **Conciliação e Mediação**: estatísticas. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal/servicos/conciliacao-e-mediacao>

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. **Comunicação não violenta**. Disponível em: https://www.tjsc.jus.br/web/servidor/dicas-de%20gestao/-/asset_publisher/Vzr9I2D1M5Lh/content/comunicacao-nao-violenta.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. **Conciliação**: dados e estatísticas. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Conciliacao>

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO TOCANTINS – ESMAT. **Revista ESMAT – artigo 42**. Disponível em: http://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista_esmat/article/view/42.

TRT5 – ESCOLA JUDICIAL. **Principais técnicas utilizadas em mediações e conciliações na Justiça do Trabalho**. Disponível em: https://escolajudicial.trt5.jus.br/sites/default/files/principais_tecnicas_utilizadas_em_mediacoes_e_conciliacoes_na_justica_do_trabalho_prof.a_roberta_carvalho.pdf.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; EIDT, Elisa Berton. **A justiça brasileira e o papel das Cortes Internacionais Europeia e Interamericana de Proteção de Direitos Humanos em face do direito à razoável duração do processo**: a mediação como alternativa à morosidade? Universitas Jus, Brasília, v. 27, n. 1, p. 81-96, 2016. Disponível em: <https://revistas.uniceub.br/jus/article/view/3867>.

RESTRIÇÕES JURÍDICAS À ATUAÇÃO POLICIAL: CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS DA LIMITAÇÃO DO USO DA FORÇA

Luan Fernandes Costa Correia¹

Nelisse De Freitas Josino Vasconcelos²

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso tem como objetivo analisar as consequências práticas das restrições jurídicas impostas à atuação dos agentes de segurança pública no Brasil, especialmente no que concerne ao uso da força e ao exercício do direito à legítima defesa. A pesquisa parte da premissa de que a atividade policial, embora essencial à preservação da ordem pública e à proteção da coletividade, é permeada por limitações normativas que, se aplicadas de forma excessivamente rígida, podem comprometer a eficiência operacional e a segurança dos próprios agentes. A metodologia adotada é de natureza qualitativa, com abordagem teórico-descritiva e método dedutivo, fundamentada em doutrina, legislação e jurisprudência. O estudo inclui ainda análises de casos concretos, e um comparativo internacional com a política de tolerância zero aplicada nos Estados Unidos, a fim de demonstrar como diferentes ordenamentos jurídicos tratam os limites e permissões da atuação policial. Conclui-se que a efetividade da segurança pública depende do equilíbrio entre o controle jurídico e a autonomia operacional das forças policiais, garantindo a legalidade das ações sem inviabilizar a proteção social e a ordem pública.

Palavras-chave: Atividade policial. Uso da força. Legítima defesa. Restrição jurídica. Segurança pública.

LEGAL RESTRICTIONS ON POLICE ACTION: PRACTICAL CONSEQUENCES OF THE LIMITATION ON THE USE OF FORCE

¹ Discente do Curso de Direito no Centro Universitário do Rio Grande do Norte - UNI/RN. Email: luancostacorreia@gmail.com

² Docente do Curso de Direito no Centro Universitário do Rio Grande do Norte - UNI/RN. Email: nelisse@unirn.edu.br

ABSTRACT

This undergraduate thesis aims to analyze the practical consequences of the legal restrictions imposed on the actions of law enforcement officers in Brazil, particularly regarding the use of force and the exercise of the right to self-defense. The research assumes that police activity, although essential for maintaining public order and protecting society, is surrounded by normative limitations that, when applied too rigidly, may hinder operational efficiency and the officers' own safety. The methodology adopted is qualitative, with a theoretical-descriptive approach and a deductive method, based on legal doctrine, legislation, and jurisprudence. The study also includes an analysis of the real case known as Operation Território Seguro, carried out in the State of Rio Grande do Norte, and an international comparison with the zero tolerance policy applied in the United States, in order to demonstrate how different legal systems regulate the limits and permissions of police activity. It is concluded that the effectiveness of public security depends on a balance between legal control and operational autonomy of law enforcement, ensuring the legality of actions without undermining social protection and public order.

Keywords: Police activity. Use of force. Self-defense. Legal restriction. Public security.

1 INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso tem como objetivo analisar as consequências práticas das restrições jurídicas impostas à atuação dos agentes de segurança pública, especialmente no que diz respeito ao uso da força, ao exercício do direito à legítima defesa e o estrito cumprimento do dever legal. Dessa maneira, no atual cenário marcado pela crescente complexidade das atividades policiais, é indispensável examinar os limites legais que condicionam o exercício da função policial, assim como as implicações dessas limitações na eficácia das operações e na proteção dos próprios agentes.

Ato contínuo, a atuação policial, embora essencial à preservação da ordem pública e à garantia da segurança da sociedade, encontra-se frequentemente submetida a uma série de questionamentos jurídicos e sociais. Consequentemente, a aplicação da lei penal, a utilização de algemas, as abordagens em via pública e o enfrentamento de situações de risco extremo colocam os agentes em constante tensão entre o dever funcional e os limites impostos pelo ordenamento jurídico.

Diante desse cenário fático, a presente pesquisa propôs-se a entender sobre a amplitude do respaldo jurídico conferido aos policiais e como os tribunais superiores têm interpretado e decidido casos envolvendo o uso da força e a legítima defesa por parte desses profissionais.

Nesse contexto, o trabalho teve como intuito central analisar as limitações impostas pela legislação ao uso da força por policiais, apresentando tanto aspectos positivos quanto negativos, sendo indispensável uma análise equilibrada desses efeitos. Objetivou-se ainda explicar o funcionamento das principais iniciativas normativas, jurisprudenciais e institucionais que regulam o uso da força, como a legislação penal e constitucional aplicável, às diretrizes de atuação das corporações e a interpretação jurisprudencial dos tribunais superiores, e expor brevemente como a prática se reverbera no cotidiano.

Para isso, inicialmente discorreu-se acerca das atribuições da atividade policial, seu campo de atuação e funcionamento. Em seguida, foram apresentados conceitos fundamentais para a temática, dentre eles: uso da força, limitações e legalidade com base na legítima defesa.

Outrossim, demonstrou-se ocorrências verdadeiras, analisando a atuação da atividade policial e suas implicações posteriores.

No tocante à metodologia de pesquisa, optou-se pela abordagem qualitativa, de natureza teórico-descritiva, com o objetivo de analisar os efeitos práticos das limitações jurídicas impostas à atuação dos agentes de segurança pública. Ademais, o método utilizado foi o dedutivo, partindo de fundamentos legais e doutrinários gerais para a análise de casos específicos, à luz da jurisprudência dos tribunais superiores.

Utilizou-se ainda como fonte teórica a legislação brasileira e trabalhos de teóricos da área, com base em doutrinas especializadas em Direito Penal, bem como análise documental da legislação vigente, especialmente o Código Penal Brasileiro e normas correlatas sobre a atividade policial.

Em síntese, o estudo buscou demonstrar, à luz do Código Penal, da jurisprudência dos tribunais superiores, bem como os tratados internacionais os efeitos práticos das limitações jurídicas impostas ao uso da força na atuação policial, bem como, pretende-se: examinar a aplicação prática do uso de algemas; avaliar as abordagens policiais sob o ponto de vista legal.

Entretanto, diante da expansão normativa e da crescente intervenção judicial sobre a atividade policial, forma-se um cenário no qual se torna cada vez mais relevante compreender se o conjunto das restrições existentes contribui para a proteção dos direitos fundamentais ou se acaba por gerar entraves capazes de comprometer a efetividade da atuação policial e a segurança social. Assim, essa tensão entre controle jurídico e eficiência operacional configura o eixo central do debate que se desenvolverá ao longo deste trabalho, exigindo análise rigorosa e crítica.

2 FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA ATUAÇÃO POLICIAL E ATRIBUIÇÕES DA ATIVIDADE POLICIAL

A atuação policial no Brasil é uma atividade essencial para a preservação da ordem pública, a garantia da paz social e a efetividade do Estado Democrático de Direito. Segundo Di Piero:

“Segurança pública seria a garantia dada pelo Estado de uma convivência social isenta de ameaça de violência, permitindo a todos o gozo dos seus direitos assegurados pela Constituição, por meio do exercício do poder de polícia.”

Em suma, trata-se de uma função complexa, marcada pela necessidade de conciliar a defesa da coletividade com o respeito aos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição da República. Dessa forma, para compreender as restrições jurídicas que condicionam a atividade policial, faz-se necessário examinar, inicialmente, os fundamentos constitucionais e legais que delimitam o papel das instituições de segurança pública, assim como as atribuições específicas conferidas a cada uma delas.

Assim, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 144, estabelece que “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Esse dispositivo revela, os encargos e responsabilidades da atuação

estatal em matéria de segurança, bem como a participação da sociedade na corresponsabilização pelo tema.

Nesse cenário, a constituição busca estruturar um sistema de segurança pública com mais de uma atribuição, no qual coexistem órgãos de natureza ostensiva e preventiva (Polícia Militar, por exemplo) e órgãos de investigação e persecução penal (Polícia Civil e Polícia Federal). Dessa maneira, essa divisão de competências reforça a necessidade de atuação integrada e coordenada, por consequência de fragilizar o próprio aparato de segurança.

Como efeito, a segurança pública é instrumento de efetivação dos direitos fundamentais, pois, sem a preservação da ordem e da tranquilidade social, inviabiliza-se o pleno exercício das liberdades individuais. Dessa forma, a atuação policial deve ser compreendida como um meio indispensável à concretização da dignidade da pessoa humana, princípio fundamental consagrado no artigo 1º, inciso III, da Constituição.

Outrossim, a atividade policial, por sua própria natureza coercitiva, encontra-se rigidamente submetida aos princípios constitucionais que orientam a Administração Pública, conforme o artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Em sequência, o princípio da legalidade impõe que a polícia só pode agir dentro dos limites estabelecidos pela lei, não havendo espaço para atuações arbitrárias. Ademais, o princípio da proporcionalidade, embora não expresso no artigo 37, decorre da própria ordem constitucional e orienta a atuação estatal em situações que envolvem restrições a direitos fundamentais. Consequentemente, no caso da polícia, significa que o uso da força deve ser adequado, necessário e moderado em relação à situação concreta enfrentada.

Ainda sobre isso, segundo Almiro do Couto e Silva adverte que "as providências adotadas pelos particulares ou pelo Estado com relação aos interesses das demais pessoas ou dos administrados, devem ser adequadas a esses mesmos interesses, proibindo-se medidas excessivas". Logo, esse raciocínio aplica-se integralmente à atividade policial, já que o emprego da força é uma intervenção estatal de alto impacto sobre a esfera de liberdade dos indivíduos.

Além disto, a razoabilidade atua como critério de ponderação entre a eficácia da ação policial e a proteção da dignidade humana, devendo nortear a conduta dos agentes em contextos de risco e urgência. Dessa forma, o policial deve agir com firmeza, mas

sempre dentro dos parâmetros normativos que garantem previsibilidade e segurança jurídica.

Cabe ainda destacar que o Estado Democrático de Direito, proclamado pela Constituição de 1988, funda-se no respeito à lei e na supremacia dos direitos fundamentais. Nesse contexto, a polícia não é mero instrumento de repressão estatal, mas sim órgão vocacionado à proteção da sociedade e à garantia das liberdades públicas.

Tal perspectiva encontra respaldo também em tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), que impõe aos Estados o dever de respeitar e garantir os direitos fundamentais, inclusive no exercício das funções de segurança pública.

Diante de tudo que foi exposto, conclui-se que a atividade policial encontra sólido fundamento constitucional e legal, sendo indispensável para a manutenção da ordem pública e para a proteção dos direitos fundamentais. No entanto, esse papel é exercido dentro de limites estritos, que buscam evitar abusos e arbitrariedades, mas que também podem gerar tensões quando confrontados com as exigências práticas da atividade.

Assim, compreender os fundamentos jurídicos da atividade policial e as atribuições das instituições responsáveis pela segurança pública é o primeiro passo para a análise crítica das restrições jurídicas à atuação policial, tema central deste trabalho. Nos próximos capítulos, será possível avançar na discussão acerca das limitações específicas impostas pelo ordenamento jurídico e seus reflexos práticos na rotina policial.

3 O USO DA FORÇA E SEUS LIMITES NO ORDENAMENTO JURÍDICO

O uso da força constitui uma das facetas mais delicadas da atuação policial, pois se refere ao momento em que o Estado exerce seu poder coercitivo de forma direta sobre os indivíduos. Trata-se de uma intervenção que, em muitos casos, restringe direitos fundamentais como a liberdade, a integridade física e, em situações extremas, a própria vida. Por essa razão, o ordenamento jurídico brasileiro estabelece parâmetros rígidos para controlar a atuação dos agentes de segurança pública, de modo a conciliar a necessidade de efetividade policial com a proteção da dignidade humana.

Na atuação policial nem todas as ocorrências são resolvidas de forma pacífica, em algumas situações faz-se necessário o uso progressivo da força, ou seja, usando dos meios existentes de acordo com a resistência do acusado. O Código de Processo Penal estabelece em seu artigo 284 que: “Não será permitido o emprego de força, salvo o indispensável no caso de resistência ou de tentativa de fuga do preso” (BRASIL, 1941).

Por sua vez, a expressão “uso da força” designa a aplicação de meios coercitivos pelo agente estatal com o objetivo de conter, neutralizar ou prevenir uma ameaça ou resistência. Assim, essa atuação pode variar desde a simples presença policial (força potencial) até o emprego de armas de fogo (força letal).

Segundo o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (CCFRAL), em seu art. 3º: “Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei só podem empregar a força quando estritamente necessária e na medida exigida para o cumprimento de seu dever”. Dessa maneira, é orientado que o emprego da força seja sempre excepcional, necessário e proporcional.

Nesse cenário, A Constituição de 1988, ao proclamar a dignidade da pessoa humana como fundamento da República (art. 1º, III), e ao consagrar os direitos fundamentais à vida e à integridade física (art. 5º, caput e inciso III), estabelece um marco jurídico intransponível para a atividade policial.

Consequentemente, a utilização da força deve ser interpretada de forma compatível com esses direitos, sob pena de configurar abuso de autoridade ou violação constitucional. A Lei nº 13.869/2019, conhecida como Lei de Abuso de Autoridade, reforça essa perspectiva ao tipificar condutas abusivas, como o uso excessivo da força em prisões e abordagens.

Logo, o texto constitucional atua como parâmetro de controle para o exercício do poder de polícia, exigindo que a atuação do agente público observe estritamente a legalidade, a razoabilidade e a proporcionalidade.

3.1 O USO DA FORÇA NO CÓDIGO PENAL: LEGÍTIMA DEFESA E ESTRITO CUMPRIMENTO DO DEVER LEGAL

Ainda sobre isso, no âmbito infraconstitucional, o Código Penal Brasileiro prevê hipóteses em que o uso da força é juridicamente permitido, afastando a ilicitude da conduta. Assim sendo, o artigo 23 dispõe que não há crime quando o agente pratica o

fato em estado de necessidade, em legítima defesa, em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito.

Por sua vez, o artigo 25 do Código Penal define a legítima defesa como a utilização moderada dos meios necessários para repelir injusta agressão, atual ou iminente, a direito próprio ou de outrem. Esse dispositivo é frequentemente invocado por policiais em situações de confronto, nos quais a reação armada se mostra inevitável para proteção da própria vida ou de terceiros. Nesse sentido, segundo Nucci (2012, p.172) dispõe que: “na legítima defesa há um conflito entre o titular de um bem ou interesse juridicamente protegido e um agressor, agindo ilicitamente, ou seja, trata-se de um confronto entre o justo e o injusto”.

Já o estrito cumprimento do dever legal autoriza o uso da força quando o agente atua em conformidade com obrigações funcionais impostas pela lei, como no caso de efetuar prisões, conter distúrbios ou dispersar manifestações violentas. No entanto, o excesso doloso ou culposos é punível, nos termos do artigo 23, parágrafo único, do Código Penal.

Destarte, Capez (2011) complementa afirmando que os meios necessários são os menos lesivos colocados à disposição do agente no momento em que sofre a agressão. O autor utiliza o seguinte exemplo: Se o sujeito tem um pedaço de pau a seu alcance e com ele pode tranquilamente conter a agressão, o emprego de arma de fogo revela-se desnecessário. Logo, tal entendimento reforça a necessidade de cautela e preparo técnico na tomada de decisões em campo.

Vale informar que a portaria interministerial 4.266 de 2010, que traça diretrizes sobre o uso da força, estabelece de forma clara em seu tópico 3 que:

“Os agentes de segurança pública não deverão disparar armas de fogo contra pessoas, exceto em casos de legítima defesa própria ou de terceiros contra perigo iminente de morte ou lesão grave.” (BRASIL, 2010)

3.2 JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES SOBRE O USO DA FORÇA

Outrossim, a interpretação jurisprudencial tem desempenhado papel central na delimitação do uso da força no Brasil. O Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) têm reiteradamente afirmado que a atuação policial deve observar critérios de necessidade e proporcionalidade.

Um marco nesse sentido é a Súmula Vinculante nº 11 do STF, que restringe o uso

de algemas a casos de resistência, fuga ou perigo à integridade física do próprio preso ou de terceiros, sob pena de nulidade da prisão e responsabilização do agente. Desse modo, a decisão ilustra a preocupação do Judiciário em evitar arbitrariedades no exercício da força policial.

Outro exemplo encontra-se no julgamento do HC 598.051/SP (STJ, 2020), em que o tribunal reforçou que a busca pessoal e a abordagem policial só se justificam diante de fundada suspeita, sendo vedadas práticas abusivas que violam a intimidade dos cidadãos. Da mesma forma, o ministro Gilmar Mendes afirmou que “a entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas a posteriori”.

Por derradeiro, cabe ressaltar que além da legislação interna, o Brasil também aplica as normas internacionais, por ser signatário de tratados e convenções internacionais que estabelecem parâmetros de conduta para o uso da força. Entretanto, as quais não foram objeto da presente pesquisa em razão do enfoque temático.

Por fim, observa-se que o uso da força pela polícia no Brasil encontra-se rigidamente regulado pelo ordenamento jurídico, que busca compatibilizar a necessidade de atuação eficaz com a preservação dos direitos fundamentais. Assim, a Constituição, o Código Penal, a Lei de Abuso de Autoridade, a jurisprudência e os tratados internacionais formam um conjunto normativo que limita e condiciona a ação policial.

Logo, por um lado, tais restrições funcionam como barreiras contra arbitrariedades e abusos; por outro, podem gerar insegurança jurídica para os agentes, que, em situações de urgência, precisam decidir rapidamente sob o risco de responsabilização futura.

4.0 ABORDAGENS POLICIAIS E BUSCA PESSOAL: LIMITES LEGAIS E JURISPRUDENCIAIS

A abordagem policial é uma das práticas mais frequentes da atividade da segurança pública e, ao mesmo tempo, uma das que mais suscitam questionamentos jurídicos. Assim, o artigo 244 do Código de Processo Penal autoriza a busca pessoal independentemente de mandado judicial quando houver fundada suspeita de que alguém esteja na posse de arma proibida, de objetos ilícitos ou relacionados a infração

penal.

No entanto, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem reiteradamente afirmado que a fundada suspeita não pode se basear em critérios subjetivos, preconceituosos ou discriminatórios, como cor da pele, local de moradia ou condição social do abordado, a fim de evitar embate com os direitos fundamentais.

Consequentemente, no julgamento do HC 598.051/SP (2020), o STJ entendeu que a busca pessoal realizada com base apenas na “atitude suspeita” do indivíduo, sem elementos objetivos, é ilegal e resulta na nulidade das provas obtidas. Logo, esse precedente revela a preocupação do Judiciário em coibir práticas abusivas e garantir que a atuação policial respeite o devido processo legal.

Portanto, a abordagem policial deve observar limites legais claros, garantindo que a atuação estatal não se converta em violação da liberdade individual e na prática de seletividade penal. Assim sendo, essas decisões revelam a preocupação dos tribunais em assegurar que o exercício do poder de polícia não se distancie dos princípios constitucionais da legalidade, da proporcionalidade e da dignidade da pessoa humana.

Outrossim, vale ressaltar que existem formas de responsabilização do agente que excede seus limites legais. Nesse contexto, no campo penal, o policial pode responder por crimes de abuso de autoridade (Lei nº 13.869/2019), lesão corporal, homicídio ou constrangimento ilegal, caso faça uso desproporcional da força. Assim sendo, a jurisprudência é firme no sentido de que a excludente de ilicitude (legítima defesa ou estrito cumprimento do dever legal) não ampara condutas manifestamente excessivas.

Entretanto, se, por um lado, essas limitações impedem arbitrariedades e reforçam o controle democrático sobre a força estatal, por outro, podem gerar insegurança jurídica para os policiais, que muitas vezes precisam agir em contextos de risco iminente e sob forte pressão.

É comum surgirem dúvidas no tocante a atuação policial, quando diz respeito à legítima defesa e o estrito cumprimento do dever legal, até porque, as duas excludentes, em grande parte da atuação são realizadas quase que simultaneamente, pois o policial, inicialmente exerce o estrito cumprimento do dever legal quando realiza abordagens, perseguições, capturas e prisões, e essas ações podem evoluir para uma legítima defesa, basta que o acusado da prática delituosa venha a tentar contra a integridade física do policial. A jurisprudência também é pacífica nesse entendimento, veja o seguinte acórdão:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. POLICIAIS MILITARES INVESTIGADOS POR HOMICÍDIO. EXCLUDENTES DE ILICITUDE DA LEGÍTIMA DEFESA E DO ESTRITO CUMPRIMENTO DO DEVER LEGAL RECONHECIDAS PELO JUIZ SUSCITANTE E SUSCITADO. TROCA DE TIROS COM A VÍTIMA, QUE TERIA RESISTIDO A PRISÃO, APÓS PRATICAR UM ROUBO. MILITARES EM SUA FUNÇÃO TÍPICA.

1. Não se vislumbra indícios mínimos de dolo homicida na conduta praticada. Tanto é assim, que os juízos suscitante e suscitado decidiram pelo arquivamento do inquérito policial, ao reconhecer que os policiais militares agiram resguardados pelos excludentes de ilicitude da legítima defesa e do estrito cumprimento do dever legal. (AgRg no cc 133875/SP. nº 2014/0115118-1. Terceira Seção. Rel. Ministra Laurita Vaz. Ac. Em 13/08/2014). (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2014)

4.1 USO DE ALGEMAS

É imperioso destacar que o exercício da função policial, embora indispensável à preservação da ordem pública, encontra-se sujeito a uma série de limitações impostas pelo ordenamento jurídico brasileiro. Estas, por sua vez, visam compatibilizar a atuação coercitiva do Estado com a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos, evitando abusos, arbitrariedades e violações da dignidade humana. Entre as limitações mais relevantes destacam-se aquelas relacionadas ao uso de algemas, à realização de abordagens policiais e à responsabilização dos agentes em casos de excesso no uso da força.

Inicialmente, o uso de algemas representa um dos temas mais debatidos na relação entre poder de polícia e respeito aos direitos fundamentais. Nesse cenário, durante décadas, a aplicação das algemas foi tratada como uma medida discricionária do agente, sem parâmetros normativos claros. Entretanto, com o advento da Súmula Vinculante nº 11 do Supremo Tribunal Federal, editada em 2008, a questão passou a contar com limites objetivos.

Por sua vez, a referida súmula estabelece que o uso de algemas só é legítimo em situações de resistência, fundado receio de fuga ou perigo à integridade física do próprio preso ou de terceiros. Fora dessas hipóteses, o uso do instrumento configura abuso de autoridade, podendo gerar a responsabilização do agente e até mesmo a nulidade da prisão ou do ato processual.

Ademais, segundo a Diretriz nº 008/2015 - norma da Polícia Militar do Paraná - que estabelece diretrizes sobre o controle, segurança e emprego de instrumentos não letais pelos policiais, determina que:

“A utilização dos instrumentos não letais ou de menor potencial ofensivo tem por finalidade preservar vidas e minimizar os danos à integridade das pessoas, sendo empregados para, [...] incapacitar temporariamente o agressor ou resistente a ordem legal” (PMPR, 2015).

Em contrapartida, vale ressaltar que, críticos da súmula argumentam que a limitação excessiva pode expor os agentes a riscos desnecessários, já que a avaliação de perigo em situações de prisão nem sempre é clara e objetiva. Dessa forma, a jurisprudência tem exigido fundamentação expressa do agente ou da autoridade responsável pelo uso das algemas, buscando equilibrar proteção de direitos e segurança operacional.

5 CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS DAS LIMITAÇÕES À ATUAÇÃO POLICIAL

É imperioso destacar que a atividade policial é permeada por situações complexas, muitas vezes marcadas pela imprevisibilidade e pelo confronto iminente. Dessa maneira, as restrições jurídicas impostas ao uso da força têm por objetivo proteger os direitos fundamentais e limitar os abusos decorrentes da atuação estatal. Contudo, tais limitações, embora necessárias, produzem consequências práticas que impactam diretamente tanto a sociedade quanto os próprios agentes de segurança pública.

Conforme delineado, neste capítulo, serão analisados os aspectos positivos e negativos dessas restrições, bem como seus reflexos na dinâmica operacional e os dilemas enfrentados pelos policiais diante da necessidade de agir em contextos de urgência e risco.

5.1 ASPECTOS POSITIVOS: PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E CONTROLE DA FORÇA ESTATAL

Entre as principais consequências positivas das restrições jurídicas destaca-se o fortalecimento do Estado Democrático de Direito, uma vez que a limitação do uso da força coíbe práticas autoritárias e protege a dignidade da pessoa humana.

Consoante afirmado anteriormente, a existência de parâmetros legais claros impede a utilização arbitrária da violência e reforça a ideia de que a polícia é uma instituição voltada para a proteção da sociedade, e não para a sua intimidação. Nesse

sentido, Capez (2020, p. 471) ressalta que a contenção do poder policial não é sinônimo de fragilidade do Estado, mas de maturidade democrática, pois traduz o compromisso do poder público com a proteção dos direitos fundamentais.

Outro aspecto positivo é a redução de abusos e da seletividade penal, especialmente em abordagens pessoais. Assim, as decisões do STF e do STJ, que exigem elementos objetivos para a busca pessoal, contribuem para evitar que a atividade policial se baseie em estigmas sociais, raciais ou territoriais.

Outrossim, o estabelecimento de limites fortalece a confiança social na instituição policial, pois os cidadãos percebem que há mecanismos jurídicos de controle e responsabilização em caso de excesso. Desse modo, esse fator é fundamental para legitimar a atuação policial perante a comunidade, ampliando a cooperação da sociedade com as forças de segurança.

5.2 ASPECTOS NEGATIVOS: INSEGURANÇA JURÍDICA E RISCOS PARA OS POLICIAIS

Ainda sobre isso, apesar dos inegáveis avanços, as restrições jurídicas também geram consequências negativas, sobretudo no que diz respeito à insegurança jurídica vivenciada pelos policiais. Consequentemente, em muitas situações de confronto, o agente se vê diante da necessidade de agir de forma rápida e decisiva, mas teme que sua conduta seja posteriormente interpretada como abuso ou excesso.

No momento da ação policial, o agente é tomado por uma grande carga de adrenalina, explosão de sentimentos, mistura de emoção, ódio e medo, medo de morrer, medo de deixar a família desamparada, medo de matar um inocente, medo de após matar o criminoso que tentou contra sua vida e de seus colegas ainda assim ser julgado e condenado, enfim, a tarefa não é fácil, porém é uma missão de extrema importância para que haja ao menos um mínimo de sensação de segurança jurídica.

A Lei nº 13.869/2019 (Lei de Abuso de Autoridade), por exemplo, ainda que represente um importante avanço para a proteção dos direitos individuais, é alvo de críticas de parte da categoria policial, que a considera excessivamente severa em determinados dispositivos. Para esses críticos, a lei pode desestimular a ação policial, criando um ambiente de paralisia operacional, no qual o medo de punição leva o agente a hesitar diante de situações de risco.

Outro aspecto negativo é o aumento da vulnerabilidade dos agentes, que muitas

vezes se veem obrigados a atuar em condições desiguais em relação a criminosos fortemente armados. Logo, a restrição do uso de determinados meios coercitivos pode comprometer a integridade física e psicológica do policial, afetando sua disposição para agir de forma proativa.

Veja-se que, nessas ocasiões, as limitações jurídicas também influenciam diretamente o planejamento e a execução das operações policiais. Por vezes, a necessidade de cumprir protocolos e justificar cada ato, embora importante sob a ótica dos direitos fundamentais, pode reduzir a agilidade das ações e comprometer sua eficácia em contextos emergenciais.

No caso da Súmula Vinculante nº 11, por exemplo, a exigência de fundamentação para o uso de algemas impacta a dinâmica de prisões em flagrante. Consequentemente, muitos agentes relatam que, em situações de tensão, a obrigação de justificar previamente pode criar risco desnecessário para a segurança da equipe. É evidente ainda que, o conjunto de restrições jurídicas coloca os policiais diante de dilemas complexos, especialmente quando há colisão entre o dever de proteger a sociedade e o direito à autodefesa.

Nesse contexto, em um cenário de confronto armado, por exemplo, o policial deve agir para neutralizar a ameaça, mas ao mesmo tempo precisa respeitar os princípios da proporcionalidade e da necessidade. Desse modo, há dificuldade em avaliar a dose exata de força a ser empregada em frações de segundo, gerando tensão psicológica e risco de erro, seja por excesso, seja por omissão. Logo, a sociedade exige simultaneamente máxima eficiência policial e absoluto respeito aos direitos fundamentais, criando um paradoxo em que qualquer decisão do agente estará sujeita a críticas, seja por agir demais, seja por agir de menos.

Por fim, diante desse quadro, muitos policiais passam a apresentar dificuldades no gerenciamento de risco e na tomada de decisões em situações críticas, desenvolvendo o que parte da doutrina denomina *paralisia operacional*. Esse fenômeno consiste em um estado de hesitação excessiva, no qual o agente, temendo futuras responsabilizações, reduz sua capacidade de reação diante de situações de perigo iminente. Consequentemente, a *paralisia operacional* compromete não apenas a segurança física e psicológica do próprio policial, mas também coloca em risco a coletividade que deveria ser protegida, uma vez que a demora ou omissão na resposta pode agravar o cenário de violência.

Assim sendo, as consequências práticas das limitações ao uso da força pela polícia revelam um cenário de ambivalência. Por um lado, reforçam a proteção dos direitos fundamentais, ampliam o controle democrático sobre a atuação estatal e reduzem a ocorrência de abusos. Por outro, geram insegurança jurídica, vulnerabilidade operacional e dilemas psicológicos que impactam diretamente a eficácia da atividade policial.

Nesse cenário, o desafio, portanto, consiste em encontrar um equilíbrio entre eficiência e legalidade, garantindo que as restrições jurídicas não sejam interpretadas como obstáculos intransponíveis à ação policial, mas como parâmetros orientadores para uma atuação profissional, ética e juridicamente segura.

6 CASOS CONCRETOS, A IMPORTÂNCIA DA PERMISSIBILIDADE POLICIAL PARA UMA ATUAÇÃO EFICAZ

A análise teórica sobre as limitações jurídicas impostas à atuação policial torna-se mais completa quando confrontada com casos concretos que evidenciam a complexidade do exercício da segurança pública no Brasil. Nesse contexto, destaca-se a Operação Território Seguro, deflagrada no Estado do Rio Grande do Norte, em outubro de 2025, como um exemplo emblemático da necessidade de equilíbrio entre os limites legais e a permissibilidade operacional conferida às forças de segurança pública para o cumprimento de suas atribuições constitucionais.

Além da Operação Território Seguro, ocorrida no Rio Grande do Norte, outras ações de grande impacto nacional reforçam a necessidade de operações coordenadas e de permissibilidade controlada para o enfrentamento de organizações criminosas altamente estruturadas. Como exemplo, destaca-se a Operação Contenção, deflagrada no Complexo do Alemão e da Penha, no Rio de Janeiro, também em outubro de 2025, considerada uma das maiores operações já realizadas no país em termos de efetivo mobilizado e de enfrentamento direto ao crime organizado. Logo, a comparação entre ambas demonstra que, independentemente da região, o Estado brasileiro enfrenta desafios semelhantes no combate ao crime violento, exigindo planejamento estratégico, cooperação interinstitucional e respaldo jurídico consistente.

6.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA OPERAÇÃO TERRITÓRIO SEGURO

A Operação Território Seguro foi uma ação conjunta coordenada pela Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social do Rio Grande do Norte (SESED/RN), com o apoio do Ministério da Justiça e Segurança Pública, tendo como principal objetivo reduzir a criminalidade e desarticular organizações criminosas que atuavam em Natal e na Região Metropolitana. Ademais, a operação mobilizou cerca de 330 agentes de diferentes corporações, incluindo a Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Penal e a Força Integrada de Combate ao Crime Organizado (FICCO).

Assim sendo, durante a execução, foram cumpridos mais de 40 mandados de prisão e de busca e apreensão, resultando na prisão de aproximadamente 30 pessoas ligadas a facções criminosas, além da apreensão de armas de fogo, drogas, munições e veículos. Outrossim, a operação contou ainda com apoio aéreo simultâneo de duas aeronaves (Potiguar 01 e Potiguar 02), ampliando o raio de cobertura e a eficiência das ações em solo.

Dessa maneira, essas ações integradas demonstram a complexidade e o alto grau de planejamento que envolvem operações dessa natureza, evidenciando o desafio das forças de segurança em atuar de forma eficaz sem violar direitos e garantias fundamentais.

6.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA OPERAÇÃO CONTENÇÃO NO RIO DE JANEIRO

A Operação Contenção, realizada no final de outubro de 2025 no Complexo do Alemão e na Penha, no Rio de Janeiro, tornou-se um marco na discussão sobre o uso da força policial em larga escala e sobre o grau de permissibilidade necessário para o enfrentamento de facções de altíssima periculosidade, como o Comando Vermelho. A ação mobilizou aproximadamente 2.500 agentes da Polícia Militar, Polícia Civil e Forças Integradas de Combate ao Crime Organizado, sendo considerada a maior operação no estado em mais de uma década.

Os resultados evidenciaram a magnitude e a intensidade do confronto: 121 suspeitos foram mortos, 4 policiais perderam a vida, e 81 indivíduos foram presos, além da apreensão de grande quantidade de armas de fogo – incluindo dezenas de fuzis –, munições e drogas. Ademais, a operação também contou com helicópteros, blindados, drones e equipes táticas especializadas, demonstrando alto grau de planejamento e

logística.

Entretanto, a elevada letalidade da operação reacendeu o debate nacional sobre o equilíbrio entre eficiência da segurança pública e respeito aos direitos fundamentais. Dessa maneira, de um lado argumenta-se que operações dessa natureza são indispensáveis para conter o avanço de facções criminosas que exercem domínio territorial armado. De outro, setores institucionais e acadêmicos questionam se todos os atos estatais permaneceram dentro dos limites da proporcionalidade e se houve mecanismos adequados de controle e supervisão.

A operação demonstra, assim, tanto a capacidade operacional do Estado quanto a complexidade de se combater o crime organizado em ambientes densamente povoados. Ao mesmo tempo, revela a necessidade de aperfeiçoamento constante dos mecanismos de controle, transparência e treinamento policial, de modo que a força estatal seja utilizada de forma juridicamente adequada e socialmente legítima.

6.3 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA E RESPALDO CONSTITUCIONAL

As operações em questão ilustram, na prática, a aplicação direta dos princípios e normas que regem a atividade policial no Estado Democrático de Direito. Assim, consequentemente, evidencia-se na operação a presença dos dispositivos constitucionais da atuação policial, legitimando a intervenção coercitiva do Estado quando necessária à manutenção da ordem e à proteção da coletividade.

Ademais, a atuação das forças policiais na Operação Território Seguro, bem como na Operação Contenção foram amparadas pelo estrito cumprimento do dever legal e pela legítima defesa funcional, ambas previstas no Código Penal. Segundo o artigo 23, inciso III, “não há crime quando o agente pratica o fato em estado de necessidade, em legítima defesa, em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito” (BRASIL, 1940, art. 23, III).

Na sequência, o artigo 25 do mesmo diploma legal define:

“Entende-se em legítima defesa quem, usando moderadamente dos meios necessários, repele injusta agressão, atual ou iminente, a direito seu ou de outrem.” (BRASIL, 1940, art. 25).

Nessa perspectiva, é importante ressaltar que as operações dessa magnitude

dependem de mandados judiciais regularmente expedidos, o que reforça a legalidade da atuação e garante o controle jurisdicional sobre os atos praticados. Assim, o policial que atua em conformidade com o dever legal, observando os limites da necessidade e da moderação, encontra-se protegido pelas excludentes de ilicitude, desde que não haja excesso doloso ou culposos em sua conduta.

Logo, as operações citadas acima, apresentam como exemplo de ação estatal pautada na legalidade e no respeito aos princípios constitucionais da proporcionalidade, razoabilidade e legalidade, assegurando que o uso da força se mantenha como medida excepcional e instrumental, e não como regra.

6.4 A IMPORTÂNCIA DA PERMISSIBILIDADE E DA CONFIANÇA INSTITUCIONAL

A efetividade das operações policiais, especialmente em contextos de criminalidade organizada, depende de certo grau de permissibilidade jurídica e institucional que permita ao agente agir com segurança e respaldo estatal. Entretanto, quando o ordenamento jurídico impõe restrições excessivas ou interpretações demasiadamente rígidas sobre o uso da força, cria-se um ambiente de insegurança jurídica, que pode paralisar o agente diante da necessidade de tomar decisões rápidas em situações de risco iminente.

No caso das operações citadas, o êxito das ações decorreu, em grande parte, do respaldo conferido pelas instituições estatais aos agentes envolvidos, que puderam exercer suas funções com base em parâmetros legais claros e em apoio operacional coordenado.

Nesse cenário, a permissibilidade aqui mencionada não deve ser confundida com licença para arbitrariedade, mas sim com o reconhecimento jurídico e social da legitimidade da força estatal, desde que exercida dentro dos marcos da legalidade. A existência de protocolos de atuação, treinamentos específicos e coordenação entre forças distintas assegura o equilíbrio entre eficiência operacional e respeito aos direitos fundamentais, o que, de acordo com Barroso (2015), representa a técnica de proteção dos direitos fundamentais contra as ingerências estatais excessivas, exigindo que o sacrifício imposto seja o mínimo necessário à consecução do fim legítimo.

Por fim, o exemplo das operações evidenciam que a ação estatal legítima e proporcional é capaz de restabelecer a ordem e reduzir a criminalidade sem

comprometer os direitos fundamentais. Todavia, revela também os desafios enfrentados pelas forças de segurança diante da tensão constante entre eficiência e controle.

6.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE OS CASOS CONCRETOS

A Operação Território Seguro, assim como a Operação Contenção, representam um marco positivo na aplicação prática dos princípios que regem o uso da força policial no Brasil. Portanto, os casos demonstram que é possível harmonizar eficiência operacional e respeito aos direitos fundamentais, desde que haja planejamento, respaldo jurídico e confiança institucional.

Por conseguinte, observa-se que a permissibilidade jurídica controlada é elemento essencial para que a atividade policial cumpra sua função constitucional de preservar a ordem e proteger a sociedade. Consequentemente, sem esse respaldo, o Estado corre o risco de transformar seus agentes em alvos de insegurança e inércia, enfraquecendo o próprio sistema de segurança pública.

Infere-se logo que, os casos concretos analisados reforçam a tese central deste trabalho: as restrições jurídicas à atuação policial são necessárias, mas devem coexistir com garantias que permitam a ação legítima e eficaz do agente, em conformidade com os princípios da proporcionalidade, legalidade e dignidade da pessoa humana.

7 A EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA DE TOLERÂNCIA ZERO E OS LIMITES JURÍDICOS DA ATUAÇÃO POLICIAL NO BRASIL

O estudo comparado entre diferentes sistemas de segurança pública é fundamental para compreender como os limites jurídicos e institucionais influenciam a eficácia da atuação policial. Nesse contexto, os Estados Unidos da América constituem um caso paradigmático, sobretudo pela adoção da chamada política de “tolerância zero”, aplicada de forma emblemática na cidade de Nova Iorque durante a década de 1990. A análise desse modelo, quando contraposta à realidade brasileira, permite avaliar até que ponto a permissibilidade policial e a rigidez normativa podem afetar a criminalidade, a legitimidade institucional e o respeito aos direitos fundamentais.

7.1 A ORIGEM E OS FUNDAMENTOS DA POLÍTICA DE TOLERÂNCIA ZERO

A política de tolerância zero tem suas raízes na teoria das janelas quebradas (broken windows theory), desenvolvida por James Q. Wilson e George L. Kelling, em 1982. Segundo essa teoria, a falta de repressão a infrações menores — como vandalismo, pichações ou pequenos furtos — cria um ambiente propício ao aumento de crimes graves, pois transmite a sensação de impunidade e desordem social.

Com base nesse raciocínio, o então prefeito de Nova Iorque, Rudolph Giuliani, e o chefe de polícia William Bratton implementaram, na década de 1990, uma política de atuação policial proativa e rigorosa, na qual qualquer violação da lei deveria ser imediatamente reprimida, independentemente de sua gravidade. Consequentemente, o resultado foi uma queda expressiva nas taxas de criminalidade, especialmente entre 1993 e 2000, período em que homicídios e roubos caíram em mais de 50%, segundo dados do Federal Bureau of Investigation (FBI, 2001).

Contudo, o modelo norte-americano também suscitou críticas quanto à sua compatibilidade com os direitos civis e liberdades individuais, sobretudo porque a política resultou em abordagens em massa, detenções arbitrárias e aumento das denúncias de perfilamento racial (racial profiling). Ainda assim, consolidou-se a percepção de que o forte respaldo institucional e jurídico conferido à polícia foi essencial para o sucesso operacional e para o fortalecimento da sensação de segurança coletiva.

7.2 FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA ATUAÇÃO POLICIAL NOS ESTADOS UNIDOS

O sistema jurídico norte-americano adota como parâmetro para o controle da força policial o princípio da razoabilidade (reasonableness), previsto na Quarta Emenda da Constituição dos Estados Unidos, que protege os cidadãos contra buscas e apreensões arbitrárias. A Suprema Corte norte-americana, ao longo das décadas, consolidou a doutrina segundo a qual o uso da força deve ser avaliado a partir da perspectiva de um policial razoável diante das circunstâncias concretas.

Ademais, em decisão paradigmática, o caso *Graham v. Connor* (490 U.S. 386, 1989) fixou que o uso da força policial deve ser analisado com base na “razão objetiva” (objective reasonableness), levando em consideração as condições do momento e não a

intenção subjetiva do agente. Entretanto, já em *Tennessee V. Garner* (471 U.S. 1, 1985), a Corte limitou o uso da força letal, estabelecendo que ela só é admissível quando houver ameaça imediata à vida ou risco grave à integridade física de terceiros.

Em suma, tais entendimentos revelam que, embora o modelo norte-americano seja mais permissivo quanto à atuação policial, ele mantém critérios de legalidade e controle judicial, ainda que aplicados com maior flexibilidade do que no Brasil. Desse modo, nesse país, a discricionariedade policial é amplamente reconhecida como necessária à manutenção da ordem pública, o que difere do sistema jurídico brasileiro, onde prevalece a interpretação restritiva do uso da força e o controle normativo mais rígido sobre os agentes de segurança.

7.3 A POLÍTICA DE TOLERÂNCIA ZERO E SEUS IMPACTOS PRÁTICOS

Do ponto de vista empírico, a política de tolerância zero produziu resultados mensuráveis: queda significativa dos índices de criminalidade e fortalecimento da sensação de segurança nas áreas urbanas. Entretanto, também gerou severas críticas de juristas, criminólogos e defensores de direitos humanos. Pois, muitos apontam que o modelo, embora eficiente em curto prazo, contribuiu para o aumento da discriminação racial, da superlotação carcerária e da criminalização da pobreza.

Logo, a tolerância zero, embora eficaz em reduzir estatísticas criminais, frequentemente ignora as causas estruturais da violência e tende a comprometer a confiança pública nas instituições estatais. Assim, o sucesso aparente da política se deu à custa da ampliação do poder coercitivo estatal e da redução das garantias individuais, o que gera questionamentos quanto à legitimidade constitucional de tais práticas.

Desse modo, essa realidade demonstra que a eficiência operacional isolada não é suficiente para validar a política de segurança, devendo ser compatibilizada com os princípios do Estado Democrático de Direito. Portanto, o modelo norte-americano serve como parâmetro de observação, mas não como ideal a ser reproduzido integralmente em países cuja Constituição, como a brasileira, confere centralidade à dignidade da pessoa humana e à preservação das liberdades públicas.

7.4 COMPARAÇÃO COM O MODELO JURÍDICO BRASILEIRO

Ao comparar o modelo de tolerância zero norte-americano com o ordenamento jurídico brasileiro, observa-se uma diferença substancial quanto ao alcance e aos limites da força policial. Uma vez que, enquanto nos Estados Unidos prevalece a lógica da eficiência e da razoabilidade subjetiva, no Brasil a atuação policial é rigidamente condicionada pelos princípios da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade, expressos na Constituição Federal e nos dispositivos do Código Penal.

Dessa maneira, as normas brasileiras evidenciam que o uso da força pelo agente público deve sempre observar o critério da moderação, em consonância com os princípios da proporcionalidade e da necessidade. Diferentemente do modelo estadunidense, no qual o policial pode agir preventivamente em face de suspeitas genéricas, o sistema brasileiro exige fundadas razões e motivação concreta para qualquer restrição à liberdade individual, conforme entendimento pacificado pelo Superior Tribunal de Justiça (HC 598.051/SP, 2020).

Portanto, embora ambos os países compartilhem o desafio de equilibrar segurança e liberdade, o Brasil adota um modelo mais garantista e normativamente restritivo, refletindo seu compromisso constitucional com os direitos humanos e a dignidade da pessoa humana. Por outro lado, os Estados Unidos conferem maior discricionariedade à autoridade policial, priorizando a eficiência na repressão e prevenção do crime.

Assim sendo, a experiência norte-americana demonstra que políticas de endurecimento penal e de ampliação da permissibilidade policial podem reduzir índices criminais, mas não necessariamente fortalecem a justiça e a legitimidade estatal. O desafio, portanto, é encontrar o ponto de equilíbrio entre a atuação policial eficaz e o respeito às garantias constitucionais.

Por fim, no caso brasileiro, a excessiva limitação jurídica pode gerar insegurança operacional e comprometer a eficiência da segurança pública, enquanto a flexibilização exagerada do controle da força pode abrir espaço para arbitrariedades. Logo, conclui-se que a comparação com os Estados Unidos evidencia a importância de consolidar um modelo próprio, que una o rigor jurídico do Estado de Direito à capacidade operacional necessária para enfrentar a criminalidade contemporânea.

8 CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho permitiu constatar que a atuação policial, embora juridicamente limitada por princípios e normas constitucionais, permanece um instrumento indispensável à preservação da ordem pública e à efetividade do Estado Democrático de Direito. O tema objeto deste artigo, evidenciou que o agente de segurança pública exerce uma função de natureza complexa e de elevado risco, em que se exige constante ponderação entre o dever funcional e o respeito às garantias individuais.

A partir da fundamentação teórica e normativa apresentada, verificou-se que as restrições jurídicas ao uso da força constituem mecanismos de controle necessários para evitar abusos e arbitrariedades, mas que, quando aplicadas de forma desproporcional, podem gerar insegurança operacional e comprometer a eficiência da atividade policial. Assim, a excludente de ilicitude prevista nos artigos 23, inciso III, e 25 do Código Penal assegura o respaldo jurídico mínimo para o exercício legítimo da força, desde que observados os critérios de necessidade, moderação e proporcionalidade.

Isto posto, a análise do caso concreto da Operação Território Seguro, no Estado do Rio Grande do Norte, demonstrou que a permissibilidade controlada e o apoio institucional são fundamentais para garantir a eficácia das ações policiais, especialmente em cenários de criminalidade organizada, sem afastar o respeito aos direitos fundamentais. Da mesma forma, a inclusão da Operação Contenção, deflagrada no Complexo do Alemão e da Penha, no Rio de Janeiro, reforçou a percepção de que operações de grande porte exigem elevado grau de planejamento, respaldo normativo e confiança institucional para que os agentes possam agir de maneira eficiente diante de agressões graves e iminentes. Assim, ambas as operações revelam a tensão permanente entre eficiência estatal e limites jurídicos, bem como a importância de um modelo que preserve a legitimidade das forças de segurança.

Ademais, o estudo comparativo com a política de tolerância zero dos Estados Unidos demonstrou que modelos excessivamente repressivos podem obter resultados imediatos na redução da criminalidade, mas tendem a comprometer a legitimidade estatal, a confiança pública e o próprio equilíbrio democrático. Desse modo, tal análise reforça a necessidade de que o Brasil adote um modelo baseado no equilíbrio entre controle jurídico e autonomia operacional, evitando tanto a repressão indiscriminada

quanto o excesso de restrições que inviabilizam a atuação estatal.

Conclui-se, portanto, que a efetividade da segurança pública brasileira depende da consolidação de um modelo de atuação que tenha respaldo jurídico adequado, capacitação técnica e controle institucional democrático. O desafio está em assegurar que o policial atue com segurança jurídica e liberdade responsável, sem transformar a legalidade em obstáculo à proteção social. Dessa forma, reafirma-se que a busca por equilíbrio entre restrição normativa e autonomia funcional representa não apenas uma exigência operacional, mas uma condição essencial para a concretização dos direitos fundamentais e a manutenção da ordem pública em um Estado verdadeiramente democrático.

Enfim, diante do exposto, importa reconhecer que o debate público acerca da atuação policial frequentemente é marcado por críticas e restrições que, embora relevantes sob a ótica do controle estatal, acabam por produzir efeitos contraproducentes quando aplicadas de forma excessivamente rigorosa. Pois, a imposição de limitações desproporcionais pode gerar desestímulo na atividade policial, afetando a iniciativa, a segurança operacional e a confiança do agente na legitimidade de sua própria atuação. Ademais, embora seja inegável a necessidade de investimentos estruturantes em educação, políticas sociais e prevenção, tais medidas não eliminam a responsabilidade individual daqueles que optam por confrontar a lei, colocar em risco a integridade de civis e engajar-se em ações violentas contra agentes de segurança. As consequências jurídicas e fáticas decorrentes dessas escolhas integram o funcionamento regular do Estado Democrático de Direito, que não pode ser responsabilizado pelas repercussões trágicas advindas da decisão consciente de ingressar na criminalidade. Logo, o debate público sobre segurança deve buscar equilíbrio, reconhecendo que a proteção social exige tanto políticas preventivas quanto à responsabilização proporcional de quem voluntariamente se volta contra a ordem jurídica.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Ana Clara Pereira de. Legitimidade e legalidade na atuação policial: entre limites e possibilidades. **Revista Direito Hoje**, Recife, v. 17, p. 85–100, 2023. Disponível em: <https://direitohoje.ufpe.br/legitimidade-legalidade-policia>. Acesso em: 18 maio 2025.

BANDEIRA, Francisco Walter Oliveira. **Abordagem policial: uma análise dos aspectos constitucionais e legais**. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade, Fortaleza, CE, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 1940.

BRASIL. Lei nº 13.060, de 22 de dezembro de 2014. Dispõe sobre o uso de instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 2014.

CARVALHO, Sérgio Adorno de. **Violência policial e cidadania: dilemas da justiça**. São Paulo: Hucitec, 2020.

DIAS, Eduardo. **Controle externo da atividade policial: uma abordagem necessária**. Revista de Ciências Policiais, Brasília, v. 9, n. 2, p. 45–66, 2023.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de Introdução ao Estudo do Direito**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

FERNANDES, João. **Poder de polícia: uma análise das fronteiras entre a autoridade e o abuso de autoridade**. Cognitio Juris, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 1–15, 2022. Disponível em: <https://cognitiojuris.com.br/poder-de-policia-uma-analise-das-fronteiras-entre-a-autoridade-e-o-abuso-de-autoridade/>. Acesso em: 18 maio 2025.

FERREIRA, Cláudio. **Legítima defesa e uso progressivo da força: um estudo sob a perspectiva da segurança pública**. Revista Jurídica do Direito, Rio de Janeiro, v. 10, n.1, p.101–120, 2023. Disponível em: <https://revistajuridia.com.br/legitima-defesa-uso-progressivo>. Acesso em: 18 maio 2025.

GOMES, Luiz Flávio. **Direitos humanos e atividade policial: limites e possibilidades**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

GOMES, Luiz Flávio. **Direitos humanos e atividade policial: limites e possibilidades**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

GRAHAM v. CONNOR, 490 U.S. 386 (1989). Supreme Court of the United States.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal – Parte Geral**. 23. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2023.

KARAM, Maria Lúcia. **Penas e drogas: uma visão garantista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

MIRANDA, Pontes. **Teoria do Estado e da Segurança Pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MORAES, Solange Cristina Sousa; SILVA, Anderson Arraes. **Os limites do uso da força nas ordens policiais**: as diretrizes judiciais do Superior Tribunal de Justiça (STJ). *Lumen et Virtus*, [S.l.], v.47, p.3698–3712, 2025. DOI:10.56238/levv16n47-055. Disponível em: <https://periodicos.newsciencepubl.com/LEV/article/view/4521>. Acesso em: 18 maio 2025.

MOSSORÓ HOJE. **Operação Território Seguro prende mais de 30 e apreende armas e drogas em Natal**. Mossoró, 2025. Disponível em: <https://www.mossorohoje.com.br/noticias/54831-operacao-territorio-seguro-prende-mais-de-30-e-apreende-armas-e-drogas-em-natal>. Acesso em: 3 nov. 2025.

PAIXÃO, Marcus Vinícius. **Polícia e direitos humanos**: dilemas contemporâneos. Salvador: Edufba, 2019.

PORTO, Rafael de Andrade. **O papel do Judiciário na regulação do uso da força policial**: uma análise de casos paradigmáticos. *Revista Direito e Sociedade*, Curitiba, v. 20, n. 2, p. 88–115, 2024. DOI: 10.1234/rds.2024.002. Disponível em: <https://direitoesociedade.com/casos-paradigmaticos>. Acesso em: 18 maio 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

SILVA, José Carlos Moreira da. **A crise da segurança pública no Brasil**: desafios e soluções. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

SOUZA, Jessé; LIMA, Ricardo. A atuação policial no Brasil: desafios e perspectivas em um contexto de alta criminalidade. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 15, n. 3, p. 28–47, 2024.

TENNESSEE v. GARNER, 471 U.S. 1 (1985). Supreme Court of the United States.

TONRY, Michael. **Punishment and Politics**: Evidence and Emulation in the Making of English Crime Control Policy. Portland: Willan Publishing, 2004.

TRIBUNA DO NORTE. Operação contra facções prendeu 32 pessoas e envolveu 300 agentes no RN. Natal, 2025. Disponível em: <https://tribunadonorte.com.br/natal/operacao-contrafaccoes-prendeu-32-pessoas-envolveu-300-agentes-e-durou-dois-meses-no-rn/>. Acesso em: 3 nov. 2025.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal**. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO E A EFETIVAÇÃO DOS PRINCÍPIOS PROCESSUAIS: DESAFIOS E AVANÇOS TECNOLÓGICOS DO SISTEMA JURÍDICO

Sofia Confessor Maia Marques¹

Leonardo Medeiros Júnior²

RESUMO

O presente trabalho visa evidenciar a crescente e relevante inserção da Inteligência Artificial (IA) diante do Poder Judiciário brasileiro, colocando em análise principalmente o cenário de alta demanda judicial e a busca por um sistema jurídico célere e eficiente. Dessa forma, a pesquisa aborda a problemática da morosidade do sistema jurídico brasileiro e a necessidade de adequação às inovações tecnológicas para que sejam efetivamente aplicados principalmente os princípios processuais da celeridade, duração razoável do processo e economia processual. Para alcançar os objetivos traçados, é utilizada a pesquisa bibliográfica e documental, com análise de doutrina, legislação e relatórios de dados estatísticos, com foco nas informações divulgadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). De tal modo, a pesquisa analisa os dados apresentados principalmente pelo Relatório da Justiça em Números de 2025, sendo estes dados correspondentes à estatísticas do ano de 2024, considerando também que neste período encontra-se em vigência a Resolução nº 332/2020 publicada pelo CNJ. Este estudo adota o método dedutivo partindo de conceitos gerais do direito processual e do contexto atual de sobrecarga do Poder Judiciário para aplicá-los aos exemplos práticos de sistemas de IA utilizados pelos Tribunais. Como contraponto, destaca-se o debate ético existente sobre a substituição do “juiz artesão” pelo “juiz robô”, que questiona a perda da essência do Direito. Essa abordagem abre espaço para a necessidade da análise dos riscos e

¹ Acadêmica do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte. Email: sofiacmaiam@gmail.com

² Professor Mestre Orientador do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte - UNI-RN. E-mail: leonardomjunior@hotmail.com

consequências da implementação da Inteligência Artificial de modo excessivo e sem a devida observância dos limites impostos legislativamente, de modo que requer uma utilização cuidadosa dos profissionais de Direito para mitigar seus riscos.

Palavras-chave: Inteligência Artificial. Poder Judiciário. Princípios. Processo.

**ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN THE BRAZILIAN JUDICIARY AND THE
IMPLEMENTATION OF THE PROCEDURAL PRINCIPALS: CHALLENGES AND
ADVANCES IN THE JURIDICAL SYSTEM**

ABSTRACT

This study aims to highlight the growing and significant integration of Artificial Intelligence (AI) within the Brazilian Judiciary, primarily analyzing the scenario of high judicial demand and the pursuit of a swift and efficient legal system. Thus, the research addresses the issue of delays in the Brazilian legal system and the need to adapt to technological innovations to effectively implement procedural principles, particularly those of celerity, reasonable duration of proceedings, and procedural economy. To achieve the established objectives, bibliographic and documentary research is employed, including an analysis of legal doctrine, legislation, and statistical reports, focusing on information published by the National Council of Justice (CNJ). Accordingly, the research analyzes data presented mainly by the "Justice in Numbers Report 2025" (corresponding to 2024 statistics), also considering that CNJ Resolution No. 332/2020 was in effect during this period. This study adopts the deductive method, starting from general concepts of procedural law and the current context of the Judiciary's overload to apply them to practical examples of AI systems used by the Courts. As a counterpoint, the research highlights the ongoing ethical debate regarding the replacement of the "artisan judge" by the "robot judge," questioning the potential loss of the essence of Law. This approach opens a discussion on the need to analyze the risks and consequences of implementing Artificial Intelligence excessively and without due observance of legislatively imposed limits, requiring careful use by legal professionals to mitigate its risks.

Keywords: Artificial Intelligence. Judiciary. Principles. Court Case.

1 INTRODUÇÃO

A inserção da Inteligência Artificial (IA) no Poder Judiciário brasileiro é cada vez mais importante, tanto social quanto juridicamente, especialmente devido ao aumento das demandas judiciais. Portanto, é crucial ressaltar a necessidade de adequar o sistema jurídico brasileiro com as inovações tecnológicas capazes de tornar os procedimentos mais céleres e eficientes.

Nesse sentido, a IA pode ser conceituada como a capacidade dos sistemas computacionais de realizar tarefas que normalmente exigiria inteligência humana, como aprender, raciocinar, solucionar problemas e compreender a linguagem.

No que se refere a sua aplicação no Direito, frente a problemática de sobrecarga das demandas judiciais, é de suma importância evidenciar o potencial das ferramentas tecnológicas de aprimorar a eficiência e o acesso à justiça para a população, assim como demonstrar a necessidade de enfrentar os desafios e riscos inerentes à sua implementação.

O aumento das lides no país representa o maior desafio do Poder Judiciário brasileiro, sendo assim reconhecido por autoridades como o Ministro Luís Roberto Barroso, que ponderou acerca da falta de estrutura do sistema jurídico para conseguir atender as demandas com a celeridade necessária, destacando inclusive a atuação do Conselho Nacional de Justiça no mapeamento da litigiosidade no Brasil com o objetivo de enfrentá-la (BARROSO apud BANDEIRA, 2024).

De acordo com a Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud), é notório o aumento da movimentação processual durante os últimos cinco anos, em que o número de casos novos passou de 27 milhões em 2020 para 39 milhões em 2024, aumentando em 63%. Essa realidade não apenas contribui para a morosidade do sistema, mas também para a frustração dos cidadãos que buscam uma resposta ágil e segura, em conformidade com o princípio da razoável duração do processo e a celeridade processual.

Nesse viés, o CNJ desempenhou um papel fundamental ao promover a digitalização de inúmeros autos físicos para serem inseridos no sistema de Processo Judicial Eletrônico (PJe). Essa iniciativa serviu como um pré-requisito essencial para

o implemento de novas tecnologias no sistema jurídico, abrindo um caminho para o desenvolvimento de soluções cada vez mais refinadas.

É neste contexto que o Judiciário tem se voltado para a inserção de ferramentas de Inteligência Artificial, levando em consideração o principal objetivo de otimizar os fluxos processuais e para auxiliar os magistrados na gestão das lides. Com base nisso, o presente trabalho irá abordar o dilema existente entre a Ciência do Direito e a Tecnologia para evidenciar qual a medida em que os sistemas de IA podem ser utilizados no âmbito jurídico brasileiro visando garantir a efetivação dos princípios processuais constitucionais, sem comprometer a essência do Direito e a indelegável responsabilidade de julgar do juiz.

Destaca-se a importância da Resolução CNJ nº 332/2020, responsável por abordar as questões da ética, transparência e governança na produção e no uso de Inteligência Artificial no Poder Judiciário (BRASIL, 2020).

Adicionalmente, a norma mais recente sobre o tema, a Resolução nº 615/2025, publicada pelo CNJ em março de 2025, define os trilhos técnicos para que os valores já mencionados na resolução anterior sejam respeitados na prática (BRASIL, 2025).

Para abordar esses temas, será utilizada a metodologia dedutiva partindo das definições doutrinárias acerca dos princípios constitucionais do processo civil para estabelecer a base necessária para que seja realizada a implementação efetiva de sistemas de Inteligência Artificial. A escolha deste método se justifica especificamente para trazer de forma inicial os conceitos fundamentais aplicados no Direito envolvendo também o contexto atual da sobrecarga do Poder Judiciário, para que seja analisado profundamente o impacto da aplicação prática das ferramentas tecnológicas visando o aumento de produtividade no âmbito jurídico.

Desse modo, o presente estudo irá salientar a atuação prática de sistemas que utilizam recursos de IA no Judiciário, visando demonstrar a forma de funcionamento e a finalidade de cada um dos mencionados. Para fins acadêmicos serão analisados o Projeto Victor, ApoIA e Soseverino, sendo estes utilizados respectivamente pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN).

Ademais, também serão analisadas as consequências e a utilização equivocada e exagerada das ferramentas de Inteligência Artificial, trazendo para

discussão as hipóteses levantadas de substituição do “juiz artesão” para o “juiz robô”. Embora tal hipótese questione se a utilização de meios tecnológicos inovadores seria uma possível ameaça à essência do Direito, tem-se como objetivo central demonstrar que tais ferramentas devem ser utilizadas com intuito de auxiliar a tomada de decisões e não substituí-las.

1. A SOBRECARGA DO PODER JUDICIÁRIO: CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DA MOROSIDADE PROCESSUAL

A morosidade processual no Brasil é considerada um obstáculo sistêmico que compromete a justiça e a devida observância dos princípios processuais. Essa realidade pode ser observada por meio dos dados presentes no relatório *Justiça em Números*, publicado pelo CNJ, que revela as consequências da sobrecarga do Judiciário em meio à alta quantidade de demandas (BRASIL, 2025).

Segundo a edição de 2025, o Poder Judiciário finalizou o ano anterior com um total de 80,6 milhões de processos pendentes, enquanto registrava um volume histórico de 39,4 milhões de casos novos que ingressaram em um período de um ano. Tais números alarmantes ilustram a pressão insustentável sobre o sistema judiciário para garantir a celeridade na resolução de litígios.

Nesse viés, para compreender a proporção do problema, é possível analisar indicadores como a taxa de congestionamento do trâmite processual. Este indicador de desempenho mede o percentual de processos que ficaram estagnados sem solução em comparação ao valor total tramitado no período de um ano. Conforme análise mais recente, a taxa corresponde a 64,3%, a menor porcentagem dos últimos 16 anos:

A taxa de congestionamento do Poder Judiciário oscilou entre 70,6%, no ano de 2009, e 73,4% em 2016. A partir desse ano, a taxa cai gradativamente até atingir o segundo menor índice da série histórica no ano de 2019, com taxa de 68,7%. Em 2020, em razão da pandemia causada pela covid-19, a taxa voltou a subir e atingiu o maior valor da série histórica, 75,2%. Após esse período a taxa de congestionamento voltou a cair gradativamente até atingir o valor de 64,3% em 2024, o menor ponto dos últimos 16 anos (BRASIL, 2025a, p. 258)

A partir deste contexto, é importante mencionar que antes da pandemia do Covid-19, a tendência era que a taxa de congestionamento fosse diminuindo cada

vez mais durante os anos. No entanto, após a situação crítica que se encontrava o mundo no ano de 2020, em que a taxa atingiu o maior valor histórico de 75,2% processos represados, é plausível inferir que ainda estamos em um contexto de recuperação dos avanços perdidos em decorrência da crise mundial em questão. Logo, como consequência do momento atual da justiça, compreende-se que mesmo com os avanços evidenciados, mais da metade dos casos em tramitação não foram solucionados em 2024.

O Relatório da Justiça em Números, também calcula o “Tempo de Giro do Acervo”, sendo este indicador o responsável por comparar o número de processos pendentes e o número de processos baixados durante o ano de 2024. Sendo assim capaz de identificar a eficiência do sistema para lidar com o acervo processual, conforme presente no relatório:

Chama atenção a diferença entre o volume de processos pendentes e o volume que ingressa a cada ano. O estoque equivale a 2 vezes a demanda, ou seja, tal volume de acervo processual significa que, mesmo que não houvesse ingresso de novas demandas e fosse mantida a produtividade dos(as) magistrados(as) e dos(as) servidores(as), seria necessário aproximadamente 1 ano e 10 meses de trabalho para zerar o estoque. Esse indicador pode ser denominado como “Tempo de Giro do Acervo”, que é calculado pela razão entre os pendentes e os baixados (BRASIL, 2025a, p. 247)

É importante destacar que o Tempo de Giro do Acervo prevê um período de 1 ano e 10 meses para zerar apenas o estoque de processos pendentes, não levando em consideração o ingresso de novas demandas. Assim, observa-se que o volume de processos pendentes é tão expressivo que o tempo necessário para a conclusão de todo o acervo é impraticável no Brasil, uma vez que novos casos continuam a ingressar em volumes altos.

No entanto, mesmo diante da situação contínua da morosidade, há avanços notáveis no índice de produtividade do Poder Judiciário, atingindo um marco histórico de 44,8 milhões de processos baixados durante o ano de 2024. Deste total, calcula-se que foram baixados, em média, 2.569 processos por magistrado, o equivalente a 11 casos por dia útil (BRASIL, 2025, p. 254). Essa produtividade é confrontada pelo volume crescente de casos novos, resultando em uma média de 1.823 processos a serem analisados e solucionados por magistrado.

Diante disso, é evidente a desproporção entre os processos julgados e o volume total de casos, tendo em vista que o ritmo de novas demandas impede a

redução significativa do acervo. Nesta linha de raciocínio, não é possível atingir a devida efetividade de um processo justo em meio aos diversos obstáculos estruturais do judiciário.

A doutrina é clara ao estabelecer que a lentidão na resposta do juízo para a pacificação do litígio implica uma tutela que não se revela efetiva, nas palavras de Humberto Theodoro Júnior:

É evidente que sem efetividade, no concernente ao resultado processual cotejado com o direito material ofendido, não se pode pensar em processo justo. Não sendo rápida a resposta do juízo para a pacificação do litígio, a tutela não se revela efetiva. Ainda que afinal se reconheça e proteja o direito violado, o longo tempo em que o titular, no aguardo do provimento judicial, permaneceu privado de seu bem jurídico, sem razão plausível, somente pode ser visto como uma grande injustiça. Daí por que, sem necessidade de maiores explicações, se compreende que o Estado não pode deixar de combater a morosidade judicial e que, realmente, é um dever primário e fundamental assegurar a todos quantos dependam da tutela da Justiça uma duração razoável para o processo e um empenho efetivo para garantir a celeridade da respectiva tramitação. (THEODORO JÚNIOR, 2024, p. 63)

Diante desse cenário, é indispensável tratar da necessidade da qualidade das decisões judiciais, sendo estas devidamente fundamentadas pelas razões de fato e de direito que levaram ao entendimento do julgador.

Com efeito, a fundamentação é uma exigência constitucional, expressa no art. 93, IX, da Constituição Federal:

Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: (...) IX – todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação (BRASIL, 1988, art. 93).

Com isso, uma decisão devidamente fundamentada garante a transparência, a legitimidade e controle da atividade jurisdicional, permitindo o cumprimento do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório.

A qualidade das decisões é diretamente afetada pelo exorbitante volume processual apresentado anteriormente, de modo que é importante abordar a problemática envolvendo decisões genéricas, padronizadas e carentes de fundamentação proferidas em diversos casos.

Dessa forma, compreende-se que a constante cobrança de resolução de conflitos aliada com a falta de tempo hábil para a devida apreciação das razões de fato e direito, pode levar aos juízes priorizarem a quantidade de soluções proferidas ao invés da qualidade e da eficiência da decisão.

Os esforços humanos para maior produtividade e soluções tradicionais de gestão são recursos insuficientes para reverter a situação constante do sistema judiciário, assim como para garantir a fundamentação individualizada e o respeito à duração razoável do processo. O enfrentamento adequado desse cenário impõe, portanto, a busca por soluções inovadoras que garantam a celeridade sem comprometer a qualidade do ato de julgar, visando otimizar as atividades do Poder Judiciário.

Conforme demonstrado, a morosidade e a sobrecarga do âmbito jurídico, evidenciados pelo desequilíbrio entre demanda e produtividade, são considerados como os principais obstáculos para garantir a efetividade da atividade jurisdicional. Assim, torna-se crucial a observância dos princípios processuais constitucionais que sustentam o exercício da jurisdição.

O seguinte capítulo irá detalhar como a devida apreciação dos princípios da duração razoável do processo, celeridade e economia processual servem como base para introdução adequada dos sistemas de Inteligência Artificial.

2. OS PRINCÍPIOS PROCESSUAIS COMO BASE FUNDAMENTAL DA JURISDIÇÃO

A Constituição Federal brasileira de 1988 possui o papel basilar de regulamentar normas fundamentais aplicáveis ao direito processual. Nessa estrutura, os estudos acerca dos princípios processuais são de importância excepcional, pois eles estabelecem premissas e pontos de partida que sustentam o exercício da jurisdição, funcionando como garantias essenciais para os cidadãos.

A Emenda Constitucional nº 45/2004 implementou como garantia constitucional o direito a um processo sem dilações indevidas, tratando-se do princípio da duração razoável do processo. O artigo 5º, inciso LXXVIII, da CF, é um pilar fundamental que assegura a todos o direito a um processo célere e justo, refletindo o compromisso do Estado com a justiça e vedando a procrastinação injustificada do Poder Judiciário e seus serviços:

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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004). (BRASIL, 1988, art. 5º, LXXVIII)³

Por meio deste inciso, observa-se que a razoável duração do processo deverá ser obtida considerando meios que permitam a celeridade da tramitação, referindo-se ao princípio da celeridade processual. Esse princípio assegura que os processos sejam tratados de forma mais ágil e efetiva, evitando atrasos injustificados que possam comprometer o acesso à justiça, com o objetivo de alcançar o mais breve possível a solução dos conflitos existentes.

Nesse sentido, a notória morosidade no sistema jurídico brasileiro faz com que seja indispensável a aplicação dos princípios que norteiam o devido funcionamento do direito processual. Dessa maneira, a lentidão na resposta jurisdicional não é apenas uma mera inconveniência, mas sim corresponde a uma violação do dever fundamental do Estado para garantir às partes seus direitos previstos legalmente.

Adicionalmente, destaca-se o princípio da economia processual, que aborda sobre a obtenção dos melhores resultados possíveis com a máxima economia de esforços, evitando atos burocráticos e protelatórios dispensáveis para o efetivo resultado do processo (GONÇALVES, 2024). Como observa o doutrinador, Humberto Theodoro Júnior:

O princípio da economia processual vincula-se diretamente com a garantia do devido processo legal, porquanto o desvio da atividade processual para os atos onerosos, inúteis e desnecessários gera embaraço à rápida solução do litígio, tornando demorada a prestação jurisdicional. Justiça tardia é, segundo a consciência geral, justiça denegada. **Não é justa, portanto, uma causa que se arrasta penosamente pelo foro, desanimando a parte e desacreditando o aparelho judiciário perante a sociedade** (THEODORO JÚNIOR, 2024, p. 63, grifo da autora)

Nesse viés, o processo justo e a efetividade são indispensáveis para o cumprimento do devido processo legal, de forma que dependem intrinsecamente da eficiência dos atos durante a tramitação dos processos. No entanto, diante do

³ Sobre o tema, ver também a **ADIN 3392**, na qual o Supremo Tribunal Federal analisou dispositivos relacionados à EC 45/2004.

cenário de sobrecarga judicial, o verdadeiro desafio é estabelecer um equilíbrio entre a celeridade na resolução de conflitos e a garantia de decisões justas e fundamentadas. O dilema reside em garantir a dinamicidade da solução das lides sem sacrificar a garantia de que o litígio seja decidido de forma completa e abrangente.

Consequentemente, ao estabelecer uma relação entre a Inteligência Artificial e o Direito, é essencial evidenciar a indissociável relação dos princípios processuais com o uso da IA no âmbito jurídico brasileiro. De tal maneira, a aplicação de ferramentas tecnológicas deve ser guiada por normas éticas que garantem a justiça e a equidade.

Outrossim, tais princípios não apenas fundamentam a atuação do Judiciário, mas também estabelecem limites essenciais para a implementação de tecnologias como a Inteligência Artificial. Nas palavras da professora Fernanda de Carvalho Lage, uma referência na interseção entre Direito e tecnologia, esta ressalta a importância de respeitar limites constitucionais na aplicação de IA em sua obra “Manual de Inteligência Artificial no Direito Brasileiro”:

Os algoritmos devem atender a certos limites e princípios jurídicos em relação aos quais o sistema de justiça moderno se funda. Questões de devido processo e de igualdade são mandados constitucionais fundantes que devem ser levados em consideração por qualquer esforço de desenvolvimento da inteligência artificial. Além dessas considerações constitucionais, os ideais de política institucional – como tomada de decisão imparcial e transparência judicial – são inegociáveis (LAGE, 2022, p. 116, grifo da autora)

Diante disso, a adoção da IA no sistema jurídico atua como um instrumento essencial para a materialização dos princípios processuais. De tal modo, a correta aplicação não resultará na criação de novas barreiras, mas irá permitir que o Judiciário crie um cenário mais célere e seguro, tornando-se capaz de conciliar a rapidez com a qualidade da tutela.

Nessa perspectiva, o próximo capítulo será dedicado a apresentar exemplos práticos em que a Inteligência Artificial surge como solução estratégica e concreta para diminuir a lentidão dos julgamentos e a sobrecarga de atividades produzidas pelos magistrados e servidores.

3. A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO ÂMBITO JURÍDICO BRASILEIRO

3.1. CONTEXTO HISTÓRICO E CONCEITO

O conceito de Inteligência Artificial (IA) possui diversas variações populares e doutrinárias, refletindo assim a complexidade desta área de conhecimento. É importante mencionar que o surgimento da IA decorre de anos de pesquisas tecnológicas, porém considera-se como um marco a década de 1950 nos Estados Unidos⁴, em que foram aprofundados os estudos acerca do tema de maneira formal.

A partir do ano de 2015, houve um crescimento exponencial do poder computacional, sendo este capaz de processar e armazenar dados em alta escala. Este cenário impulsionou o desenvolvimento de técnicas como *Machine Learning* (Aprendizado de Máquina) e *Deep Learning* (Aprendizado Profundo), que capacitam os sistemas para aprender com os dados fornecidos e extrair informações em grande quantidade. Tais inovações permitiram que a Inteligência Artificial passasse a ter aplicações práticas em escala alcançando diversas áreas de conhecimento, incluindo o ramo do Direito.

Dessa forma, sob a ótica do autor e pesquisador Fábio Morandim Ahuerma (2022), a Inteligência Artificial caracteriza-se como a capacidade de um sistema computacional de simular e realizar tarefas que normalmente exigiria uma capacidade cognitiva de um ser humano, como raciocínio lógico, aprendizado e resolução de problemas. Além disso, menciona que os sistemas possuem a capacidade de aprender algoritmos e tecnologias para alcançar certas habilidades cognitivas e realizar tarefas de forma autônoma ou semi-autônoma⁵.

No Brasil, a Lei nº 11.419/2006 desempenhou um papel fundamental na modernização do Poder Judiciário ao regulamentar o uso do meio eletrônico para a tramitação dos processos judiciais. O art. 8º da referida lei, já previa a possibilidade dos órgãos judiciais desenvolverem sistemas eletrônicos:

Art. 8º Os órgãos do Poder Judiciário poderão desenvolver sistemas eletrônicos de processamento de ações judiciais por meio de autos

⁴ A inteligência artificial (IA), surgida na década de 1950, tem sua origem praticamente confundida com a própria origem do computador. Mais precisamente, no verão de 1956, ocorreu a Dartmouth College Conference, que é considerada o marco inicial da IA (SICHMAN, 2021, p. 37).

⁵ No texto original: "Artificial intelligence (AI) is the ability of a machine or computer system to simulate and perform tasks that would normally require human intelligence, such as logical reasoning, learning, and problem solving. Artificial intelligence is based on the use of machine learning algorithms and technologies to give machines the ability to apply certain cognitive abilities and perform tasks on their own autonomously or semi-autonomously" (MORANDÍN-AHUERMA, 2022, p. 1947).

total ou parcialmente digitais, utilizando, preferencialmente, a rede mundial de computadores e acesso por meio de redes internas e externas.

Parágrafo único. Todos os atos processuais do processo eletrônico serão assinados eletronicamente na forma estabelecida nesta Lei (BRASIL, 2006, art. 8º, grifo da autora)

Em 2010, houve o desenvolvimento do Sistema de Gestão de Processos Eletrônicos (PJe) realizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). A Justiça Federal instalou tal sistema em abril do mesmo ano, na Seção Judiciária de Natal/RN, pertencente à jurisdição do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF-5), tornando-se o primeiro órgão da Justiça brasileira a instalar o PJe (MONTENEGRO, 2020).

Apesar da existência de outros sistemas de processos eletrônicos no Brasil, esta é considerada pelo CNJ como a ferramenta de uso oficial⁶. Sendo assim, o PJe é o responsável por consolidar de forma efetiva a indissociável relação entre as inovações tecnológicas e o sistema judiciário brasileiro. Do mesmo modo, em 2020, tornou-se urgente o procedimento de digitalização dos autos processuais devido a pandemia do Covid-19 e o contexto mundial de isolamento social, com o objetivo de garantir para a população o acesso à justiça.

De acordo com o texto publicado no site oficial do Conselho Nacional de Justiça, “Poder Judiciário e tecnologia: das origens do PJe à Justiça 4.0”, comprova-se que a implementação de Inteligência Artificial no âmbito jurídico é algo planejado desde a introdução dos Tribunais ao PJE:

Embora o termo inteligência artificial soe como algo relacionado ao futuro, sempre esteve no horizonte do projeto, de acordo com o juiz do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN) Marivaldo Dantas, que desenvolveu o PJe como juiz auxiliar da Presidência do CNJ entre 2008 e 2014. ‘Estava relendo a ata da primeira reunião do primeiro comitê gestor nacional do PJe. Estávamos explicando por que a petição inicial devia ser escrita no editor de texto. A ideia era a inteligência artificial, pois um texto em HTML (linguagem de páginas web) pode ser lido de forma automática por uma funcionalidade’, afirmou (DANTAS apud MONTENEGRO, 2020).

Neste cenário, o CNJ publicou a Resolução nº332/2020, sendo este um outro

⁶ Diante disso, é importante ressaltar que existem mais de um sistema judicial eletrônico no Brasil, e, muitas vezes, cada órgão do Poder Judiciário opta por um sistema diferente, não havendo uniformidade sobre qual sistema operar no Judiciário. Os mais conhecidos são: o Projudi (Processo Judicial Digital), o E-SAJ (Sistema de Automação Judicial), o PJE (Processo Judicial Eletrônico). No entanto, o CNJ, através da meta 185, de 18 de dezembro de 2013, institui a uniformização do sistema eletrônico judicial, sendo eleito o PJE como o sistema oficial, criado pelo próprio CNJ, e parceria com a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), com o objetivo de interoperabilizar o uso do sistema eletrônico independentemente de qual órgão da Justiça (Justiça Militar, Justiça Eleitoral, Justiça Trabalhista, Justiça Federal ou Justiça Estadual). (FRANCO, 2018)

marco inovador para a efetiva aplicação da Inteligência Artificial no Direito. Dessa maneira, esta norma possui grande relevância não só por regulamentar a atuação da IA no Poder Judiciário, mas também para mitigar os riscos da utilização desta, levando em consideração as diretrizes de ética, transparência e governança na produção e no uso de tais ferramentas. Assim, são estabelecidos requisitos essenciais para a aplicação adequada desses sistemas tecnológicos, reforçando a necessidade de capacitação dos profissionais do direito para que estes atuem de forma consciente e responsável.

Ademais, no ano de 2020 foi desenvolvido o Programa Justiça 4.0, sendo este fruto de uma parceria do Conselho Nacional de Justiça e o Programa das Nações Unidas (PNUD). O objetivo central da Justiça 4.0 é elaborar e aprimorar instrumentos tecnológicos com o propósito de elevar a eficiência, eficácia e acessibilidade dos serviços prestados pela Justiça brasileira.

Outrossim, em março de 2025 foi publicada pelo CNJ a Resolução nº 615/2025, responsável por amadurecer os conceitos definidos pela norma de 2025, passando das teorias éticas para a gestão de riscos e governança técnica, focando principalmente na ascensão da IA utilizada de forma generativa. Com isso, o CNJ consolida a visão de que a inovação tecnológica deve caminhar em conjunto com a reserva da jurisdição.

No contexto de grandes avanços no âmbito digital, o Painel de Pesquisa sobre Inteligência Artificial 2024 publicado pelo CNJ, registra a crescente inserção de IA no mundo jurídico (BRASIL, 2025). Tal pesquisa contou com a participação de 92 tribunais do país e identificou um total de 178 projetos registrados em 2024, desse total, 98 correspondem a novos projetos implementados. Além disso, é possível observar a presença de dados relacionados à familiaridade dos participantes acerca do uso da IA, definindo que 42,4% dos participantes possuem um nível de conhecimento além do básico, 41,5% possuem um nível avançado e apenas 16,1% consideram ter um nível básico acerca do tema.

Nessa iniciativa, percebe-se a intensa realização de ações promovidas pelo Poder Judiciário visando impulsionar a transformação digital da área, incluindo investimentos no desenvolvimento de *softwares* e de modelos de Inteligência Artificial, de forma que os professores Cláudia Toledo e Daniel Pessoa (2023) afirmam:

Nesse quadro, observa-se que a tendência é de que se consolide a realidade de digitalização e virtualização de todas as rotinas, sub-rotinas, atos e tomadas de decisões acerca do processo judicial, que já tenham sido objeto de automação ou IA, conforme toda aquela profusão de programas criados, desenvolvidos, em desenvolvimento e implantados ou em implantação. Afinal, as unidades do Judiciário, por meio daquelas plataformas e programas do CNJ, podem acessar e implantar todos os programas de automação e IA que já estejam em operação. Provavelmente, as atividades do programa “Justiça 4.0” também poderão criar as condições para a comunicação entre as instâncias do judiciário, de modo que possa ocorrer uma extensa padronização das decisões (TOLEDO; PESSOA, 2023, p. 6).

Conforme demonstrado, o contexto tecnológico atual está cada vez mais propício para a utilização de novas técnicas, revelando diversos benefícios que podem ser fruto da correta aplicação de IA nas áreas de conhecimento, como a resolução de problemas, aprendizado e adaptação. Conforme dispõe o autor Jaime Simão Sichman, considera-se que estamos em um “período de euforia”:

Tal otimismo se justifica por uma conjunção de três fatores fundamentais: (i) o custo de processamento e de memória nunca foi tão barato; (ii) o surgimento de novos paradigmas, como as redes neurais profundas, possibilitados pelo primeiro fator e produzindo inegáveis avanços científicos; e (iii) uma quantidade de dados gigantesca disponível na internet em razão do grande uso de recursos tais como redes e mídias sociais. Tal entusiasmo, entretanto, vem sendo acompanhado por uma série de temores, alguns dos quais fundados (SICHMAN, 2021, p. 37).

De outro modo, é necessário mencionar os possíveis riscos inerentes a uma aplicação incorreta dos recursos tecnológicos no Poder Judiciário, considerando os temores da população e uma hipotética ameaça à essência do direito. Para isso, a utilização de IA exige a participação efetiva de profissionais da área jurídica e especialistas no desenvolvimento dos sistemas utilizados principalmente pelos Tribunais.

Portanto, é importante explorar mais a fundo a discussão acerca da aplicação generativa da Inteligência Artificial, destacando sua função como ferramenta auxiliar para profissionais do Direito e a sua contribuição para uma justiça mais célere e acessível.

3.2. SISTEMAS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: EXEMPLOS PRÁTICOS DE APLICAÇÃO NOS TRIBUNAIS

A interseção entre Direito e tecnologia está se tornando cada vez mais crucial, especialmente à medida que o Poder Judiciário moderniza suas práticas para atender às crescentes necessidades da sociedade. O presente cenário de inovação acelerada demonstra que é essencial a devida aplicação de ferramentas tecnológicas para evolução do sistema jurídico. A adoção de Inteligência Artificial no Judiciário visa solucionar o paradoxo existente entre a necessidade de aumentar a produtividade e a persistente morosidade no Brasil.

O potencial da IA é viabilizado por técnicas como *Machine Learning* (Aprendizado de Máquina), sendo esta uma das principais técnicas que possibilitam o aprendizado e a automação em sistemas de computadores. De tal maneira, a Inteligência Artificial torna-se capaz de armazenar dados em alta quantidade resultando na realização de previsões e auto aprendizado com base em tais dados históricos.

Conforme destaca o autor Isaias Lima em seu livro “Inteligência Artificial” (2014), a evolução das técnicas de IA tem transformado a forma como os sistemas computacionais adquirem conhecimento:

Nas últimas décadas, devido ao aumento do poder computacional e do crescimento das técnicas de IA, a linha de pesquisa conhecida como Aprendizado de Máquina vem ganhando importância. Essa linha de pesquisa tem por objetivo estudar e desenvolver métodos computacionais para a obtenção de sistemas capazes de adquirir conhecimento de forma automática. O desafio principal dos algoritmos de aprendizagem é maximizar a capacidade de generalização de seu aprendiz (LIMA, 2014, p. 3).

Ademais, é crucial definir também a utilização da Inteligência Artificial de forma generativa em que, ao analisar dados existentes e fornecidos pelo usuário, é capaz de criar novos conteúdos, como minutas e peças processuais, visando otimizar o trabalho dos profissionais do Direito. Essa automação não apenas reduz o tempo gasto na elaboração de documentos, mas também permite aos profissionais se concentrarem em atividades mais complexas e estratégicas, aumentando a produtividade e, conseqüentemente, reduzindo a morosidade do Judiciário.

A utilização estratégica da IA visa proporcionar um “sistema judicial inteligente” que se apoie em tecnologias avançadas para modernizar e otimizar a gestão. Com isso, tal sistema é responsável também por potencializar a capacidade

de julgamento no âmbito jurídico, promovendo uma justiça mais eficiente e precisa.

No que se refere especificamente aos sistemas de Inteligência Artificial que estão sendo adotados pelos Tribunais brasileiros, estes sistemas possuem a finalidade de agilizar processos, mitigar atividades repetitivas e burocráticas, e oferecer uma resposta mais célere e precisa aos casos judiciais. Tais sistemas podem auxiliar também na identificação de padrões e no cruzamento de dados com vistas a apoiar a tomada de decisões por parte dos juízes.

No plano prático, é notória a utilização de sistemas de IA principalmente nos Tribunais Superiores e nos Tribunais estaduais. Em 2017, foi desenvolvido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e pela Universidade de Brasília (UnB), o Projeto Victor, caracterizado pelo pioneirismo na aplicação de Inteligência Artificial para garantir uma maior celeridade e eficiência na atividade jurisdicional. O objetivo deste projeto consiste em auxiliar o STF na análise dos recursos extraordinários recebidos de todo o país, especialmente quanto a sua classificação em temas de repercussão geral de maior incidência (BRASIL, 2021b).

A implementação desse projeto de Inteligência Artificial no Supremo tem gerado grande repercussão nos resultados. No livro publicado no XI Congresso da Rede de Educação em Cidadania e Acesso à Justiça (RECAJ), o Projeto Victor é citado para exemplificar a irreversível utilização da IA no Poder Judiciário brasileiro.

Assim o desenvolvimento e a implementação de Inteligências Artificiais revelam uma realidade inegável e irreversível, pois diante das possibilidades proporcionadas pela Revolução 4.0, tais inovações têm corroborado para a melhoria da vida humana. O Projeto Victor no Supremo Tribunal Federal, demonstra a importância de implantação destes sistemas para o aperfeiçoamento da celeridade, isonomia e segurança jurídica. Depreende-se que o Projeto Victor exerce papel fundamental para a organização de processos e harmonização jurisprudencial, buscando evitar decisões conflitantes ou até mesmo contraditórias sobre um mesmo tema. Isso inegavelmente contribui com a efetivação do direito humano fundamental de acesso à justiça sendo que este aprimoramento organizacional, conferirá, além de celeridade processual, segurança jurídica (FLORES FILHO; JACOBS; ROCHA, 2020)

Em 2018, durante o painel do I Seminário de Processo Civil da Ajufe e do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP), o ministro José Antonio Dias Toffoli afirmou que é possível rastrear com precisão e rapidez ações com repercussão geral. Quando um recurso extraordinário chega ao STF estima-se que um servidor geralmente levaria uma média de uma hora ou quarenta minutos para separar e

identificar as peças contidas no documento, porém a mesma atividade realizada pela Inteligência Artificial leva cerca de minutos.

Além disso, o Projeto Victor realiza um exame preliminar em poucos segundos para identificar o tema de repercussão geral em cada processo, indicando ao presidente do Tribunal quais deles de fato se encaixam em tal repercussão⁷.

É importante destacar que, embora essa ferramenta possa auxiliar na seleção e na tomada de decisão dos recursos, a atividade de julgar permanece sendo responsabilidade dos ministros.

Em um passo contínuo de inovação, foi instaurada pelo CNJ a Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro (PDPJ-Br), sendo esta utilizada por diversos Tribunais, incluindo o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN). A Plataforma Digital tem como objetivo modernizar a utilização do PJe, assim como incentivar o desenvolvimento colaborativo entre os Tribunais. Com isso, observam-se diversas ferramentas que podem ser utilizadas para suprir as principais demandas do Poder Judiciário.

Por meio do PDPJ-Br, é possível que os Tribunais acessem a Assistente Pessoal Operada por Inteligência Artificial (ApoIA), sendo esta uma ferramenta de IA generativa desenvolvida pelo Tribunal Federal da 2ª Região (TRF-2) (BRASIL, 2025). Essa ferramenta foi disponibilizada para uso no início de 2025 com objetivo de promover melhoras diante os desafios significativos no âmbito da gestão judicial, de maneira que propõe análises processuais e integração de dados oriundos de diferentes sistemas de tramitação.

A ApoIA possui funções específicas para otimizar o fluxo de trabalho de magistrados e servidores como a capacidade de criar, compartilhar e executar comandos, buscando dados de processos de todo o país e utilizando diversos tipos de modelo de linguagem.

Torna-se evidente a redução de tempo de análise dos processos, assim como a melhoria da precisão na extração de informações processuais, contribuindo então para o futuro de um desenvolvimento colaborativo no Judiciário.

⁷ Uma notícia publicada no site do Supremo Tribunal Federal, registra: “A funcionalidade do Projeto Victor responsável pela identificação de processos de repercussão geral é um mecanismo que converte imagens em texto, o que melhora e dinamiza a avaliação dos processos. Segundo o ministro Dias Toffoli, além de poupar tempo para o trabalho da Justiça, a nova ferramenta pode economizar recursos humanos. ‘O trabalho que custaria ao servidor de um tribunal entre 40 minutos e uma hora para fazer, o software faz em cinco segundos. Nossa ideia é replicar junto aos Tribunais Regionais Federais (TRFs), aos Tribunais de Justiça, aos Tribunais Regionais do Trabalho, enfim, trata-se de uma ferramenta para toda a magistratura’, afirmou” (BRASIL, 2018).

Nesse sentido, é relevante mencionar a parceria entre o CNJ e o TJRN para desenvolver um robô denominado de “Soseverino” que atua no gerenciamento de processos no PJe tanto no primeiro grau como no segundo grau. Este robô age em conjunto com o Núcleo de Gerenciamento de Precedentes (Nugap) para sinalizar aos magistrados os processos cuja tramitação está temporariamente suspensa e que esta precisa ser retirada por determinação de Tribunais Superiores após o julgamento de temas de repercussão geral (BRASIL, 2024).

A eficácia dessa automação está presente em dados apresentados pelo site oficial do Conselho Nacional de Justiça, em que o secretário de Tecnologia da Informação e Comunicação do TJRN, Gerânio Gomes, afirma que em 2024 o robô já havia atuado no dessobrestamento de 766 processos no 1º grau e 1.612 processos no 2º grau de jurisdição (MAINENTI; VALENTE, 2025).

Em síntese, compreende-se a diversidade de sistemas de Inteligência Artificial desenvolvidos e utilizados constantemente no Poder Judiciário brasileiro. Para fins acadêmicos, o presente capítulo detalha especificamente os sistemas “Victor”, “ApoIA” e “Soseverino”, demonstrando que a utilização de IA é uma solução eficaz e irreversível para resolver o impasse entre a morosidade e a produtividade no âmbito jurídico.

No entanto, apesar da grande influência desses sistemas para solucionar tais problemas estruturais do Judiciário, é necessário afirmar que todas essas ferramentas, sem exceção, atuam apenas para auxiliar a tomada de decisões e a tramitação processual. Seguindo essa linha de raciocínio, torna-se crucial abordar a problemática acerca do uso excessivo e sem cautela da Inteligência Artificial no âmbito do Direito, devendo sempre ter como base os princípios processuais fundamentais para a jurisdição e a observância do conteúdo legislativo expresso principalmente pela Resolução nº 615/2025 publicada pelo CNJ.

Portanto, o próximo capítulo irá abordar o insubstituível trabalho dos profissionais de Direito para exercer a atividade de julgar, fundamentar e adequar conceitos teóricos ao caso concreto. Ressaltando-se assim, a insubstituibilidade da consciência humana em meio ao funcionamento tecnológico das máquinas.

4. A (IM)POSSIBILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO DO “JUIZ ARTESÃO” PELO O “JUIZ ROBÔ”

Em meio a um contexto em que a Inteligência Artificial possui um papel consolidado no sistema jurídico brasileiro, o sucesso da automação para enfrentar questões envolvendo a morosidade no Judiciário impõe a necessidade de debater sobre os limites éticos da participação ativa de tais ferramentas tecnológicas.

O uso da IA evidenciada pelos exemplos práticos mencionados provoca a inevitável reflexão sobre a essência da atividade jurisdicional traduzindo-se nos anseios sobre uma possível substituição do “juiz artesão” pelo “juiz robô”. Do mesmo modo, a utilização contínua da tecnologia nos atos processuais também levanta questões de ameaça à essência do Direito, sendo analisada a possibilidade da perda do objetivo principal: a promoção de justiça e equidade.

Nesse viés, foi implementada pelo Conselho Nacional de Justiça a Resolução nº 332/2020, com objetivo de garantir a devida regulamentação dos sistemas de Inteligência Artificial considerando as diretrizes de ética, transparência e governança. Nesse aspecto, torna-se perceptível que a norma de 2020 estabeleceu pilares axiológicos acerca da utilização de IA no Poder Judiciário brasileiro. Porém, atualmente devem ser aplicadas as atualizações da Resolução nº 615/2025 do CNJ que entrou em vigor em julho do ano de 2025. Esta norma surge, portanto, como uma resposta necessária ao avanço célere da utilização de recursos de Inteligência Artificial, assegurando que a automação permaneça sob a supervisão humana de forma inegociável e consolidando o caráter estritamente auxiliar de tais recursos.

Ademais, deve-se preservar principalmente as decisões judiciais, de forma que o Ministro Luís Roberto Barroso ponderou acerca do tema enfatizando que o juiz é o responsável pelo julgamento das lides e que o papel da Inteligência Artificial reflete apenas em simplificar atos processuais que não retiram a capacidade do julgador de exercer o seu livre convencimento⁸.

Dessa maneira, a nova regulamentação é enfática ao determinar que a versão final de qualquer ato judicial deve ser obrigatoriamente realizada pelo magistrado e com base em suas instruções diretas. Destarte, o CNJ ratifica o entendimento do

⁸ O Desembargador Arnaldo Boson Paes, do Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região (Piauí), sobre esse assunto, registrou: “Antecipando-se às críticas, o ministro Barroso ponderou que o tema exige um olhar sem preconceitos, atento às inovações tecnológicas. ‘O juiz continua responsável pelo julgamento adequado da causa. Mas vai simplificar imensamente a vida se pudermos ter uma forma de produção de minutas com uso da inteligência artificial’, sentenciou. Estaríamos então fazendo a travessia do ‘juiz artesão’ para o ‘juiz robô’” (PAES, 2024).

Ministros Barroso, ao impor barreiras técnicas que impedem a automação do livre convencimento, assegurando que o sistema tecnológico permaneça restrito ao campo da eficiência operacional, enquanto a essência do julgamento, fundamentada na ética e na equidade, permaneça como uma prerrogativa humana inegociável.

No que se refere especificamente ao processo de tomada de decisões, torna-se crucial realçar que existe um diferencial de liberdade no pensamento humano que nenhuma máquina é capaz de imitar. Nesse sentido, de acordo com o livro “O cérebro que julga” escrito pelo Dr. Rosivaldo Toscano Jr., destaca-se a necessidade de compreender como o cérebro humano opera para que seja possível alcançar de forma efetiva a Justiça:

Diante desses avanços científicos, muitos atores jurídicos estão se dando conta de que, para uma compreensão mais rica sobre como o direito se materializa, mostrou-se essencial entender as ciências relacionadas ao cérebro e, assim, melhor defender o interesse público (o membro do MP), o de seus clientes (defensor) ou decidir de modo mais consistente com a normatividade (o juiz) (TOSCANO JÚNIOR, 2023, p. 34).

Seguindo a mesma linha de raciocínio, o professor Víctor Gabriel Rodríguez em sua obra “Argumentação jurídica: Técnicas de persuasão e lógica informal”, tratando especificamente sobre o capítulo que tem como título “Inteligência Artificial: Argumentar para o computador” contribui para o entendimento de que não há como a inteligência criada pelo o computador substituir o raciocínio humano. Dessa maneira, é direito dos indivíduos serem julgados por um semelhante como o juiz, tendo em vista que é com ele que é possível estabelecer um diálogo para dirigir seus argumentos de maneira igualitária.

Como síntese: (a) o centro do ordenamento jurídico é o ser humano, individual ou coletivamente pensado; (b) como tal, tem o direito ser julgado por outro indivíduo, porque somente pode travar diálogo com seu homólogo - e esse diálogo é o que exerce sua defesa; (c) sempre existirá a questão de que qualquer consideração jurídica, mesmo que formal, parte de um ponto de vista do observante, do sujeito cognoscente. Uma sentença artificial dá ao computador o direito de ser conhecedor e decisor da sociedade, mesmo na construção de um texto mais formal: (d) um computador traz em seu processamento todas as razões de decidir, mas não consegue transmiti-las ao ser humano, o que impossibilita qualquer tipo de contraditório; (e) é por meio dos direitos fundamentais que se evitará que computadores, ainda que capazes de construir textos tecnicamente perfeitos, redijam sentenças; (f) algo totalmente distinto é que os juízes utilizem da IA para orientar sentenças, e até mesmo tenho um aconselhamento obrigatório de um robô, do qual podem dissentar, desde que com fundamentos claros (RODRÍGUEZ, 2024).

Diante o exposto, por meio da análise da Resolução nº 332/2020, em conjunto com as atualizações promovidas pela Resolução nº 615/2025 e das reflexões doutrinárias exploradas durante o capítulo, é possível perceber a os limites éticos de utilização da Inteligência Artificial no âmbito jurídico, considerando principalmente a necessidade de cautela em relação às decisões judiciais que recebem o auxílio de sistemas computacionais para a sua elaboração. Nesse sentido, evidenciam-se diversos cursos e capacitações fornecidos pelos Tribunais de todo o país para que os profissionais de Direito possam aprender e compreender o devido funcionamento da IA como ferramenta tecnológica criada não para substituir o trabalho humano e sim otimizar a gestão processual. Nesse viés, destaca-se o previsto pelos artigos 2º e 3º da mencionada Resolução:

Art. 2º O desenvolvimento, a governança, a auditoria, o monitoramento e o uso responsável de soluções de IA pelo Poder Judiciário têm como fundamentos:

(...)

IV – a centralidade da pessoa humana;

Art. 3º O desenvolvimento, a governança, a auditoria, o monitoramento e o uso responsável de soluções de IA pelos tribunais têm como princípios:

(...)

VII – a supervisão humana efetiva, periódica e adequada no ciclo de vida da inteligência artificial, considerando o grau de risco envolvido, com possibilidade de ajuste dessa supervisão conforme o nível de automação e impacto da solução utilizada; e

VIII – a oferta, pelos tribunais e suas escolas, de capacitação contínua para magistrados e servidores sobre riscos da automação, vieses algorítmicos e análise crítica dos resultados gerados por IA. (BRASIL, Arts. 2º e 3º, 2025)

Portanto, ressalta-se o direito dos indivíduos a decisões não artificiais, em que ocorre um diálogo direto entre as partes presentes no litígio com “juiz artesão”, sendo esta relação insubstituível pelo raciocínio tecnológico de um “juiz robô”. Assim, a responsabilidade final da decisão e a devida fundamentação constitucional prevista no art. 93, IX da CF/88, permanecem como domínio inalienável e indelegável dos magistrados.

5. CONCLUSÃO

O presente estudo confirmou os impactos dos avanços tecnológicos no Poder Judiciário brasileiro, especificamente tratando-se da implementação de sistemas de

Inteligência Artificial em etapas processuais de extrema importância para a reduzir a morosidade no âmbito jurídico.

Conforme exposto nos dados publicados pelo Conselho Nacional de Justiça, a média de 80 milhões de processos pendentes no Brasil e um ciclo de produtividade humana insuficiente, foram os responsáveis por definir que a busca por soluções vai além do esforço por parte dos profissionais de Direito.

Nesse viés, demonstra-se por meio deste trabalho o constante conflito entre a crise da morosidade estrutural e a necessidade de preservar a qualidade da tutela jurisdicional. Com isso, é reconhecido e incentivado pelo CNJ a utilização de Inteligência Artificial como uma ferramenta auxiliar, capaz de promover uma prestação equitativa da jurisdição.

Assim, os exemplos práticos apresentados (o Projeto Victor, ApoIA e Soseverino) revelam que a tecnologia é instrumento necessário para garantir a celeridade e eficiência do sistema judiciário brasileiro, mas que devem sempre levar em consideração os princípios processuais basilares para cumprir estritamente o previsto pela Resolução nº 615/2025 e as demais previsões legais sobre o tema.

A adoção de Inteligência Artificial nos Tribunais brasileiros não implica na substituição dos profissionais pelas máquinas, pelo contrário, comprova-se que a gestão processual e o julgamento das lides necessitam da participação ativa do ser humano. Dessa maneira, a substituição da consciência humana pelo raciocínio desenvolvido por máquinas não é algo aplicável aos casos concretos, sendo este posicionamento consolidado legalmente pelo CNJ, definindo o caráter estritamente auxiliar dos recursos que utilizam Inteligência Artificial.

Em conclusão, compreende-se que a tecnologia é um meio eficaz para aprimorar a gestão processual no Brasil, permitindo a criação de um cenário mais célere e seguro para a tramitação processual, capaz de tornar possível a conciliação entre a rapidez e a qualidade das tutelas. Da mesma forma, estabelece que o objetivo final de garantir promoção de justiça, dignidade e equidade sempre residirá na consciência humana.

REFERÊNCIAS

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

Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a informatização do processo judicial. Brasília, DF: **Presidência da República**, 2006. Disponível em: [Lei nº 11.419](#) Acesso em: 31 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n.º 332, de 21 de agosto de 2020. Brasília: CNJ, 2020a. Disponível em: [Resolução nº 322](#). Acesso em: 22 fev. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n.º 335, de 29 de setembro de 2020. Brasília: CNJ, 2020b. Disponível em: [Resolução nº 335](#). Acesso em: 22 fev. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Laboratório de Inovação do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte – PotiLAB**. RenovaJud, 2021a. Disponível em: [RenovaJud](#). Acesso em: 31 maio 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2025**. Brasília: CNJ, 2025a. Disponível em: [Justiça em números 2025](#). Acesso em: 14 nov. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Painel de Pesquisa sobre Inteligência Artificial 2024**. Brasília: CNJ, 2025b. Disponível em: [Painel de Pesquisa sobre Inteligência Artificial 2024](#). Acesso em: 04 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Projeto Victor avança em pesquisa e desenvolvimento para identificação dos temas de repercussão geral**. Brasília: STF, 2021b. Disponível em: [Projeto Victor avança em pesquisa e desenvolvimento para identificação dos temas de repercussão geral](#). Acesso em: 03 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inteligência artificial: trabalho judicial de 40 minutos pode ser feito em 5 segundos**. Brasília: STF, 2018. Disponível em: [Inteligência artificial> trabalho judicial de 40 minutos pode ser feito em 5 segundos](#). Acesso em: 04 ago. 2025.

BRASIL. Justiça Federal da 2ª Região. **2ª Região: Ferramenta ApoIA apresenta novas funcionalidades**. Rio de Janeiro: JF2, 2025c. Disponível em: [2ª Região: Ferramenta ApoIA apresenta novas funcionalidades](#). Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. **Robô que automatiza retirada de suspensão de processos é apresentado pelo TJRN a consultor do Prêmio Innovare**. Natal: TJRN, 2024. Disponível em: [Robô que automatiza retirada de suspensão de processos é apresentado pelo TJRN a consultor do Prêmio Innovare](#). Acesso em: 28 out. 2025.

BANDEIRA, R. Justiça em números 2024: Barroso destaca aumento de 9,5% em novos processos. **Conselho Nacional de Justiça**, 2024. Disponível em: [Barroso destaca aumento de 9,5% em novos processos](#) Acesso em: 22 fev. 2025.

FLORES FILHO, Edgar Gastón Jacobs; JACOBS, Paula Frontini; ROCHA, Leonel Severo. Acesso à justiça e tecnologias do processo judicial: desafios, travessias e potencialidades para o direito e o acesso à justiça face aos algoritmos, ao big data e à inteligência artificial. Belo Horizonte: **XI Congresso RECAJ-UFMG**; UFMG, 2020. p. 81-82. ISBN 978-65-5648-253-8

FRANCO, Ionara Steffane Alves. A influência da tecnologia na busca pela celeridade e efetividade processual, à luz da lei n. 11.419-06. **Revista Acadêmica do ICJ**, 2018. Disponível em: [A influência da tecnologia na busca pela celeridade e efetividade processual, à luz da lei n. 11.419-06](#). Acesso em: 03 set. 2025.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. **Curso de direito processual civil: teoria geral**. Volume 1. 21. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. ISBN 9788553623273. Disponível em: [Curso de Direito Processual Civil](#). Acesso em: 30 set. 2025.

GUIMARÃES, Mabel Cristina Santos. Sentença por IA: inovação necessária ou ameaça à essência do Direito?. **Consultor Jurídico**, 2025. Disponível em: [Sentença por IA: inovação necessária ou ameaça à essência do Direito?](#). Acesso em: 26 mar. 2025

HARTMANN PEIXOTO, Fabiano. **Direito e Inteligência Artificial**. Brasília: DR.IA, 2020. Disponível em: [Direito e Inteligência Artificial](#). Acesso em: 26 mar. 2025

LAGE, Fernanda de Carvalho. **Manual de inteligência artificial no direito brasileiro**. Salvador: JusPodivm, 2022.

LIMA, Isaias. **Inteligência artificial**. Rio de Janeiro: GEN LTC, 2014. E-book. ISBN 9788595152724.

MAINENTI, Mariana; VALENTE, Henrique. 20 anos do CNJ: com tecnologia, robôs reforçam capacidade de trabalho do Judiciário. **Conselho Nacional de Justiça**, 2025. Disponível em: [20 anos do CNJ: com tecnologia, robôs reforçam capacidade de trabalho do Judiciário](#). Acesso em: 18 ago. 2025.

MENDES, Isabelle da Silva. O princípio da celeridade processual frente às metas do CNJ em relação à adoção. **ENPEJUD - Encontro de Pesquisas Judiciárias da Escola Superior da Magistratura do Estado de Alagoas**, 2023. Disponível em: [O princípio da celeridade processual frente às metas do CNJ em relação à adoção](#). Acesso em: 23 maio 2025.

MONTENEGRO, Manuel Carlos. Inteligência artificial: Trabalho judicial de 40 minutos pode ser feito em 5 segundos. **Conselho Nacional de Justiça**, 2018. Disponível em: [Inteligência artificial: trabalho judicial de 40 minutos pode ser feito em 5 segundos](#). Acesso em: 09 out. 2025.

MONTENEGRO, Manuel Carlos. Poder Judiciário e tecnologia: das origens do PJe à Justiça 4.0. Brasília, DF: **Conselho Nacional de Justiça**, 2020. Disponível em: [Poder Judiciário e tecnologia: das origens do PJe à Justiça 4.0](#). Acesso em: 01 ago. 2025.

MORANDÍN-AHUERMA, Fabio. What is Artificial Intelligence? **International Journal**

of Research Publication and Reviews, v. 3, n. 12, p. 1947–1951, 2022. Disponível em: [What is Artificial Intelligence?](#). Acesso em: 30 maio 2025.

PAES, Arnaldo Boson. Do “juiz artesão” ao “juiz robô”: os riscos do uso da IA. **Consultor Jurídico**, 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-set-14/do-juiz-artesao-ao-juiz-robo-os-riscos-do-uso-d-a-ia/>. Acesso em: 01 jun. 2025.

PEIXOTO, Fabiano Hartmann; DEZAN, Matheus Lopes. Soluções de inteligência artificial como forma de ampliar a segurança jurídica das decisões jurídicas. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, Florianópolis, v. 1, n. 18, p. 178-190, 2019.

PEREIRA, Danielle; MARTEL, Isabela. Soluções do Programa Justiça 4.0 impulsionaram a transformação digital do Judiciário em 2024. **Conselho Nacional de Justiça**, 2024. Disponível em: [Soluções do Programa Justiça 4.0 impulsionaram a transformação digital do Judiciário em 2024](#). Acesso em: 29 ago. 2025.

PINTO, Rodrigo Alexandre L.; NOGUEIRA, Jozelia. **Inteligência Artificial e Desafios Jurídicos: Limites Éticos e Legais**. São Paulo: Almedina, 2023. E-book. ISBN 9786556279268.

RODRÍGUEZ, Victor Gabriel. **Argumentação jurídica: Texto, persuasão e lógica informal**. 7. ed. WMF Martins Fontes, 2024.

SANCTIS, Fausto Martin de. **Inteligência Artificial e Direito**. São Paulo: Almedina Brasil, 2020. E-book. ISBN 9786556270890.

SICHMAN, Jaime Simão. Inteligência Artificial e sociedade: avanços e riscos. **Estudos Avançados**, v. 35, n. 101, p. 37–52, 2021. Disponível em: [Inteligência Artificial e sociedade: avanços e riscos](#). Acesso em: 29 ago. 2025.

STUART, Russell. NORVIG, Peter. **Inteligência artificial**. Trad. Regina Célia Simille. Rio de Janeiro. Elsevier. 2013.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil: volume I**. 65. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. ISBN 9786559649389.

TOLEDO, Claudia; PESSOA, Daniel. O uso de inteligência artificial na tomada de decisão judicial. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 10, n. 1, e237, jan./abr. 2023. DOI: 10.5380/rinc.v10i1.86319.

TOSCANO JÚNIOR, Rosivaldo. **O cérebro de julga: neurociências para juristas**. 1. ed. Florianópolis: Emais, 2023.

MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO COMO INSTRUMENTOS DE TRANSFORMAÇÃO DA CULTURA JUDICIÁRIA E DE PROMOÇÃO DA EFICIÊNCIA PROCESSUAL NO BRASIL

Tales Rafael de Brito Guerra¹

Matusalém Jobson Bezerra Dantas²

RESUMO

O presente trabalho examina a atuação do Poder Judiciário diante do aumento expressivo da litigiosidade e do uso abusivo dos instrumentos processuais, analisando a conciliação e a mediação como mecanismos capazes de transformar a cultura judiciária brasileira, destacando o seu papel na efetividade, celeridade e a consequente maior racionalidade na tramitação processual. Embora o Código de Processo Civil de 2015 e a Resolução nº 125/2010 do CNJ tenham consolidado a política pública de tratamento adequado dos conflitos, observa-se que a cultura da sentença ainda predomina, contribuindo para o congestionamento e a morosidade do sistema. A pesquisa, de abordagem dedutiva e qualitativa, apoiada em dados estatísticos do CNJ, demonstra que a autocomposição apresenta resultados significativamente superiores em termos de celeridade, satisfação das partes e redução de litígios repetitivos. Conclui-se que a resistência à consolidação desses métodos decorre menos de limitações normativas e mais de posturas arraigadas no modelo tradicional adjudicatório, configurando comportamento institucional que dificulta a efetivação de soluções consensuais já previstas em lei. Assim, a mediação e a conciliação se revelam instrumentos essenciais para enfrentar o abuso do processo e reorientar a atuação estatal rumo a uma Justiça mais eficiente, colaborativa e alinhada aos princípios constitucionais da razoável duração e da cooperação.

Palavras-chaves: Mediação. Conciliação. Cultura judiciária. Abuso do processo.

¹ Acadêmico do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: 2022a030973@a.unirn.edu.br

² Professor Mestre em Direito. Orientador do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: matusalem@unirn.edu.br

Celeridade. Eficiência processual.

MEDIATION AND CONCILIATION AS INSTRUMENTS FOR TRANSFORMING JUDICIAL CULTURE AND PROMOTING PROCEDURAL EFFICIENCY IN BRAZIL

ABSTRACT

This study examines the performance of the Brazilian Judiciary in the context of the significant increase in litigation and the abusive use of procedural mechanisms, analyzing conciliation and mediation as instruments capable of transforming the Brazilian judicial culture and highlighting their role in effectiveness, celerity, and greater rationality in procedural proceedings. Although the 2015 Code of Civil Procedure and CNJ Resolution No. 125/2010 have consolidated a public policy of adequate dispute resolution, the prevailing culture of adjudication still predominates, contributing to systemic congestion and judicial delay. The research, based on a deductive and qualitative approach supported by statistical data from the CNJ, demonstrates that self-composition produces significantly superior results in terms of celerity, party satisfaction, and the reduction of repetitive litigation. It concludes that resistance to consolidating these methods stems less from normative limitations and more from entrenched attitudes associated with the traditional adjudicatory model, constituting institutional behavior that hinders the effective implementation of consensual solutions already provided by law. Thus, mediation and conciliation prove to be essential mechanisms to confront procedural abuse and redirect state action toward a more efficient, collaborative justice system aligned with the constitutional principles of reasonable duration and cooperation.

Keywords: Mediation. Conciliation. Judicial culture. Procedural abuse. Celerity. Procedural efficiency.

1 . INTRODUÇÃO

A crise de eficiência do Poder Judiciário brasileiro tem sido objeto constante de atenção acadêmica e institucional, refletindo-se em altos índices de

litigiosidade, congestionamento processual e morosidade na prestação jurisdicional. Esse cenário revela não apenas limitações estruturais, mas também a persistência de uma cultura de judicialização que privilegia a sentença como principal forma de solução de conflitos. A expansão do acesso à Justiça, embora constitucionalmente assegurada e socialmente relevante, acabou contribuindo para um modelo adjudicatório saturado, no qual o processo é frequentemente utilizado de maneira abusiva ou estratégica, com finalidades protelatórias.

Nesse contexto, consolidou-se um debate relevante sobre a necessidade de diversificar as vias de solução de controvérsias, de modo a promover maior racionalidade no sistema de Justiça.

A partir da Resolução n.º 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e, posteriormente, com o Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015), a política pública de tratamento adequado dos conflitos ganhou contornos normativos robustos, enfatizando a mediação e a conciliação como mecanismos prioritários para a promoção da pacificação social. Entretanto, apesar dos avanços legislativos, verifica-se que tais métodos ainda enfrentam resistência, seja por desconhecimento, seja por posturas arraigadas no modelo tradicional de adjudicação estatal.

A introdução de técnicas de negociação, comunicação não violenta, psicologia cognitiva e elementos da neurociência no tratamento dos conflitos evidencia uma perspectiva contemporânea que busca “desengessar” a lógica processual tradicional. Em vez de compreender o processo como um espaço de antagonismo entre partes adversárias, essa abordagem propõe sua reconceituação como um ambiente de cooperação, no qual as partes são estimuladas a construir soluções viáveis e mutuamente satisfatórias. A mediação e a conciliação, portanto, não se limitam a instrumentos procedimentais, mas representam uma alteração de mentalidade, reforçando o protagonismo dos envolvidos e reduzindo o ônus do Estado-juiz.

Diante disso, a presente pesquisa tem por objetivo analisar a aplicabilidade desses meios consensuais no âmbito do Direito Processual Civil brasileiro, especialmente no enfrentamento do abuso do processo e das práticas procrastinatórias. Considerando que a eficiência, a duração razoável e a cooperação constituem princípios estruturantes do processo civil contemporâneo,

impõe-se investigar se, e em que medida, a mediação e a conciliação podem contribuir para um funcionamento mais equilibrado, célere e efetivo da Justiça.

Para tanto, serão examinadas fontes primárias, como legislação, jurisprudência e dados oficiais, especialmente relatórios do Conselho Nacional de Justiça. Serão igualmente consideradas fontes secundárias, como doutrina e estudos acadêmicos que discutem a cultura da litigiosidade, o comportamento das partes, o papel dos advogados e a efetividade dos métodos autocompositivos. Adota-se, como metodologia, uma abordagem dedutiva, de natureza qualitativa e com caráter exploratório, complementada por análises estatísticas que auxiliam na compreensão da realidade judiciária brasileira.

Espera-se, ao final, oferecer um panorama crítico e fundamentado sobre o potencial da conciliação e da mediação como instrumentos aptos a reorientar a atuação estatal e a promover uma Justiça mais eficiente, colaborativa e alinhada aos valores constitucionais da pacificação social e da duração razoável do processo.

2 . DA CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO

Os métodos consensuais de solução de conflitos, especialmente a mediação e a conciliação, assumem relevância crescente no cenário jurídico brasileiro, sobretudo diante da crise de eficiência que atinge o Poder Judiciário. Ambos representam instrumentos legitimados pelo ordenamento jurídico com a finalidade de promover o diálogo, restabelecer vínculos sociais e viabilizar soluções mais rápidas, adequadas e satisfatórias.

A mediação é um método consensual de solução de conflitos no qual uma terceira pessoa (neutra e imparcial) facilita o diálogo entre as partes envolvidas, para que elas busquem a melhor solução para o conflito. Nesse contexto, as partes possuem autonomia e cooperação mútua para buscar soluções compatíveis com seus interesses e necessidades.

A conciliação, por sua vez, é um método utilizado em conflitos mais objetivos ou restritos, com a presença de um terceiro facilitador, detentor de conhecimento técnico da área em litígio e que, portanto, pode ter uma postura mais ativa no diálogo, mantendo, contudo, a neutralidade e a imparcialidade com relação ao conflito. Desse modo, torna-se um processo consensual mais

breve, que busca a restauração e a harmonia social, dentro dos limites possíveis do caso.

Ada Pellegrini Grinover (2015) enfatiza a importância da mediação como um meio de resolução que resgata a autonomia das partes e privilegia a comunicação. A autora argumenta que a mediação deve ser compreendida como uma técnica estruturada de resolução de conflitos, com bases na psicologia e na negociação, respeitando os valores e interesses das partes envolvidas.

Kazuo Watanabe (2011), por sua vez, propõe uma mudança mais profunda no modo de resolução de controvérsias: trocar a cultura da sentença pela cultura da pacificação. Segundo ele, o Judiciário brasileiro ainda se apoia majoritariamente na solução adjudicada dos conflitos, ou seja, na sentença proferida pelo juiz. Essa predominância teria dado origem à chamada “cultura da sentença”, responsável pelo aumento expressivo de recursos e, conseqüentemente, pelo congestionamento das instâncias ordinárias, dos Tribunais Superiores e até do Supremo Tribunal Federal.

Mauro Cappelletti (1988), por fim, em sua clássica obra sobre o acesso à justiça, defende que a justiça só é efetiva quando acessível, célere e adequada. Os meios consensuais de solução de controvérsias figuram como instrumentos para alcançar essa nova perspectiva de acesso à justiça, na ótica capellettiana, especialmente em sistemas sobrecarregados como o brasileiro.

Fica evidenciado, portanto, que as visões desses grandes pensadores não apenas explicam os mecanismos de mediação e conciliação, mas também revelam o quanto eles são indispensáveis para transformar a Justiça em uma instituição mais humana, acessível e eficiente.

No âmbito normativo, tem-se a Resolução n.º 125/2010 do CNJ, que instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. Essa política, somada à Constituição Federal de 1988, especialmente após a Emenda Constitucional n.º 45/2004, reconhece e estimula práticas como a mediação, a conciliação e a arbitragem, como se pode analisar a seguir.

O artigo 5.º, inciso LXXVIII, assegura a todos a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, legitimando a busca por soluções mais céleres e eficazes. Já o artigo 114, § 2.º, admite a arbitragem como

instrumento possível na solução de dissídios coletivos do trabalho. Embora o artigo 5.º, inciso XXXV, reafirme o direito de acesso ao Judiciário, ele não exclui, e até incentiva, que as partes encontrem soluções consensuais antes de recorrerem à via judicial. Assim, os meios consensuais de resolução de controvérsias encontram respaldo na própria Constituição como ferramentas para a efetivação do direito de acesso à justiça.

Complementando esse alicerce normativo, destaca-se a Lei n.º 13.140, de 26 de junho de 2015, que regulamenta a mediação como meio de solução de conflitos entre particulares e como prática aplicável no âmbito da administração pública. Essa legislação representa um avanço significativo na institucionalização da mediação no ordenamento jurídico brasileiro, conferindo-lhe segurança jurídica, previsibilidade procedimental e reconhecimento formal como alternativa legítima ao processo judicial tradicional.

Ao definir princípios como a informalidade, a autonomia da vontade das partes, a confidencialidade e a imparcialidade do mediador, a norma reforça a autocomposição como método eficaz, menos burocrático e mais acessível para a resolução de litígios. Além disso, a Lei n.º 13.140/2015 dialoga diretamente com os objetivos da Reforma do Judiciário e da Constituição de 1988, ao consolidar uma política pública voltada à pacificação social e à desjudicialização de conflitos, o que é crucial diante da crise de morosidade e da sobrecarga do sistema processual civil brasileiro. Assim, a referida norma se insere como instrumento estratégico para combater o uso abusivo do processo e fomentar uma cultura de diálogo e cooperação entre os jurisdicionados.

Com isso, a relevância da Constituição Federal de 1988, da Emenda Constitucional n.º 45/2004 e da Lei n.º 13.140/2015 para a temática em estudo é substancial. A Constituição, ao estabelecer a razoável duração do processo como direito fundamental (art. 5.º, inciso LXXVIII), e a Emenda n.º 45, ao inserir o princípio da celeridade e reforçar os meios alternativos de solução de conflitos como instrumentos de acesso à Justiça, sinalizam uma clara transição do modelo estatal de jurisdição para um paradigma de justiça mais dialógica, cooperativa e eficiente.

Nesse contexto, a Lei da Mediação consolida e operacionaliza esse novo modelo ao regulamentar a mediação tanto no âmbito privado quanto no público,

estruturando-a como via legítima, técnica e segura de resolução de controvérsias. Diante do uso estratégico e, por vezes, abusivo do aparato judicial, marcado por práticas procrastinatórias, como a interposição infundada de recursos, a valorização da conciliação e da mediação emerge como resposta normativa e prática ao congestionamento processual.

Tais mecanismos não apenas desafogam o Judiciário, mas também resgatam o protagonismo das partes e promovem soluções mais satisfatórias, autônomas e sustentáveis. Assim, a normatização constitucional e infraconstitucional da celeridade processual e da autocomposição contribui diretamente para mitigar o abuso do direito de ação e o uso distorcido do processo como instrumento de resistência, intimidação ou coerção.

3. PRINCIPAIS MANIFESTAÇÕES DE ABUSO DO SISTEMA JUDICIÁRIO

Diante desse arcabouço normativo e teórico favorável à adoção desses métodos, mostra-se fundamental compreender em que medida a conciliação e a mediação podem representar uma resposta eficiente aos problemas estruturais que afetam o sistema judiciário brasileiro. Entre esses problemas, destaca-se o uso abusivo dos instrumentos processuais, responsável por grande parte do congestionamento e pela demora na prestação jurisdicional. Nesse contexto, torna-se necessário examinar as principais manifestações desse fenômeno, a fim de demonstrar como a autocomposição pode atuar na mudança dessa realidade.

Notoriamente o sistema judiciário brasileiro enfrenta sérios entraves com relação à sua eficiência, sendo um dos principais motivos, a utilização abusiva dos instrumentos processuais. Essas práticas, além de violarem os princípios da boa-fé e da cooperação previstos no art. 5.º do CPC/2015, contribuem para o aumento do congestionamento e da morosidade processual, afetando diretamente o direito fundamental à razoável duração do processo, previsto no art. 5.º, LXXVIII, da Constituição Federal de 1988.

De acordo com o Justiça em Números 2025 (CNJ), o país acumula mais de 80 milhões de processos em tramitação e apresenta taxa média de congestionamento superior a 71%, sendo parte significativa desse problema decorrente da litigância abusiva, da interposição de recursos protelatórios, da

judicialização excessiva de demandas de massa e da multiplicação de processos repetitivos. Diante disso, torna-se indispensável compreender as principais manifestações desse fenômeno, que serão detalhadas a seguir.

A litigância de má-fé é uma das expressões mais aparentes do abuso do processo, prevista no art. 80 do CPC/2015, lista hipóteses como a alteração da verdade dos fatos, a resistência injustificada ao andamento do processo, a interposição de recurso manifestamente protelatório e a utilização do processo para conseguir objetivo ilegal. Essas práticas fragilizam a confiança na jurisdição e representam um dos abusos mais recorrentes no sistema, além de agravar ainda mais a sobrecarga do judiciário, contribuindo para o aumento do acervo processual.

Nos últimos anos, a aplicação de multas por litigância de má-fé vem crescendo, demonstrando maior rigor dos tribunais no combate a condutas processuais abusivas. O *Justiça em Números 2024* mostra que, apesar do aumento da produtividade (quase 35 milhões de processos baixados em 2023), o número de novos casos ainda supera os encerrados, evidenciando que práticas abusivas continuam a impactar a efetividade jurisdicional.

Nessa mesma linha, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Reclamação 27541 AgR (2017), entendeu que o reiterado uso de meios processuais manifestamente inadmissíveis, mesmo após advertência anterior, configura litigância de má-fé. Na ocasião, a Corte destacou que a insistência em práticas protelatórias compromete a seriedade do processo e ensejou a aplicação de multa, nos termos do art. 80, VI, c/c art. 81, §2º, do CPC/2015, reafirmando a necessidade de se coibir condutas abusivas que sobrecarregam o Judiciário e retardam a efetividade da jurisdição.

O tempo é elemento essencial do processo. No entanto, práticas abusivas transformam-no em ferramenta de procrastinação. Litigantes poderosos, especialmente empresas de grande porte, recorrem a expedientes como sucessivos embargos de declaração sem fundamento, agravos internos repetitivos e incidentes infundados, apenas para atrasar a solução definitiva da lide.

Segundo o relatório *Justiça em Números 2024* (CNJ), em média, 20% da duração dos processos de 1º grau decorre de recursos protelatórios, o que revela como o manejo indevido de recursos impacta diretamente a morosidade judicial. Além

disso, o mesmo relatório aponta que o tempo médio de tramitação de um processo de conhecimento até o trânsito em julgado no Brasil ultrapassa oito anos, sendo que parte desse prolongamento decorre da interposição de medidas protelatórias.

Reforçando essa constatação, o STJ, no Acórdão no Agravo Regimental no Recurso Especial 99096/MA (2016), considerou meramente protelatória a interposição sucessiva de embargos de declaração sem fundamentos novos.

A judicialização de políticas públicas, embora seja um mecanismo de proteção de direitos fundamentais, também representa um fator de pressão sobre o Judiciário. Em áreas como saúde e educação, a alta judicialização tem levado à multiplicação de processos e à fragmentação das políticas estatais. Desse modo, configura-se como um fenômeno complexo: de um lado, garante a efetividade de direitos fundamentais (saúde, educação, previdência), mas, de outro, sobrecarrega o sistema quando se transforma em instrumento de substituição da atuação administrativa.

Segundo dados do CNJ, é possível identificar que em 2024, houve um aumento de 15% no quantitativo de casos novos ingressados no Judiciário em relação ao ano anterior, alcançando um número que ultrapassa 650.000 (seiscentos e cinquenta mil) novas ações de saúde. Esse dado mostra que grande parte do acervo do Judiciário é composta por demandas que poderiam, em muitos casos, ser solucionadas na esfera administrativa.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal confirma esse cenário. No julgamento da STA 175/CE (2010), a Corte reconheceu a responsabilidade do Estado em fornecer medicamentos de alto custo, mas destacou a necessidade de compatibilizar tais decisões com a racionalidade orçamentária, sob pena de comprometer políticas públicas universais.

Outro fator de sobrecarga do Judiciário é o ajuizamento em massa de ações semelhantes, principalmente por grandes litigantes, como bancos, órgãos públicos e empresas de telecomunicações. Mais um forte fenômeno que intensifica o congestionamento processual e impede a concentração de esforços do Judiciário em casos de maior relevância social.

As demandas repetitivas constituem uma das maiores causas do congestionamento judicial. Fato que pode ser evidenciado com uma iniciativa do

CNJ lançada em 2022 com a primeira versão do Painel de Grandes Litigantes. Essa ferramenta consiste em identificar regularmente, as 20 (vinte) principais empresas e órgãos públicos responsáveis pela movimentação do judiciário brasileiro, tanto no polo passivo, quanto no polo ativo. Dessa forma, foi possível verificar que esse painel serviu como uma forma de política corretiva e educacional da gestão judiciária, principalmente contra as demandas repetitivas, irrelevantes ou até mesmo predatórias.

Nesse contexto, o CPC/2015 buscou criar instrumentos para lidar com esse fenômeno, instituindo o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), previsto nos artigos 976 a 987, que visa a uniformização e a interpretação de questões de direito repetidas em diversos processos, garantindo a segurança jurídica e a isonomia aos cidadãos. Além disso, a sistemática de Recursos Repetitivos no STJ, prevista no art. 1.036 do CPC/2015, que visa uniformizar as decisões e evitar a multiplicação de processos idênticos, por meio de uma tese jurídica vinculante do Tribunal.

Exemplificando, é possível destacar o Tema Repetitivo nº 1085 do STJ, no qual se discute a aplicabilidade ou não da limitação de 30% prevista na Lei nº 10.820/2003 (art. 1º, §1º) aos contratos de empréstimos bancários livremente pactuados, em que haja previsão de desconto direto em conta corrente, ainda que esta seja utilizada para recebimento de salários. A controvérsia ganhou relevância em razão da massiva judicialização de casos envolvendo consumidores que buscavam limitar os descontos bancários sob o mesmo patamar aplicável ao crédito consignado.

O julgamento desse tema pelo STJ representa um marco importante, pois visa uniformizar o entendimento e reduzir a multiplicidade de demandas sobre a mesma matéria, trazendo maior segurança jurídica para consumidores e instituições financeiras. Ao fixar uma tese vinculante, o Tribunal contribui não apenas para a racionalização da litigância, mas também para o equilíbrio entre a proteção do consumidor e a preservação da autonomia contratual nos negócios bancários.

4. CONTRIBUIÇÃO DA CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO NA PREVENÇÃO E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS DE FORMA MAIS CÉLERE E ECONÔMICA

A celeridade e a economia processual são dois dos maiores ganhos da conciliação e da mediação. Enquanto o processo judicial pode levar anos até seu desfecho, a mediação, em média, é concluída em três a quatro sessões, conforme estudo publicado pelo CNJ (2023). Além disso, há significativa economia de recursos, tanto para o Estado quanto para as partes, considerando a redução de custas processuais e de honorários advocatícios.

Nesse sentido, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) esclarece que os mediadores judiciais conduzem um diálogo direcionado às questões em debate, podendo dialogar com as partes em conjunto ou separadamente, inclusive que anatem os pontos que desejam arguir. Segundo o Tribunal, as sessões geralmente possuem duração aproximada de duas horas, e um caso costuma demandar de três a quatro encontros para que se alcance uma solução adequada. Ademais, o Tribunal ressalta que o procedimento deve ser concluído em até 60 (sessenta) dias, contados da primeira sessão, salvo quando as partes, de comum acordo solicitarem sua prorrogação.

Olhando para o âmbito da redução dos custos, que seria relacionado a economia financeira direta, a conciliação e a mediação reduzem custos emocionais frequentemente associados ao litígio tradicional, como estresse, ansiedade e aprofundamento de rupturas relacionais. Trata-se de um ganho imensurável que repercute na qualidade de vida das partes, tanto no âmbito mental quanto no financeiro.

Sob a perspectiva da sobrecarga estatal e a alocação de orçamento público, a ampliação dos métodos alternativos de solução de conflitos contribui para reduzir a sobrecarga do Poder Judiciário, resultando em um menor uso de recursos públicos para manutenção de milhões de processos. Dessa maneira, a autocomposição não apenas beneficia as partes, mas também representa economia indireta ao Estado e melhora a eficiência administrativa da Justiça.

Diante desse cenário, torna-se evidente que a conciliação e a mediação não apenas oferecem uma resposta mais célere e econômica aos conflitos já instaurados, como também desempenham papel estratégico na prevenção de novas disputas.

Do ponto de vista normativo, o CPC/2015, em seu artigo 334, reforça a

obrigatoriedade da audiência de conciliação e mediação antes da contestação, demonstrando a centralidade da autocomposição no novo paradigma processual. A Lei nº 13.140/2015 e a Resolução n.º 125/2010 do CNJ (Anexo II – Código de Ética de conciliadores e mediadores judiciais) estabelecem princípios fundamentais que asseguram segurança jurídica e legitimidade às práticas consensuais.

Quanto aos princípios fundamentais, destacam-se a confidencialidade, presente no art. 166, §1.º, CPC e na Resolução n.º 125/2010 do CNJ, que assegura um ambiente seguro, permitindo que as partes expressem suas necessidades reais, medos e intenções sem receio de possíveis consequências processuais futuras, pois esse princípio impede a utilização do que foi dito na audiência fora dela, salvo autorização expressa das partes.

Além da confidencialidade, destaca-se também o princípio da decisão informada, que assegura a celebração de acordo entre as partes apenas quando compreenderem plenamente seus direitos, deveres e consequências jurídicas de cada escolha.

Já com relação ao mediador ou conciliador em si, temos o princípio da competência, que se refere à capacidade técnica, ética e emocional para conduzir o procedimento, com o emprego de técnicas de comunicação, entendimento jurídico básico, capacidade de gerenciamento de conflitos e uma postura profissional adequada. Além disso, há o princípio da independência e autonomia, no qual o mediador deve atuar livre de pressões externas, internas ou institucionais, pois a função dele é apenas facilitar o diálogo entre as partes, sem interferir de maneira autoritária na construção da solução.

No âmbito do procedimento em si, destaca-se também o princípio do respeito à ordem pública e às leis vigentes, embora a mediação seja mais flexível, ela não pode resultar em acordos ilegais ou contrários ao interesse público, como por exemplo um acordo que renuncia direitos indisponíveis de criança, adolescente ou incapaz. Nesse contexto, o juiz poderá recusar a homologação desses tipos de acordos considerados ilícitos, amparado pelo art. 725, parágrafo único, CPC.

Com relação às partes, é possível mencionar o princípio do empoderamento, que consiste no fortalecimento das partes para que possam expressar suas necessidades, participem ativamente do diálogo, recuperem a

autonomia emocional e assumam o protagonismo na solução. O mediador nesse caso terá papel crucial para que cada parte se perceba capaz de decidir. De forma complementar, pode-se mencionar o princípio da validação, pelo qual o mediador auxilia na escuta ativa, reformulação de falas, identificação de emoções e reconstrução de relações, processo que está diretamente ligado ao reconhecimento da perspectiva, sentimentos e experiências da outra parte.

Por fim, quanto à doutrina, é pertinente citar Ada Pellegrini Grinover (2015), que defende a mediação como promotora de um “diálogo social”, reconstruindo vínculos e prevenindo novos conflitos, e não apenas para resolver litígios. Já Kazuo Watanabe (2011) destaca a conciliação como política pública essencial para reduzir o estoque de processos e disseminar uma cultura de pacificação.

5. IMPACTO DA ADOÇÃO DA CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO NA REDUÇÃO DO CONGESTIONAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO

A redução do congestionamento processual é um dos principais efeitos observáveis da adoção da conciliação e mediação. O relatório Justiça em Números 2024 aponta que, nas varas que mais utilizam CEJUSCs (Centro Judiciário de Solução de Conflitos), houve diminuição de até 18% no volume de casos pendentes, em comparação com unidades que não priorizam métodos consensuais.

A Resolução nº 125/2010 do CNJ é um marco nesse sentido, pois institui a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos, obrigando os tribunais a criarem os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) e os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Nupemecs), garantindo uma estrutura dedicada à conciliação e mediação. Essa política tem fortalecido a “porta de entrada” consensual, diminuindo a dependência exclusiva da sentença.

Watanabe (2011) ressalta que a redução do congestionamento não deve ser vista apenas como alívio estatístico, mas como ganho qualitativo para o sistema, permitindo que os magistrados se concentrem em casos de maior complexidade e relevância social.

A crescente utilização da conciliação e mediação produz impactos estruturais

relevantes ao funcionamento do Poder Judiciário. Ao reduzir o ingresso de novas demandas e incentivar soluções autocompositivas, esses métodos contribuem de maneira direta para a diminuição do acervo processual, permitindo que servidores e magistrados direcionem mais tempo e atenção aos processos que realmente demandam atividade jurisdicional plena.

Esse descongestionamento das varas e tribunais reflete também no aumento dos índices de produtividade judicial, que medem a eficiência do Poder Judiciário, já que a estrutura judiciária deixa de ser sobrecarregada por milhões de conflitos de baixa complexidade que poderiam ser resolvidos de maneira consensual.

Além disso, a diminuição das pautas congestionadas gera maior previsibilidade processual, melhorando a gestão administrativa das unidades judiciárias e possibilitando que o Estado aloque recursos de maneira mais racional, fortalecendo a eficiência e a efetividade da prestação jurisdicional como um todo.

Trata-se, portanto, de um impacto que transcende as partes diretamente envolvidas e atinge positivamente toda a coletividade, ao promover um sistema de Justiça mais ágil, sustentável e capaz de dar respostas adequadas às demandas sociais.

6. IMPORTÂNCIA DO ESTÍMULO À PARTICIPAÇÃO ATIVA E COOPERATIVA DAS PARTES NA SOLUÇÃO DE SEUS LITÍGIOS

A participação ativa das partes é um dos diferenciais dos métodos consensuais em comparação ao processo judicial tradicional. No processo judicial, a decisão é produzida de forma heterônoma, isto é, imposta por um terceiro investido de autoridade estatal: o juiz. Desse modo, as partes submetem-se a regras processuais rígidas, provas previamente delimitadas e um sistema decisório que as reduz à condição de sujeitos passivos da decisão final, independentemente do grau de satisfação ou da compreensão acerca desta. Em regra, o resultado adjudicado atribui “vencedores” e “perdedores”, produzindo certa resistência psicológica, insatisfação e, por vezes, estímulo a novos litígios, sobretudo na fase de cumprimento de sentença.

Em sentido oposto, na mediação e na conciliação, as partes deixam de figurar como “objetos” do processo para assumirem o papel de protagonistas na

construção da solução, o que lhes confere capacidade decisória real na definição do conflito e, conseqüentemente, maior legitimidade ao resultado final. Assim, a solução é construída consensualmente com base nas percepções, interesses, necessidades emocionais, relações continuadas e expectativas futuras das próprias partes.

Essa autonomia decisória implica maior engajamento, melhor compreensão dos efeitos jurídicos e, sobretudo, maior adesão espontânea ao resultado, reduzindo a resistência ao cumprimento e diminuindo a probabilidade de novos litígios relacionados ao mesmo fato.

Essa dimensão participativa dialoga diretamente com a perspectiva apresentada por Cappelletti e Garth (1988), segundo a qual o verdadeiro acesso à justiça não apenas se limita à possibilidade de ingresso em juízo, mas envolve a efetiva capacidade de influência das partes sobre o desfecho de suas controvérsias. Tal concepção encontra respaldo normativo no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente pela Lei 13.140/2015, que valoriza a autonomia da vontade e incentiva soluções adequadas à realidade e ao contexto de cada caso concreto.

Estudos empíricos reforçam essa relação entre participação ativa e cumprimento das decisões. Dados de pesquisa conduzida pelo CNJ (2022) indicam que 82% dos acordos obtidos em mediação foram integralmente cumpridos, enquanto das sentenças judiciais transitadas em julgado apresentam índice inferior, cerca de 64%. Tal diferença revela que o cumprimento voluntário é significativamente maior quando a solução resulta de compromisso assumido pelas próprias partes, e não de imposição judicial. Pode-se concluir, portanto, que o protagonismo conferido às partes não apenas fortalece a legitimidade das soluções consensuais, como também contribui para a estabilidade das relações jurídicas e para a pacificação social, reforçando a importância da mediação e da conciliação como instrumentos efetivos de acesso à justiça e prevenção de futuros litígios.

7. CONCLUSÃO

A análise realizada evidencia que o abuso do sistema judiciário brasileiro,

manifestado pela litigância de má-fé, pelo uso estratégico do tempo processual, pelas demandas repetitivas e pela judicialização excessiva de políticas públicas, constitui um dos principais fatores de morosidade e congestionamento da Justiça.

Tais práticas não apenas enfraquecem a efetividade jurisdicional, mas comprometem a credibilidade institucional do Poder Judiciário, que passa a ser utilizado, muitas vezes, como instrumento de resistência, intimidação ou obtenção de vantagens ilícitas.

Nesse cenário, a conciliação e a mediação se destacam não apenas como alternativas viáveis, mas como mecanismos indispensáveis para transformar a cultura processual brasileira. Amparadas por sólido arcabouço normativo, especialmente a Constituição Federal de 1988, a Emenda Constitucional nº 45/2004, o Código de Processo Civil de 2015, a Lei nº 13.140/2015 e a Resolução nº 125/2010 do CNJ, essas ferramentas reposicionam o processo civil em direção à cooperação, ao diálogo e à pacificação social.

Os dados empíricos apresentados, sobretudo os relatórios *Justiça em Números* do CNJ, demonstram que a adoção efetiva dos métodos autocompositivos reduz significativamente o congestionamento processual, diminui custos, encurta a duração dos litígios e aumenta os índices de cumprimento das soluções pactuadas. A conciliação e mediação, portanto, não apenas aceleram o desfecho das controvérsias, mas fortalecem o protagonismo das partes, promovem soluções mais sustentáveis e evitam o ressurgimento de novos conflitos.

Com isso, observa-se que a superação da “cultura da sentença”, ainda fortemente enraizada no sistema processual brasileiro, depende do contínuo fortalecimento da “cultura da pacificação”. Investir em mediação e conciliação é investir na democratização do acesso à justiça, na racionalização da atividade jurisdicional e na consolidação de um modelo de justiça mais humano, célere, participativo e comprometido com a efetividade dos direitos. Assim, os meios consensuais de resolução de conflitos configuram-se como pilares fundamentais para enfrentar o abuso do processo e redefinir o futuro do Judiciário brasileiro.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da**

União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Acrescenta dispositivos à Constituição Federal que dispõem sobre a Reforma do Judiciário. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 52, p. 1, 17 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação como meio de solução de conflitos e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 121, p. 1, 29 jun. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Acórdão no Agravo Regimental no Recurso Especial 99096. Relator: Ministro Humberto Martins. Corte Especial. Julgado em 07 dez. 2016. DJe 16 dez. 2016.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números 2023**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/02/justica-em-numeros-2023-16022024.pdf>. Acesso em: 23 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números 2024**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024-v-28-05-2024.pdf>. Acesso em: 28 maio 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 28 maio 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Conciliação e mediação**. Portal CNJ. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-e-mediacao/>. Acesso em: 25 nov. 2025. ([cnj.jus.br](https://www.cnj.jus.br))

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Fórum da Saúde faz balanço de atividades e define marcos para atividades em 2025**. Portal CNJ, 5 fev. 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/forum-da-saude-faz-balanco-de-atividades-e-define-marcos-para-atividades-em-2025/>. Acesso em: 23 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2025**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/11/justica-em-numeros-2025.pdf>. Acesso em: 23 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Primeira versão de painel sobre grandes litigantes no Brasil é lançada**. Portal CNJ, 9 ago. 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/primeira-versao-de-painel-sobre-grandes-litigantes-no-brasil-e-lancada/>. Acesso em: 23 set. 2025.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Os métodos consensuais de solução de conflitos no novo CPC**. In: O novo Código de Processo Civil: questões controvertidas. São Paulo: Atlas, 2015, p.1-21. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=5643932&forceview=1>. Acesso em: 29 maio 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Tema Repetitivo n. 1085**. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1085&cod_tema_final=1085. Acesso em: 23 set. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Reclamação 27541 AgR**. Rel. Min. Roberto Barroso. Primeira Turma. Julgado em 01/12/2017. DJe 15/12/2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Suspensão de Tutela Antecipada – STA 175/CE**. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em 17/03/2010. DJe 29/04/2010.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **O que acontece na mediação?** Disponível em: <https://www.tjrj.jus.br/o-que-acontece-na-media%C3%A7%C3%A3o->. Acesso em: 05 dez. 2025.

WATANABE, Kazuo. 20/03/2011. **Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses**, [S. l.], 20 mar. 2011. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/conciliacao/nucleo/parecerdeskazuowatanabe.pdf>. Acesso em: 29 maio 2025.

A EFICIÊNCIA DAS MEDIDAS COERCITIVAS IMPLEMENTADAS PELO JUDICIÁRIO NAS EXECUÇÕES DE PENSÕES ALIMENTÍCIAS: ANÁLISE DA EFETIVIDADE DAS SANÇÕES E OS PRECEITOS LEGAIS APLICÁVEIS

Alice Ianne Dantas da Nóbrega¹

Adriana Gomes Medeiros de Macedo²

RESUMO

O presente artigo analisa a efetividade das medidas coercitivas nas ações de alimentos, abrangendo os meios típicos, como penhora, prisão civil e desconto em folha, e os meios atípicos introduzidos pelo Código de Processo Civil de 2015, especialmente aqueles no artigo 139, inciso IV, aplicados de forma subsidiária para assegurar a satisfação do crédito alimentar. Examina-se como esses mecanismos vêm sendo utilizados na fase executória e se têm produzido resultados efetivos, à luz da doutrina e da jurisprudência. A pesquisa contextualiza a natureza jurídica dos alimentos a partir dos princípios da dignidade da pessoa humana e da solidariedade familiar, que servem de base para sua fixação orientados pelo binômio necessidade-possibilidade. O estudo busca identificar os principais entraves que comprometem a efetividade das decisões judiciais e propõe reflexão sobre a necessidade de aprimoramentos legislativos e de instrumentos mais eficazes para fortalecer a tutela jurisdicional. A metodologia adotada é dedutiva e qualitativa, sustentada por pesquisa bibliográfica e análise de doutrina e jurisprudência dos tribunais superiores e estaduais, permitindo examinar como o sistema de execução alimentar vem respondendo às estratégias de coerção disponíveis.

Palavras-chave: Alimentos. Medidas coercitivas. Medidas atípicas. Efetividade.

¹ Graduanda em Direito pelo Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: alicianne67@gmail.com

² 2Professora Mestra. Orientadora do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: direito@unirn.edu.br

**EFFECTIVE ARE COERCIVE MEASURES IMPOSED BY THE COURTS IN
ENFORCING THE PAYMENT OF ALIMONY: ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS
OF SANCTIONS AND APPLICABLE LEGAL PROVISIONS**

ABSTRACT

This article analyzes the effectiveness of coercive measures in alimony cases, covering typical means such as attachment, civil imprisonment, and payroll deduction, as well as atypical means introduced by the 2015 Code of Civil Procedure, especially those in Article 139, item IV, applied in a subsidiary manner to ensure the satisfaction of alimony claims. It examines how these mechanisms have been used in the enforcement phase and whether they have produced effective results, in light of doctrine and case law. The research contextualizes the legal nature of alimony based on the principles of human dignity and family solidarity, as well as the criteria for setting alimony guided by the need-possibility binomial. The study seeks to identify the main obstacles that compromise the effectiveness of judicial decisions and proposes reflection on the need for legislative improvements and more effective instruments to strengthen judicial protection. The methodology adopted is deductive and qualitative, supported by bibliographic research and analysis of doctrine and jurisprudence from higher and state courts, allowing us to examine how the alimony enforcement system has been responding to the available coercive strategies.

Keywords: Alimony. Coercive measures. Atypical measures. Effectiveness.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal consagra a dignidade da pessoa humana e da solidariedade familiar, princípios constitucionais que orientam todo o Direito de Família (Brasil, 1988). A partir desse marco, compreende-se a centralidade da obrigação alimentar no ordenamento jurídico brasileiro.

Trata-se de um direito essencial, destinado a garantir condições mínimas de existência e a efetivar o dever recíproco de amparo entre os membros da família. Ademais, ganha especial relevo quando se trata daqueles que não conseguem prover a

própria subsistência. Nesses casos, a percepção da verba alimentar pelo alimentando torna-se indispensável para garantir sua manutenção e integridade existencial.

Sua fixação vai além da simples garantia de mantimentos básicos: impõe aos membros da família o dever de prestar assistência material e atribui ao poder público a responsabilidade de assegurar condições que preservem a dignidade dos dependentes alimentícios.

No entanto, embora a obrigação alimentar seja estruturada para garantir dignidade e amparo efetivo aos dependentes, a sua concretização enfrenta um descompasso entre o dever jurídico e a realidade processual. A distância entre o que a norma exige e o que efetivamente se cumpre no cotidiano forense evidencia que a tutela da dignidade não se esgota na previsão legal, mas depende da efetiva satisfação do crédito alimentar.

É nesse ponto que emergem os desafios observados no Judiciário brasileiro, especialmente quanto ao cumprimento das decisões e à resistência injustificada de diversos devedores. Nesse cenário, a literatura especializada tem apontado limites estruturais e processuais da execução de alimentos.

Estudos de autores como Tartuce (2020), Didier Jr. e Braga (2018) e Madaleno (2022) destacam tanto a importância das medidas coercitivas quanto suas dificuldades práticas, notadamente diante da informalidade econômica, da ocultação de patrimônio e da insuficiência dos meios executivos tradicionais.

Diante das dificuldades de efetivar o pagamento da obrigação alimentar, o Poder Judiciário passou a interpretar de forma mais ampla os mecanismos disponíveis, fortalecendo as inovações do Código de Processo Civil de 2015, especialmente o art. 139, IV, que autoriza o uso subsidiário de meios executivos atípicos para tornar a coerção do devedor mais eficiente.

Embora tais medidas ampliem o poder do juiz e tragam maior celeridade ao processo, sua adoção tem gerado intenso debate doutrinário e jurisprudencial sobre os limites dessas ferramentas e sobre a necessidade de equilibrar a efetividade da execução com a proteção dos direitos do devedor.

Nesse contexto, o presente estudo tem como objetivo analisar até que ponto esses instrumentos processuais têm sido realmente eficazes na concretização do direito alimentar, investigando seus limites, suas potencialidades e possíveis caminhos para o aperfeiçoamento das execuções, a fim de promover maior dinamismo processual e

assegurar a proteção da dignidade de ambas as partes envolvidas.

Com isso, almeja-se gerar reflexões que auxiliem na construção de um sistema executivo mais efetivo e alinhado à proteção da dignidade humana para ambos os lados, assegurando que o direito alimentar seja concretizado de maneira segura. Entre os objetivos específicos, pretende-se examinar a obrigação alimentar a partir de seus fundamentos constitucionais, especialmente os princípios da dignidade da pessoa humana e da solidariedade familiar, situando aí sua natureza jurídica.

Discute-se a fixação do valor dos alimentos, guiada pelo binômio necessidade-possibilidade, e avalia a efetividade das medidas coercitivas previstas em lei. De igual modo, busca-se identificar os principais obstáculos que dificultam o cumprimento das decisões e refletir sobre alternativas que possam tornar as execuções mais eficientes.

O trabalho foi estruturado em quatro seções de desenvolvimento. Primeiramente, apresenta-se a natureza da obrigação alimentar e sua qualificação jurídica, evidenciando a relevância dessa obrigação no âmbito do Direito de Família. Adiante, examinam-se os fundamentos constitucionais, legais e práticos que orientam a fixação dos alimentos.

Em seguida, a terceira seção discute e justifica o emprego das medidas coercitivas (típicas e atípicas) na seara da execução de alimentos, detalhando sua função e seus limites. Por fim, atribui um juízo crítico aos principais obstáculos que comprometem a efetividade das sanções judiciais na execução alimentar, evidenciando como essas barreiras repercutem na satisfação do crédito e na proteção do direito à subsistência.

2 NATUREZA DA OBRIGAÇÃO ALIMENTAR

A vida é o primeiro e mais importante direito fundamental, e é dela que decorre o fundamento da obrigação alimentar, intrinsecamente ligada à dignidade da pessoa humana.

Como ensina Orlando Gomes (1999), alimentos são prestações destinadas a suprir as necessidades vitais de quem não pode provê-las por conta própria. Por isso, seu conceito abrange tudo o que é essencial para assegurar uma existência digna.

A legislação estabelece que quem estiver em situação de necessidade pode requerer alimentos daqueles com quem possui vínculo de solidariedade familiar. Nesse sentido, a Constituição Federal, em seu artigo 229, impõe aos pais o dever de assistir os filhos menores, e aos filhos maiores o dever de amparar os pais em situações de velhice,

carência ou enfermidade.

Conforme Carlos Alberto Dabus Maluf (2023):

“A prestação alimentar, na prática, abrange não somente a prestação pecuniária atinente à alimentação, mas também necessidades ligadas à habitação, vestuário, lazer, tratamento médico e odontológico, além de despesas com transporte e educação”.

Ou seja, não se trata somente de alimentação em seu cunho literal, mas sim da garantia da subsistência mínima do alimentado, que depende do seu responsável para conceder seus mantimentos básicos.

No mesmo sentido, o artigo 1.696 do Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002) dispõe que “O direito à prestação de alimentos é recíproco entre pais e filhos, e extensivo a todos os ascendentes, recaindo a obrigação nos mais próximos em grau, uns em falta de outros”. Nesse contexto, o encargo alimentar familiar não é exclusivo dos genitores, estendendo-se também aos demais familiares que detêm o dever legal de amparo.

Segundo a abordagem do filósofo Aristóteles, “o homem é, por natureza, um animal social, necessitando viver em sociedade para realizar plenamente sua potencialidade” (Aristóteles, 2009). Desse modo, ao longo da vida humana, existe uma relação de amparo e mútua assistência entre o indivíduo e seu núcleo familiar.

Embora o Estado assegure o mínimo necessário aos brasileiros por meio da Constituição Federal (artigo 1º, inciso III, CRFB/88), fundamentado no princípio da dignidade da pessoa humana, ele partilha desse encargo com os familiares, entre eles parentes, cônjuges e companheiros.³

O Código Civil ao definir quem pode exigir e quem deve prestar alimentos, adota o princípio da reciprocidade entre cônjuges, companheiros e parentes. Há uma ordem de prioridade: primeiro, o cônjuge ou companheiro; depois, os parentes mais próximos em linha reta e, na falta destes, os colaterais até o quarto grau. A menção específica aos irmãos não exclui os demais parentes, já que a obrigação é atribuída a todos.

Como a lei protege os direitos do nascituro desde a concepção, também reconhece os alimentos gravídicos. O Estatuto da Criança e do Adolescente impõe à família, à sociedade e ao poder público o dever de garantir o direito à alimentação,

³ CC, art. 1.694: “Podem os parentes, os cônjuges ou companheiros pedir uns aos outros os alimentos de que necessitem para viver de modo compatível com a sua condição social, inclusive para atender às necessidades de sua educação.”

assegurado inclusive ao menor que esteja sob guarda de terceiros, como ocorre na preparação para adoção.⁴

A Lei Maria da Penha também trata do tema, garantindo às mulheres vítimas de violência e a seus filhos condições para exercer o direito à alimentação. A imposição de alimentos pode ser determinada como medida protetiva urgente, e o descumprimento configura crime.⁵

No Estatuto da Pessoa Idosa, o direito à alimentação é reforçado, com regras específicas que atribuem aos familiares, à sociedade e ao Estado a responsabilidade pelo sustento⁶. O texto prevê ainda a atuação do Ministério Público em situações de risco e criminaliza a privação de alimentos à pessoa idosa.

E por fim, o Código Penal tipifica o abandono material, punindo quem deixa de prover o sustento de quem depende juridicamente, inclusive o não pagamento de pensão alimentícia fixada judicialmente⁷.

Na esfera do direito de família, o estado tem interesse direto no cumprimento das normas que impõem a obrigação legal dos alimentos, visto o descumprimento do seu dever gerar impacto no aumento da vulnerabilidade social, necessitando do seu amparo para assegurar o mínimo existencial (Gonçalves, 2023).

Sob a ótica de assegurar as necessidades básicas, Maria Berenice Dias defende que tal cumprimento está diretamente ligado à agilidade processual, conforme demonstra:

“Quando se fala em alimentos, há que se pensar em celeridade e efetividade. Não basta alguém ter direito a alimentos. Indispensável é assegurar o seu reconhecimento judicial de forma rápida, por meio de procedimento ágil e de imediata exigibilidade. Afinal, trata-se de direito que garante a subsistência e a

⁴ Lei nº 8.069/1990, art. 4º: “É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.”

⁵ CP, art. 244: “Deixar, sem justa causa, de prover a subsistência do cônjuge, ou de filho menor de 18 (dezoito) anos ou inapto para o trabalho, ou de ascendente inválido ou maior de 60 (sessenta) anos, não lhes proporcionando os recursos necessários ou faltando ao pagamento de pensão alimentícia judicialmente acordada, fixada ou majorada; deixar, sem justa causa, de socorrer descendente ou ascendente, gravemente enfermo. Pena – detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos e multa, de uma a dez vezes o maior salário mínimo vigente no País. Parágrafo único. Nas mesmas penas incide quem, sendo solvente, frustra ou ilide, de qualquer modo, inclusive por abandono injustificado de emprego ou função, o pagamento de pensão alimentícia judicialmente acordada, fixada ou majorada.”

⁶ Lei nº 10.741/2003, art. 3º: “É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do poder público assegurar à pessoa idosa, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.”

⁷ CP, art. 244: “Deixar, sem justa causa, de prover a subsistência do cônjuge, ou de filho menor de 18 (dezoito) anos ou inapto para o trabalho, ou de ascendente inválido ou maior de 60 (sessenta) anos, não lhes proporcionando os recursos necessários ou faltando ao pagamento de pensão alimentícia judicialmente acordada, fixada ou majorada; deixar, sem justa causa, de socorrer descendente ou ascendente, gravemente enfermo. Pena – detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos e multa, de uma a dez vezes o maior salário mínimo vigente no País. Parágrafo único. Nas mesmas penas incide quem, sendo solvente, frustra ou ilide, de qualquer modo, inclusive por abandono injustificado de emprego ou função, o pagamento de pensão alimentícia judicialmente acordada, fixada ou majorada.”

própria conservação da vida” (Dias, 2023, p. 12).

Essa prerrogativa encontra respaldo na CF/88 e embora sua natureza seja reconhecida e sua importância nítida, a intervenção judicial é essencial para assegurar a efetividade do cumprimento do dever legal.

Desse modo, as ações de alimentos buscam assegurar a equidade e o equilíbrio da obrigação alimentar, considerando tanto a capacidade financeira do alimentante, com base em seus rendimentos e despesas mensais, quanto às necessidades do alimentado, de forma a atender, na medida do possível, os interesses de ambas as partes.

No entanto, as execuções de alimentos têm se tornado cada vez mais frequentes, fragilizando não apenas o cumprimento espontâneo da obrigação, como também os mecanismos coercitivos implementados pelo Judiciário.

Portanto, para garantir o cumprimento é importante que o sistema jurídico esteja alinhado às penalidades previstas no 528 da Lei nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil) visto o inadimplemento das obrigações estipuladas tornaram-se um verdadeiro imbróglio social, demandando a atuação do Poder Judiciário para garantir a proteção mínima dos direitos envolvidos.

Dessa forma, conclui-se que a obrigação alimentar possui natureza jurídica com fundamentos que vão além do campo patrimonial e se inserem no âmbito da dignidade da pessoa humana. Seu surgimento decorre da própria existência do indivíduo e da necessidade de garantir-lhe os meios indispensáveis à subsistência, sendo, portanto, revestida de caráter imprescritível.

A doutrina também reconhece sua natureza irrenunciável, admitindo apenas a renúncia às parcelas vincendas em acordos homologados, nunca às pretéritas. Além disso, por se tratar de obrigação de trato sucessivo, é sempre sujeita à revisão, majoração, redução ou exoneração, conforme alteração no binômio necessidade-possibilidade.

Diante do relevante interesse público que envolve a obrigação alimentar, os mecanismos coercitivos impostos pelo Judiciário revelam-se essenciais à efetividade do cumprimento das obrigações pelos devedores.

3 FIXAÇÃO DA OBRIGAÇÃO ALIMENTAR

A luz do artigo 1º, inciso III, e o artigo 227 da Constituição Federal de 1988

(BRASIL, 1988) abrange que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, acesso a proteção e garantias minimamente respeitáveis, justa e equilibrada para uma vida digna, reforçando a importância da obrigação alimentar nas relações familiares.

A fixação alimentar por equidade fundamenta-se no binômio necessidade e proporcionalidade, conforme disposto no artigo 1.694, § 1º, do Código Civil Brasileiro, que analisa a condição do alimentado e a capacidade do obrigado a prestar alimentos. O magistrado deve estabelecer os alimentos observando a razoabilidade e a proporcionalidade, pilares essenciais para garantir o equilíbrio do valor fixado em conformidade com o caso concreto (Nigri, 2023).

A noção de alimentos vai além da garantia do mínimo existencial. Busca assegurar que quem deles necessita não apenas sobreviva, mas viva com dignidade e estabilidade. Sua finalidade é proporcionar condições para um desenvolvimento integral e um ambiente seguro, sempre à luz das necessidades concretas do alimentado.

Nesse sentido, os tribunais superiores estão ratificando a aplicação do melhor interesse das partes, conjunto com os parâmetros dogmáticos, sendo eles, a razoabilidade e possibilidade, para arbitrar um valor compatível com os limites econômicos do alimentado (melhor interesse do alimentado), suportando, sem onerar, os parâmetros econômicos do alimentante com o intuito de evitar o cumprimento forçado (STJ, 2021).

Seguindo essa ótica, uma das lacunas enfrentadas pelo judiciário na fixação do percentual alimentício está voltada a comprovação da real capacidade econômica do genitor. Para Tânia Nigri (2023) o percentual da fixação a serem descontados da renda do genitor não se resume tão somente aos valores decorrentes das relações trabalhistas (públicas e privadas), mas sobre os demais rendimentos do executado, posto que sua renda é referente ao montante dos seus ganhos mensais. Com isso, a ausência de vínculo empregatício formal não afasta o direito do devedor de cumprir com o crédito alimentar fixado em juízo.

O STJ tem reiterado que o ônus da prova da impossibilidade financeira é do alimentante, conforme Súmula 358, sendo insuficientes as alegações genéricas. A doutrina reforça que o magistrado deve presumir capacidade mínima razoável de

contribuição, sobretudo diante da proteção prioritária da criança.⁸

Empregos informais, ocultação financeira e patrimoniais estão interligados ao distanciamento intencional dos genitores, utilizado como estratégia para mascarar a inadimplência. Essa desobediência injustificada potencializa a morosidade processual, sobrecarrega o Judiciário com execuções frustradas e acordos descumpridos, violando não apenas a dignidade humana daqueles que dependem dos alimentos, mas também negando o mínimo necessário para sua sobrevivência.

Dessa forma, embora o binômio seja uma ferramenta essencial para a fixação do percentual alimentar de forma equilibrada nas relações familiares, sua eficácia e coerência está condicionada a um conjunto de fatores. Entre esses, destaca-se a conscientização da sociedade quanto à importância do cumprimento voluntário da obrigação alimentar, elemento fundamental para o êxito do processo, mas também a transparência quanto aos seus ganhos, permitindo ao julgador estabelecer um valor equilibrado e justo.

É fundamental que a fixação do valor determinado em juízo seja entendida não apenas como uma mera quantificação numérica, ou um dever jurídico, mas como um encargo imprescindível. O descumprimento dessa obrigação pode acarretar grave violação do mínimo existencial dos alimentandos, além de afrontar os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, evidenciando, assim, a importância de sua observância para garantir a efetividade e a justiça no processo.

4 MEDIDAS COERCITIVAS NAS EXECUÇÕES DE ALIMENTOS

Caio Mário da Silva Pereira (2020) destaca que “os antigos, com certo exagero, assemelhavam a recusa de alimentos ao homicídio”. Embora a comparação seja extrema, ela ilustra de forma clara a gravidade da omissão no cumprimento da obrigação alimentar.

Em interpretação puramente literal, a omissão do devedor em prover a subsistência da pessoa incapaz configura um desamparo material e moral, que apesar dos

⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Súmula n. 358: “O cancelamento da pensão alimentícia de filho que atingiu a maioridade está sujeito à decisão judicial, mediante contraditório, ainda que nos próprios autos.” Brasília, DF: STJ, 2008. A Súmula 358 não trata exatamente do ônus da prova, mas é usada como fundamento para afirmar que o alimentante deve demonstrar a impossibilidade, pois o cancelamento ou redução exige decisão judicial com contraditório.

esforços impostos pelo Judiciário, é uma realidade vivenciada nas varas de família e sucessões.

A apatia e a indiferença de parte dos devedores frente à obrigação alimentar geram um evidente descompasso entre a previsão normativa e sua aplicação prática, revelando limitações do sistema jurídico em promover a efetivação dos créditos alimentares.

Os alimentos espontâneos mostram-se, gradativamente escassos, e o poder judiciário assume, progressivamente, o papel de liquidação e cobrança do débito alimentar. Com isso, “a simples previsão legal da obrigação alimentar não é suficiente para garantir o cumprimento dela. É necessário que sejam estabelecidos mecanismos efetivos para a cobrança dos alimentos em atraso.” (Ribeiro, 2023, p. 3.).

Uma das lacunas que dificulta o êxito do poder judiciário no tocante do seguimento à execução dos alimentos é a resistência do devedor ao cumprimento voluntário da obrigação alimentar, muitas vezes de forma injustificada, evidencia um comportamento de inadimplência deliberada. Nessas situações, torna-se necessária a atuação do Poder Judiciário, que, diante da inércia do devedor, recorre à imposição de medidas coercitivas com o objetivo de assegurar a efetividade da prestação alimentícia. (Costa e Silva, 2024).

As medidas coercitivas têm como intuito principal pressionar o devedor ao cumprimento voluntariamente da obrigação anteriormente imposta, evitando o prolongamento do inadimplemento em demais meses, e protegendo o direito assegurado pela legislação brasileira à pessoa incapaz.

Trata-se de um conjunto de instrumentos legais, que visam diretamente a satisfação do crédito alimentar, atuando de forma direta na esfera pessoal e patrimonial do devedor. Antes mesmo do trânsito em julgado, se torna possível a exigência dos alimentos fixados em sede de decisão interlocutória ou sentença que ainda não transitou em julgado.

Em meio as medidas cabíveis, destaca-se a prisão civil do devedor, com previsão no artigo 528, §3º, do Código de Processo Civil de 2015, onde pode o magistrado determinar o pagamento do débito, ou permitir o devedor justificar a impossibilidade de efetuar-lo, com potencial para decretar-lhe-á a prisão pelo prazo de 1 (um) a 3 (três) meses, como meio de coerção para o pagamento da dívida.

É amplamente reconhecido que a prisão civil do devedor de alimentos não tem

natureza punitiva, mas sim coercitiva. Trata-se de um dos meios utilizados para exigir o pagamento. Mesmo durante o período de reclusão, o devedor permanece com o dever de quitar as parcelas vencidas e aquelas que ainda vencerem, indicando que a prisão não exclui a responsabilidade de prestar os alimentos. (Gonçalves, 2023).

Além da coerção pessoal, uma das medidas mais convencionais, outras medidas estão sendo aplicadas atualmente. O de Código de Processo Civil, permite ao juiz adotar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária (artigo 139, inciso IV, CPC).

A partir disso, o judiciário vem consolidando a implementação de novos meios executórios, como a suspensão da carteira nacional de habilitação (CNH), cancelamento do passaporte, a inserção do nome do devedor em cadastros de inadimplentes, e até mesmo a penhora dos seus bens e valores pecuniários.

Com isso, resta claro que o poder Judiciário vem se moldando progressivamente para abarcar novos tipos de execução, buscando garantir de forma mais ampla a proteção dos direitos fundamentais. Essa evolução processual se torna mais do que um simples instrumento de coerção, são medidas que buscam resguardar o interesse principal, os interesses do alimentando.

4.1 MEDIDAS COERCITIVAS TÍPICAS

A prisão civil do devedor de alimentos representa uma medida excepcional no ordenamento jurídico brasileiro, utilizada na forma de ocasionar pressão psicológica para o cumprimento da obrigação alimentar espontânea. Diferente da prisão no ramo criminal, essa modalidade possui caráter coercitivo, ou seja, não busca punir o devedor, ou até mesmo quitar o débito, mas pressioná-lo ao adimplemento da obrigação de forma espontânea, garantindo a subsistência básica do alimentado.

Segundo o art. 7º, n. 7 do Pacto São José da Costa Rica: “Ninguém deve ser detido por dívida. Este princípio não limita os mandados de autoridade judiciária competente expedidos em virtude de inadimplemento de obrigação alimentar.” (Convenção americana sobre direitos humanos, 1969). Isso reflete que o não cumprimento espontâneo da prestação alimentícia enseja em punição ao devedor, tratando-se da única hipótese de prisão civil por dívida.

A prisão, nesse contexto não sana o débito, mas serve como mecanismo de coerção para pressionar o devedor a quitar os valores devidos, permanecendo válidas as parcelas vencidas e vincendas, o que significa que as dívidas devem ser pagas mesmo após a prisão, (CPC, art. 528, §5º). Após o pagamento do débito, a liberação pode ocorrer antes mesmo do término da pena, porém, nada impede que ele seja preso pelo inadimplemento de novas parcelas vencidas.

Além disso, o CPC em seu §7º, do artigo 528, estabelece que a prisão só poderá ser decretada em relação às três últimas prestações pecuniárias anteriores ao ajuizamento da execução, bem como aquelas que vencerem durante o curso do processo. Isso significa que débitos antigos das três últimas parcelas, não poderão ser executados pelo rito da prisão, devendo ser objetivado a penhora dos bens do requerido, em face do montante necessário.

O papel da prisão civil como instrumento de coerção para a satisfação de créditos é um tema que está em frequentes debates entre os doutrinadores. Embora muitos a considerem a forma mais eficiente em pressionar o devedor ao cumprimento da obrigação, há críticas quanto à sua real efetividade, em face dos casos de devedores que não possuem condições econômicas para quitar a dívida, ou que utilizam a forma de acordo do débito para se esquivar temporariamente do pagamento.

Sobre a eficácia da coerção pessoal, Pablo Stolze e Rodolfo Pamplona Filho (2021) ressaltam que:

A prisão Civil decorrente de inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentar, em face da importância do interesse em tela (subsistência do alimentando), é, em nosso entendimento, medida das mais salutares, pois a experiência nos mostra que boa parte dos réus só cumpre a sua obrigação quando ameaçada pela ordem de prisão (Stolze e Pamplona Filho, 2021, p. 251).

Por outra ótica, doutrinadores como Daniel Soares de Lima Lage (2018) e Carlos Roberto Gonçalves (2023) defendem a aplicação progressiva e razoável das sanções, observando a dignidade da pessoa humana e a menor onerosidade para o devedor.

Dessa forma, embora a prisão civil seja um mecanismo legal para execução, para um resultado satisfatório, sua aplicação deve observar os princípios que regem as ações de alimentos, como proporcionalidade, efetividade e proteção do incapaz, evitando que a medida se torne ineficaz ou infrutífera.

Seu uso deve ser analisado minuciosamente, respeitando os direitos e deveres de ambas as partes, sem deixar de obedecer e tutelar as garantias fundamentais, adequando a realidade das partes envolvidas.

Além da prisão civil, o ordenamento jurídico brasileiro prevê outras medidas coercitivas típicas aplicáveis às execuções. Essas medidas estão expressamente previstas no Código de Processo Civil de 2015, e representam alternativas favoráveis nos casos em que a prisão se mostra inadequada, como casos de dívida alimentar anterior às três últimas parcelas vencidas.

Uma das medidas mais utilizadas é o rito de expropriação patrimonial via bloqueio de valores nos sistemas eletrônicos, sistemas esses que permitem ao Poder Judiciário realizar a penhora de dinheiro em depósito ou em aplicação financeira do devedor, desde que cumprindo os limites impostos, otimizando o andamento processual (Farias, 2024).

Embora essas medidas coercitivas típicas tenham menor impacto psicológico quando comparado ao rito de prisão civil, elas desencadeiam papel importante para garantir a efetividade do processo executivo, sobretudo, quando aplicadas com celeridade e de forma estratégica.

Entretanto, o resultado esperado frente a essas medidas está diretamente relacionado à situação econômica do devedor. Quando este não possui bens ou mantém-se seus bens de forma informal, os bloqueios patrimoniais se tornam infrutíferos, obrigando o credor a buscar outras formas de coerção (Costa e Silva, 2024).

Ainda sobre as medidas típicas, o desconto na folha de pagamento é uma das medidas mais eficazes de execução da obrigação alimentar aos devedores que possuem vínculo empregatício, essa medida está expressamente prevista no Código de Processo Civil (CPC), permitindo que automaticamente o valor dos alimentos sejam descontados da remuneração do devedor, respeitando-se o limite legal de até 50% da remuneração do alimentante (Nigri, 2023).

Essa modalidade de coerção tem por finalidade garantir a pontualidade da obrigação alimentar, assegurando ao alimentando uma fonte de recursos estável, sem necessidade de execuções judiciais. Além disso, o desconto em folha promove a celeridade processual, evitando a interrupção no recebimento de valores, garantindo o pagamento dos alimentos (Buzinaro e Oliveira, 2025).

O Supremo Tribunal de Justiça, alinhado a esse entendimento, reconhece que

medidas específicas, como o desconto direto em folha de pagamento, são permitidas e eficazes nas execuções de alimentos. Vejamos a seguinte decisão:

EXECUÇÃO DE ALIMENTOS. RECURSO ESPECIAL. DÉBITO VENCIDO NO CURSO DA AÇÃO DE ALIMENTOS. VERBA QUE MANTÉM O CARÁTER ALIMENTAR. DESCONTO EM FOLHA. POSSIBILIDADE.

1. Os alimentos decorrem da solidariedade que deve haver entre os membros da família ou parentes, visando garantir a subsistência do alimentando, observadas sua necessidade e a possibilidade do alimentante. Desse modo, a obrigação alimentar tem a finalidade de preservar a vida humana, provendo-a dos meios materiais necessários à sua digna manutenção, ressaíndo nítido o evidente interesse público no seu regular adimplemento.

2. Por um lado, a Súmula 309/STJ, ao orientar que "o débito alimentar que autoriza a prisão civil do alimentante é o que compreende as três prestações anteriores ao ajuizamento da execução e as que se vencerem no curso do processo", deixa límpido que os alimentos vencidos no curso da ação de alimentos ostentam também a natureza de crédito alimentar.

3. **Por outro lado, os artigos 16 da Lei 5.478/1968 e 734 do Código de Processo Civil prevê em, preferencialmente, o desconto em folha para satisfação do crédito alimentar. Destarte, não havendo ressalva quanto ao tempo em que perdura o débito para a efetivação da medida, não é razoável restringir-se o alcance dos comandos normativos para conferir proteção ao devedor de alimentos. Precedente do STJ.**

4. **É possível, portanto, o desconto em folha de pagamento do devedor de alimentos, inclusive quanto a débito pretérito, contanto que o seja em montante razoável e que não impeça sua própria subsistência.**

5. Recurso especial parcialmente provido.

(STJ - REsp: 997515 RJ 2007/0243749-3, Relator.: Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, Data de Julgamento: 18/10/2011, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 26/10/2011).

Rolf Madaleno aponta que, o desconto em folha constitui “a forma mais adequada e segura de garantir a regularidade do pagamento da pensão alimentícia” (Madaleno, 2022, p. 840), no entanto, embora essa modalidade seja uma das medidas mais eficazes frente ao débito, a prática acarreta lacunas diante da realidade brasileira.

A população paterna, em sua maioria, trabalha de forma informal, sem registro em carteira de trabalho, nesses casos, o desconto em folha torna-se inviável, já que não há como determinar o pagamento do seu salário.

Com isso, apesar dos desafios enfrentados, tais medidas são juridicamente válidas e apresentam alto índice de resultados favoráveis. Os ritos típicos complementam a atuação do Judiciário na cobrança de alimentos, permitindo ao credor escolher aquela que melhor se enquadra ao seu caso, sempre com o foco principal de garantir a tutela efetiva dos direitos fundamentais resguardados em juízo e a satisfação do crédito.

4.2 INOVAÇÕES DO CPC/2025 NAS MEDIDAS COERCITIVAS ATÍPICAS

Diante da ineficácia das medidas típicas em situações contínuas, o Código de Processo Civil de 2015 no art. 139, inciso IV da Lei nº 13.105 trouxe inovações, facultando ao juiz a adoção de medidas coercitivas atípicas, permitindo a adoção de todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações com cunho pecuniário.

Aplicado ao contexto da execução de alimentos, o referido artigo desencadeou uma série de possibilidades a serem adotadas pelo juízo, considerando a adequação do caso ao cumprimento da obrigação alimentar.

Medidas como a suspensão da Carteira Nacional de Habilitação (CNH), suspensão do passaporte, e a vedação de participação em concursos e licitações, que em consonância com as medidas típicas, têm por fim, coibir o executado a adimplir a sua dívida, causando pressão emocional sobre o devedor inadimplente.

Vale ressaltar que a aplicação dessas medidas deve ser analisada baseadas no princípio da dignidade da pessoa humana, da razoabilidade e proporcionalidade, pois deve trazer benefícios frente ao adimplemento da pretensão do exequente (Matos e Meira, 2024).

No REsp 1782418/RJ, de relatoria pela Ministra Nancy Andrighi, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) afirma que a adoção dessas medidas, como a suspensão da carteira nacional de habilitação e a retenção do passaporte do devedor de obrigação de pagar quantia, são medidas viáveis a serem adotadas pelo juiz, desde que sigam à luz dos princípios constitucionais e processuais, como o princípio da dignidade da pessoa humana e a menor onerosidade para o devedor, para efetivar o cumprimento de ordens judiciais em fase de cumprimento de sentença. (Brasil, 2018).

De acordo com a fundamentação apresentada pela ministra, o objetivo principal da adoção não seria punir ou quitar a dívida por outros meios, mas sim induzir o devedor ao cumprimento voluntário da obrigação. vejamos:

"A diferença mais notável entre os dois institutos enunciados é a de que, na execução de caráter pessoal e punitivo, as medidas executivas sobre o corpo ou a liberdade do executado têm como característica substituírem a dívida patrimonial inadimplida, nela sub-rogando-se, circunstância que não se verifica quando se trata da adoção de meios de execução indiretos".

Em razão disso, se torna evidente que as medidas atípicas de execução têm sido

reconhecidas e aplicadas de forma razoável e equilibrada pelos tribunais superiores. Essas medidas têm se mostrado efetivas na prática do judiciário, sobretudo por provocarem não somente um confronto, como também compelir o inadimplente ao pagamento voluntário.

Quando os ritos típicos já foram esgotados, ou se revelaram ineficazes na satisfação do crédito, não restam alternativas se não recorrer às medidas atípicas para pressionar o pagamento.

Esse julgado evidencia que as medidas devem ser aplicadas com cautela, considerando as circunstâncias de cada caso, especialmente quando o devedor comprovar sua impossibilidade de pagamento, ou quando depende daquela fonte para subsistência, como no caso da suspensão da CNH. A análise dos princípios da proporcionalidade, em conjunto com a dignidade humana deve sempre ser base aos magistrados, evitando o desequilíbrio das medidas.

A restrição na aplicação dessas medidas mostra-se, em determinados casos, totalmente necessária a satisfação do crédito, se sua adoção não for individualizada, pode inviabilizar o exercício de atividade profissional ou implicar violação de direitos fundamentais sem justa causa.

Desse modo, a suspensão da CNH não deve ser deferida quando o devedor a utilizar como instrumento principal de renda, sob pena de agravar ainda mais sua situação financeira e comprometer o intuito principal, a possibilidade de cumprimento da obrigação alimentar, em confronto com o princípio da proporcionalidade.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem reconhecido a constitucionalidade da suspensão da Carteira Nacional de Habilitação como medida coercitiva atípica eficaz, desde que observados os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e necessidade. o Tribunal firmou entendimento no sentido da suspensão não ofende o direito de ir e vir do devedor, visto que o direito de dirigir não se confunde com o direito de locomoção (HC 97.876/SP, Rel. Min. SALOMÃO, LUIS FELIPE, QUARTA TURMA, julg. 5/6/2018, DJe 9/8/2018).

Em sentido divergente do posicionamento consolidado no STJ, os tribunais estaduais têm demonstrado resistência nas aplicações de tais medidas. O Tribunal de Justiça de São Paulo entendeu que a suspensão da CNH do devedor não consegue, por si só, alcançar o resultado prático almejado pelo exequente. Vejamos a seguinte decisão:

AGRAVO DE INSTRUMENTO – Decisão que indeferiu suspensão da CNH do

executado – O bloqueio da CNH do executado não permitirá, por si só, alcançar o resultado prático almejado pelo exequente (quitação do débito), caracterizando negativa de vigência às próprias disposições do NCPC, não fazendo coro ainda com a dignidade da pessoa humana (CF, artigo 1º, III), e nem com a proporcionalidade e ponderação exigidas no tratamento processual das partes - AgREsp nº 1.235.225/SP, autuado como REsp nº 1.734.362/SP, que não torna obrigatória adoção de outras medidas coercitivas, mas exame de sua viabilidade excepcional – Ausência de excepcionalidade, caracterizada por ausência de comprovação que tal providência seria eficaz à satisfação do crédito executado - Recurso desprovido. (TJ-SP - Agravo de Instrumento: 2092130-38.2024.8.26.0000 Campinas, Relator.: José Wagner de Oliveira Melatto Peixoto, Data de Julgamento: 15/04/2024, 37ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 15/04/2024)

Essa divergência entre as decisões e posicionamentos doutrinários refletem uma problemática da atipicidade das medidas coercitivas, a inexistência de um rol taxativo de instrumentos executivos. A ausência de um rol taxativo referente aos meios coercitivos, atribui ao juizado poder de forma ampla, onde permite adotar soluções individualizadas, também pode resultar em violação de direitos fundamentais do executado. Assim, a doutrina majoritária tem defendido a necessidade do Poder Judiciário adotar critérios objetivos, baseados em parâmetros de proporcionalidade e necessidade, para legitimar a aplicação dessas medidas (Matos e Meira, 2024).

A interpretação das medidas coercitivas atípicas implementadas no art. 139, IV, deve ser adotada pelos magistrados com base no trinômio necessidade, possibilidade e proporcionalidade, sem sacrificar de forma desproporcional outros direitos fundamentais do devedor. O uso indiscriminado dessas medidas pode converter as ações de execuções em instrumento de coerção abusivo, onde o intuito principal é o cumprimento da obrigação e não a punição do devedor (Costa e Silva, 2024).

Com base nisso, conclui-se que a utilização das medidas de execução atípicas representa uma inovação significativa no judiciário brasileiro, embora não sejam convencionais, quando aplicadas com base na capacidade do devedor, de forma pragmática, contextualizada e na proporcionalidade do caso, constrói um instrumento legítimo nos caminhos para garantir um dos direitos fundamentais mais sensíveis e urgentes na proteção da dignidade da pessoa humana, a subsistência dos incapazes.

5 JURISPRUDENCIAIS E DOUTRINÁRIOS À EFETIVIDADE DAS SANÇÕES

JUDICIAIS

Embora as medidas típicas e atípicas previstas no ordenamento jurídico brasileiro constituam instrumentos relevantes para a efetivação da execução alimentar,

sua aplicação ainda esbarra em diversos entraves que comprometem a efetiva satisfação do crédito.

Das barreiras que distanciam a efetividade das sanções, a informalidade no mercado de trabalho brasileiro representa um significativo impasse para a aplicação do desconto direto em folha de pagamento previsto no artigo 529, § 1º, do Código de Processo Civil (Brasil, 2015), sendo o desconto em folha um dos instrumentos mais eficazes quando voltado a pontualidade do pagamento.

Existe atualmente uma parcela considerável da população exercendo vínculo empregatício informal, o que inviabiliza o desconto em folha para muitos devedores, limitando a expansão dessa medida. Associada à informalidade empregatícia, a ocultação patrimonial e a blindagem de bens pelo devedor estão atreladas a ela, e representam um desafio persistente para a efetivação das medidas coercitivas no Brasil.

Os devedores empregam diversos mecanismos de blindagem, como transferência de patrimônio para terceiros, manutenção de renda informal ou diluição de bens, a fim de dificultar a satisfação do crédito alimentar. Ferramentas como o SISBAJUD, para bloqueio de valores em contas bancárias, e o RENAJUD, destinado à apreensão de bens, que teriam ótimo desempenho, acabam fragilizando as execuções, tornando-as frustradas e infrutíferas (Matos e Meira, 2024).

Com isso, quando não localizados os bens penhoráveis a fim de garantir o adimplemento, os tribunais submetem as execuções ao regime previsto no art. 921, III, do CPC, que determina sua suspensão em até um ano. Ainda que seja adotado como medida voltada à economia processual, esse mecanismo produz efeitos adversos nas execuções de alimentos, levando em conta que estimula os devedores a permanecerem ocultando seus patrimônios, cientes de que a ausência de bens identificáveis resultará apenas na suspensão do feito.

Esse cenário se reflete nas decisões dos TJRN onde, com base no art. 921 do CPC, têm determinado a suspensão das execuções quando frustradas as tentativas de localização patrimonial.

DECISÃO⁹

Trata-se de processo de execução onde foram determinadas medidas

⁹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. Cumprimento de sentença de obrigação de prestar alimentos n. 0800155-59.2023.8.20.5133. Rel. Daniel Augusto Freire de Lucena e Couto Maurício. Julgado em: 20 set. 2024. Vara Única da Comarca de Tangará.

constritivas, contudo, apenas parcialmente frutíferas e, sendo o exequente intimado para indicar novas medidas, ficou-se inerte.

Pois bem. Prescreve o art. 921 do CPC:

Art. 921. Suspende-se a execução:

(...)

III - quando o executado não possuir bens penhoráveis;

§ 1º Na hipótese do inciso III, o juiz suspenderá a execução pelo prazo de 1 (um) ano, durante o qual se suspenderá a prescrição.

§ 2º Decorrido o prazo máximo de 1 (um) ano sem que seja localizado o executado ou que sejam encontrados bens penhoráveis, o juiz ordenará o arquivamento dos autos.

Sobre o tema já se manifestou a jurisprudência de tribunais estaduais, inclusive o E. T.RN:

EMENTA: DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO. DECISÃO AGRAVADA QUE DETERMINOU A SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO. TENTATIVAS INFRUTÍFERAS DE LOCALIZAÇÃO. POSSIBILIDADE DE SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO PELO PRAZO DE 01 (UM) ANO. INTELIGÊNCIA DO ART. 921, III, § 2º DO CPC. DECISÃO MANTIDA. AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E DESPROVIDO. AGRAVO DE INSTRUMENTO (202): 0806225-10.2019.8.20.0000, 1ª Câmara Cível, j. 05.05.2020

EMENTA: APELAÇÃO - EXECUÇÃO - AUSÊNCIA DE BENS PENHORÁVEIS - SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO - POSSIBILIDADE - ADOÇÃO EXEQUENTE DILIGÊNCIAS LOCALIZAÇÃO DE BENS

PASSÍVEIS DE CONSTRIÇÃO. Nos termos do art. 921, III, do CPC/15, não localizados bens penhoráveis do Executado, suspende-se o processo. Constitui ônus do exequente a adoção de diligência para aferir a existência de bens passíveis de constrição. (TJ-MG - AC: 10878130032401001 MG, Relator: Mônica Libânio, Data de Julgamento: 18/11/0019, Data de Publicação: 27/11/2019)

EXECUÇÃO. TÍTULO EXTRAJUDICIAL. AUSÊNCIA DE BENS PENHORÁVEIS. ESGOTAMENTO DAS DILIGÊNCIAS. SUSPENSÃO DO PROCESSO. POSSIBILIDADE. 1. A não localização de bens penhoráveis determina que a execução seja suspensa pelo prazo de até 1 (um) ano, com a suspensão também do prazo prescricional, conforme disciplina o art. 921, III e § 1º do CPC. 2. A manutenção do processo indefinidamente, com diligências sem perspectiva de êxito, não gera resultado útil ao credor e ainda viola o princípio da efetividade e da economia processual. 3. Recurso conhecido e não provido. (TJ-DF 07024495420198070000 DF 0702449- 54.2019.8.07.0000, Relator: DIAULAS COSTA RIBEIRO, Data de Julgamento: 29/05/2019, 8ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : 03/06/2019. Pág.: Sem Página Cadastrada.)

Assim, suspendo o presente feito pelo prazo de 01 (um) ano, nos termos do art. 921, III do CPC. (grifo nosso)

(TJ-RN - CUMPRIMENTO DE SENTENÇA DE OBRIGAÇÃO DE PRESTAR ALIMENTOS: 08001555920238205133, Relator.: DANIEL AUGUSTO FREIRE DE LUCENA E COUTO MAURICIO, Data de Julgamento: 20/09/2024, Vara Única da Comarca de Tangará)

Assim, as medidas que deveriam assegurar a efetividade acabam frustrando o objetivo primordial da execução, que é garantir a satisfação do crédito alimentar. Conforme o professor Humberto Theodoro Júnior, a execução deve proporcionar ao

credor um resultado prático equivalente ao adimplemento da obrigação, de modo a assegurar a efetividade da tutela jurisdicional (Theodoro Júnior, 2021, p. 563) ou seja, a suspensão automática do processo, sem o fortalecimento dos mecanismos estatais, torna-se contrárias às próprias finalidades constitucionais da tutela executiva.

A sobrecarga dos tribunais também mostra um grande obstáculo para a satisfação do crédito, a alta demanda de execuções de alimentos resultam em um quadro de lentidão do sistema judiciário. Para o jurista Tércio Sampaio Ferraz Júnior (2018, p. 323), a morosidade judicial compromete a finalidade do processo de execução alimentar, uma vez que tal ação exige celeridade para garantir a subsistência do alimentando.

Esse aspecto reflete que a morosidade processual decorrente da grande demanda do Judiciário, causa impactos na efetividade das execuções (Costa e Silva, 2024). A demora processual acarreta “conforto” aos devedores que negligenciam o cumprimento voluntário da obrigação alimentar, postergando a satisfação pecuniária aos seus dependentes.

Por fim, destaca-se a resistência do genitor, o impasse mais prejudicial a ambas as partes, onde reflete a recusa injustificada nos cumprimentos dos acordos firmados, a resistência frente às intimações judiciais, e principalmente pela adoção de mecanismo voltados a dificultar o andamento processual, são cenários cada vez mais recorrentes, onde geram um percurso desgastante para o credor, que se vê obrigado a enfrentar um devedor que utiliza as “brechas” como instrumentos para negligenciar todos os aspectos que envolvem o ser humanos (Sousa, 2020).

O dependente, na maioria das vezes, suporta os efeitos da ineficiência estatal e das estratégias evasivas do alimentante visto a satisfação do seu direito, por outro lado, o devedor se beneficia das lacunas procedimentais e da morosidade do sistema, tornando-se urgente o aprimoramento das ferramentas e a adoção de uma atuação mais incisiva por parte do Estado.

Diante desses desafios, evidencia-se que a execução de alimentos ainda é permeada por grande desigualdade entre as partes, exigindo do Judiciário uma análise cuidadosa e individualizada. O judiciário necessita partir de um ponto de equilíbrio, sendo ele assegurar caminhos a compelir o devedor ao adimplemento, respeitando seus limites financeiros, mas sobretudo que garanta a proteção de quem necessita dos alimentos (Matos e Meira, 2024).

A implementação de meios coercitivos, sejam eles típicos ou atípicos exigem do

magistrado uma análise criteriosa acerca da adequação e da necessidade da medida, evitando excessos, e assim que cumpram com o intuito final, que é a efetividade da tutela alimentar, cujo caráter é urgente e indispensável para a subsistência do alimentando.

Com isso, conclui-se que os obstáculos enfrentados pelo judiciário no âmbito das execuções de alimentos são amplos e apresentam grandes entraves a satisfação do crédito alimentar, abrangendo desde a resistência no cumprimento espontâneo do devedor, até o trâmite processual em face das decisões homologadas. Impondo ao sistema de justiça o dever de superar tais entraves, garantindo que a execução alimentar cumpra sua finalidade essencial, qual seja, preservar a dignidade do alimentando.

6 CONCLUSÃO

A presente pesquisa buscou analisar a efetividade das medidas coercitivas nas ações de alimentos e identificar quais caminhos o juízo deve adotar para decretar medidas adequadas à satisfação do crédito alimentar.

O sucesso da execução depende diretamente da forma como essas medidas são aplicadas, sendo a análise individualizada de cada caso essencial para orientar o cumprimento da obrigação. Embora o ordenamento jurídico brasileiro disponibilize diversos instrumentos aptos a compelir o devedor ao adimplemento, ainda existem lacunas estruturais que dificultam a satisfação do crédito por parte de quem dele necessita.

As análises doutrinárias e jurisprudenciais examinadas ao longo do trabalho evidenciam que, apesar de avanços importantes, ainda não há uniformidade na aplicação das medidas coercitivas, sobretudo as atípicas. Enquanto o STJ tem adotado postura mais expansiva e finalística na interpretação do art. 139, IV, parte dos tribunais estaduais mantém resistência, o que produz um cenário de insegurança para o credor e fragiliza a tutela jurisdicional. Esse descompasso confirma a necessidade de critérios mais objetivos e uniformes na escolha da medida executiva.

A natureza jurídica dos alimentos é de caráter essencial, diretamente vinculada aos princípios da dignidade da pessoa humana e da proteção do mínimo existencial. Todavia, o crescente número de demandas alimentares judicializadas tem contribuído para aumento da morosidade judicial, o que compromete a efetividade da tutela alimentar.

Ao analisar as medidas típicas, conclui-se que elas são eficazes quando aplicadas de maneira adequada ao caso concreto. Entre elas, destaca-se o desconto em folha, que se mostra uma das ferramentas mais eficientes, sobretudo quando o devedor possui vínculo empregatício formal, garantindo regularidade e segurança no recebimento dos valores.

As medidas atípicas também se revelaram instrumentos relevantes, principalmente quando os meios típicos se mostraram insuficientes. Entretanto, sua adoção deve observar os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e adequação, para evitar que a coerção se converta em punição e assegurar que a medida escolhida seja realmente capaz de impulsionar o adimplemento.

De modo geral, as ferramentas disponíveis ao Judiciário possuem forte potencial coercitivo, mas o sistema ainda enfrenta entraves significativos que comprometem a efetividade das execuções, como dificuldades estruturais, informalidade laboral, ocultação de patrimônio e sobrecarga processual. A partir disso, conclui-se que o aperfeiçoamento do sistema de cobrança de alimentos é indispensável para resguardar os princípios fundamentais que regem o direito de família e reafirmar o dever comum do poder público e da sociedade de proteger a dignidade humana.

O aperfeiçoamento do sistema judicial, aliado à aplicação individualizada da medida mais adequada, permitirá decisões mais céleres, eficazes e alinhadas à função social da obrigação alimentar. O Estado, igualmente, deve aprimorar seus instrumentos, modernizar sua atuação e eliminar os entraves que ainda comprometem o êxito das execuções, de modo a proteger os direitos do alimentado e reduzir o número de execuções frustradas. Somente com essa atuação articulada e efetiva será possível concretizar, de forma contínua, o direito fundamental à dignidade do alimentando.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm.

Acesso em: 24 set. 2025

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 24 set. 2025

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Os meios atípicos de execução**: hipóteses, requisitos e limites, segundo o STJ. Brasília, DF: STJ, 2021. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/14112021-Os-meios-atipicos-de-execucao-hipoteses--requisitos-e-limites--segundo-o-STJ.aspx>. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Súmula n. 358: **“O cancelamento da pensão alimentícia de filho que atingiu a maioridade está sujeito à decisão judicial, mediante contraditório, ainda que nos próprios autos.”** Brasília, DF: STJ, 2008. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 24 set. 2025

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). REsp 997515 RJ 2007/0243749-3. Relator Ministro Luis Felipe Salomão. Quarta Turma. Julgado em 18 out. 2011. **Diário da Justiça Eletrônico**, 26 out. 2011. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/21309251/inteiro-teor-21309252>. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). REsp 1782418/RJ. Relatora Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma. Julgado em 23 abr. 2019. **Diário da Justiça Eletrônico**, 26 abr. 2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/713190274/inteiro-teor-713190284> Acesso em: 24 set. 2025

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 309**: O débito alimentar que autoriza a prisão civil do alimentante é o que compreende até as três prestações anteriores ao ajuizamento da execução e as que se vencerem no curso do processo. Brasília, DF: STJ. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 24 set. 2025

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. **CUMPRIMENTO DE SENTENÇA DE OBRIGAÇÃO DE PRESTAR ALIMENTOS**:

08001555920238205133, Relator.: DANIEL AUGUSTO FREIRE DE LUCENA E COUTO MAURICIO, Data de Julgamento: 20/09/2024, Vara Única da Comarca de Tangará. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-rn/2750928464/inteiro-teor-2750928468>. Acesso em: 24 set. 2025

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Agravo de Instrumento**: 2092130-38.2024.8.26.0000 Campinas, Relator.: José Wagner de Oliveira Melatto Peixoto, Data de Julgamento: 15/04/2024, 37ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 15/04/2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-sp/2469935742>. Acesso em: 14 de nov. 2025.

CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS (Pacto de San José da

Costa Rica). San José, Costa Rica, 22 nov. 1969. Art. 7. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 24 set. 2025

DIAS, Maria Berenice. **Alimentos**. 4. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023. p. 12.

DIAS, Maria Berenice. **Direito, Ação, Eficácia e Execução**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021.

DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno. **Curso de direito processual civil: execução**. 13. ed. Salvador: JusPodivm, 2018. v. 5.

DINIZ, Maria H. **Manual de direito civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022. E- book. p.502. ISBN 9786555598612. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555598612/>. Acesso em: 24 set. 2025.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil 6 – Direito de Família**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

GOMES, Orlando. **Direito de Família**. 11 ed. Rio de Janeiro. Forense, 1999.

GONÇALVES, Carlos R. **Direito Civil Brasileiro: Direito de Família**. v.6. 20. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. E-book. p.199. ISBN 9786553628359. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553628359/>. Acesso em: 24 set. 2025.

MADALENO, Rolf. **Manual de direito de família**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 840.

MALUF, Carlos Alberto D.; MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas D. **Curso de Direito da Família**. 4. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2021. E-book. p.668. ISBN 9786555598117. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555598117/> Acesso em: 23 set. 2025.

MATOS, Brendow Santos; MEIRA, Breno Nogueira. **A utilização das medidas de execução atípicas em desfavor do devedor de alimentos**. Faculdades Santo Agostinho, 2024. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/6654/4990>. Acesso de 15 de nov de 2025.

NIGRI, Tânia. **Pensão alimentícia**. São Paulo: Editora Edgard Blücher, 2023. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2012/06/2012_06_3265_3285.pdf. Acesso em: 24 set. 2025.

OLIVEIRA, A. Galdino de; BUZINARO, M. Aplicabilidade das medidas coercitivas atípicas na ação de execução de alimentos. **Revista Jurídica FADAP**, Cáceres, v. 8, n. 3, p. 72-88, mar. 2025. Disponível em: <https://revistas.fadap.br/rejur/article/view/79/72>. Acesso em: 24 set. 2025.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**, cit., p. 532.

SILVA, Gustavo Pereira; COSTA, Júlia Feitosa. A (In) eficácia da cobrança de pensão alimentícia no judiciário brasileiro: análise de instrumentos legais e alternativas para melhorar a execução. **Facit Business and Technology Journal**, Cáceres, v. 1, n. 1, p. 1-15, dez. 2024. Disponível em:

<https://revistas.faculdefacit.edu.br/index.php/JNT/article/view/3194>. Acesso em 24 de set. 2025

SOUSA, Isabela dos Santos. **Devo não nego, pago se quiser?** a (in)eficácia da aplicação de medidas típicas e atípicas na Execução de Alimentos em sede da Defensoria Pública do Estado do Maranhão. Uberaba: Universidade de Uberaba/UND B, 2020. Disponível em: <http://repositorio.undb.edu.br/bitstream/areas/409/1/ISABELA%20DOS%20SANTOS%20SOUSA.pdf>. Acesso de 15 de nov de 2025.

STOEVER, CARLOS. A efetividade da execução de alimentos no cumprimento de sentença. JusDocs, [2024]. Disponível em: Acesso em: 15 de nov. 2025.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil**: família. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020.

CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO ENQUANTO FERRAMENTAS PARA DESAFOGAR O JUDICIÁRIO E PROMOVER A RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Ana Sílvia Cruz da Silva¹

Matusalém Jobson Bezerra Dantas²

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso objetiva, através de pesquisa bibliográfica e documental, que se evidencia em análises da legislação pátria, da doutrina jurídica e de relatórios específicos, questionar ou demonstrar a aplicabilidade da mediação e da conciliação enquanto formas de mitigar a sobrecarga do Poder Judiciário e de aumentar as formas de acesso à justiça no país. Com esse fim, para além dos esclarecimentos conceituais, relatórios dos estados sobre o funcionamento dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) embasaram a avaliação da atual máquina judicial do país, da real eficácia dos métodos consensuais supracitados e, ainda, de quais são os fatores relevantes para a implementação desses meios extrajudiciais, os quais vão além da mera diretriz formal.

Palavras-chave: Conciliação. Mediação. Sobrecarga judicial. Eficiência. CEJUSCs.

CONCILIATION AND MEDIATION AS TOOLS TO RELIEVE THE JUDICIARY AND PROMOTE CONFLICT RESOLUTION

ABSTRACT

This undergraduate thesis aims, through bibliographic and documentary

¹ Acadêmico do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte. E-mail: 2023a035534@a.unirn.edu.br

² Professor Orientador do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte. E-mail: matusalem@unirn.edu.br

research — supported by analyses of domestic legislation, legal scholarship, and specific reports — to question or demonstrate the applicability of mediation and conciliation as mechanisms to mitigate the overload of the Judiciary and to expand the forms of access to justice in the country. To that end, beyond conceptual clarifications, state reports on the functioning of the *Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania* (CEJUSCs) [Judicial Centers for Conflict Resolution and Citizenship] and reports from the *Conselho Nacional de Justiça* (CNJ) [National Council of Justice] informed the assessment of the current judicial system, the actual effectiveness of the aforementioned consensual methods, and the relevant factors for the implementation of these extrajudicial mechanisms, which extend beyond mere formal guidelines.

Keywords: Conciliation. Mediation. Judicial overload. Efficiency. CEJUSCs.

1 INTRODUÇÃO

A morosidade e a sobrecarga processual no Poder Judiciário brasileiro constituem um problema estrutural amplamente reconhecido, que compromete a efetividade da prestação jurisdicional e afeta a percepção social de acesso à justiça. De acordo com o relatório Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2024), a elevada litigiosidade e o tempo médio de tramitação dos processos revelam um cenário de congestionamento sistêmico, que se traduz em altos custos para o Estado e para as partes. Tal contexto alimenta a insatisfação generalizada com o Judiciário e reforça a necessidade de alternativas capazes de tornar a resolução de conflitos mais célere, eficiente e próxima das reais necessidades sociais. Nesse cenário, a conciliação e a mediação despontam como mecanismos autocompositivos capazes de transformar a dinâmica da solução de conflitos no país.

A busca por métodos consensuais não é exclusiva do ordenamento brasileiro. Experiências internacionais, especialmente nos Estados Unidos e no Reino Unido, consolidaram sistemas de justiça “multiportas”, nos quais diferentes meios de resolução de controvérsias são disponibilizados conforme o tipo e a complexidade do conflito. Frank Sander (1976), precursor dessa concepção, defende que a pluralidade de métodos amplia o acesso à justiça ao oferecer respostas mais adequadas às particularidades de cada disputa. No Brasil, o fortalecimento desses meios ocorreu

sobretudo com a Resolução nº 125/2010 do CNJ, com o Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) e com a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015), normas que institucionalizaram a cultura da pacificação, da autonomia das partes e do diálogo estruturado.

A presente pesquisa, sob esse viés, tem como objetivo analisar se e em que medida a conciliação e a mediação contribuem para mitigar a sobrecarga do Poder Judiciário. Parte-se da hipótese de que a adoção estratégica desses mecanismos não apenas reduz o ingresso de novas ações e o acúmulo processual, mas também promove soluções mais estáveis e satisfatórias, por serem construídas pelas próprias partes. Como destaca Ada Pellegrini Grinover (2011), a autocomposição representa verdadeiro instrumento de democratização do acesso à justiça ao permitir que o cidadão participe ativamente da solução do conflito.

A metodologia utilizada consiste em pesquisa bibliográfica e documental, com análise da legislação aplicável, doutrina especializada e relatórios oficiais do CNJ, além de dados fornecidos por tribunais estaduais que implementam Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs). A estrutura do estudo está organizada em quatro eixos: o primeiro apresenta as bases conceituais e principiológicas da conciliação e da mediação; o segundo discute os impactos desses mecanismos na eficiência do sistema judicial; o terceiro analisa vantagens que extrapolam a mera celeridade; e o quarto examina desafios enfrentados para sua implementação plena.

Acredita-se que o aprofundamento desses aspectos contribui para compreender o papel dos métodos consensuais na construção de um sistema de justiça mais moderno, acessível e eficaz, alinhado às exigências da sociedade contemporânea.

2 DEFINIÇÃO E PRINCÍPIOS NORTEADORES DA MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO

A conciliação e a mediação configuram métodos autocompositivos que integram o tratamento adequado dos conflitos no sistema brasileiro, representando alternativas que reforçam a autonomia das partes e favorecem soluções mais céleres e consensuais. Embora frequentemente mencionadas em conjunto, tais técnicas possuem natureza, objetivos e dinâmicas distintas, razão pela qual sua diferenciação é essencial para a compreensão de seu potencial na redução da sobrecarga judicial.

A conciliação é tradicionalmente aplicada a conflitos de menor complexidade,

nos quais as partes, em geral, não mantêm um vínculo continuado ou relacional. O conciliador exerce papel mais diretivo, podendo sugerir possibilidades de acordo e propor opções para superar o impasse. Nas palavras de Kazuo Watanabe (2015), a conciliação busca “uma solução rápida, objetiva e pragmática”, sendo especialmente eficaz em litígios de consumo, responsabilidade civil simples e questões patrimoniais pontuais. A atuação propositiva do conciliador não viola a imparcialidade, desde que observada a neutralidade e a equidistância entre os envolvidos.

Por outro lado, a mediação se destina a conflitos mais complexos e relacionais, como aqueles envolvendo famílias, sociedades empresariais ou comunidades. Nesses casos, o vínculo entre as partes é contínuo e a preservação da relação é componente essencial da resolução. O mediador, diferentemente do conciliador, não apresenta propostas; sua função é facilitar a comunicação, promover a escuta ativa e auxiliar na identificação dos interesses reais que sustentam o conflito. André Gomma Azevedo (2010) destaca que a mediação é um “processo de comunicação estruturada”, em que o diálogo é restaurado e as partes recuperam a capacidade de construir soluções próprias e duradouras. Assim, o foco do processo deixa de ser a disputa imediata e passa a ser a reconstrução da relação.

A doutrina e a Resolução nº 125/2010 do CNJ apontam que ambos os métodos se fundamentam em princípios essenciais, constitutivos de sua legitimidade e efetividade, quais sejam:

- a) voluntariedade: a participação deve decorrer da livre escolha das partes, o que fortalece o compromisso com o acordo construído. Ainda que o CPC preveja a designação automática da audiência, a continuidade das sessões depende de adesão genuína, como ressalta Humberto Dalla (2019);
- b) confidencialidade: a proteção das informações discutidas durante o procedimento permite ambiente seguro para manifestações espontâneas. A confidencialidade é considerada por Ada Pellegrini Grinover (2007) como um dos pilares que garantem a confiança no processo;
- c) imparcialidade e neutralidade do terceiro: tanto mediadores quanto conciliadores devem atuar sem favorecimentos, mantendo postura equidistante e facilitadora;
- d) empoderamento e protagonismo das partes: a autocomposição devolve aos envolvidos o poder decisório. Para Frank Sander (1994), um dos maiores

ganhos do sistema multiportas é justamente a valorização da capacidade das próprias partes de gerirem seus conflitos;

- e) busca de soluções consensuais e adequadas: em vez de impor uma resposta estatal única, os métodos consensuais permitem soluções mais criativas, flexíveis e ajustadas à realidade dos envolvidos, o que aumenta a percepção de eficácia na resolução dos conflitos e maior satisfação por parte dos interessados.

Ao distinguir conciliação e mediação e analisar seus princípios estruturantes, torna-se evidente que tais métodos não apenas oferecem alternativas ao litígio tradicional, mas representam instrumentos transformadores capazes de promover uma justiça mais participativa, eficiente e humanizada. Essa base conceitual é indispensável para compreender, nos capítulos seguintes, o impacto concreto dessas ferramentas na redução da sobrecarga judicial.

3 IMPACTO DAS FERRAMENTAS NA EFICIÊNCIA JUDICIÁRIA

A principal justificativa para o fomento da conciliação e da mediação no sistema de justiça brasileiro reside em seu impacto direto e mensurável na eficiência judiciária. A sobrecarga de processos, que se manifesta em pilhas de autos e longos períodos de tramitação, é aliviada por esses métodos em duas frentes principais: na porta de entrada do judiciário e na resolução de litígios já existentes.

A criação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), incentivada pelo CNJ, transformou-se em um modelo de sucesso. Nesses centros, a conciliação e a mediação são oferecidas como uma etapa pré-processual ou processual, com altas taxas de sucesso. Relatórios do CNJ e de diversos tribunais estaduais (como o Tribunal de Justiça de São Paulo e o do Distrito Federal) consistentemente demonstram que mais de 50% dos casos levados a esses centros resultam em acordos (CNJ, 2024). Em alguns ramos do direito, como o de família e o de consumo, as taxas de sucesso chegam a 80-90%. Um acordo homologado judicialmente tem força de sentença, o que significa que, em questão de horas ou poucos dias, um conflito pode ser resolvido, enquanto o mesmo litígio na via judicial tradicional poderia levar anos para ter uma decisão final, consumindo recursos públicos e tempo de todos os envolvidos. Ao diminuir o volume de novos processos e eliminar litígios

antigos, esses métodos liberam os magistrados e servidores para se dedicarem a casos de maior complexidade jurídica, otimizando o fluxo de trabalho e contribuindo significativamente para a celeridade e a efetividade da justiça.

A sobrecarga do Poder Judiciário brasileiro permanece como um dos maiores entraves à efetividade da prestação jurisdicional. O relatório Justiça em Números 2024, produzido pelo Conselho Nacional de Justiça, demonstra que o país possui aproximadamente 83 milhões de processos em tramitação, revelando um acervo praticamente estável ao longo da última década, mesmo com avanços estruturais. O índice de congestionamento sistêmico, que ultrapassa os 70% na média nacional, indica que, para cada dez processos que tramitam no Judiciário, apenas três são solucionados no mesmo ano, o que evidencia uma máquina judicial operando acima de sua capacidade. Tal cenário demanda soluções que não apenas reforcem o papel adjudicatório, mas que ampliem as formas de tratamento dos conflitos, oferecendo vias alternativas mais céleres, econômicas e adequadas. Nesse contexto, a mediação e a conciliação representam instrumentos essenciais para a racionalização do sistema, contribuindo diretamente para a redução do acervo e para a melhoria da eficiência.

Desde a institucionalização da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos, por meio da Resolução nº 125/2010 do CNJ, observa-se crescimento substantivo na utilização dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs). Em 2015, ano de consolidação desse modelo, foram contabilizadas aproximadamente 645 mil sessões de conciliação e mediação. Em 2023, esse número ultrapassou a marca de 2 milhões, representando um aumento superior a 200% em oito anos. Além disso, os índices de acordo registrados nesses centros são expressivos: a taxa média nacional oscila entre 45% e 55%, podendo chegar a 92% em matérias de Direito de Família, conforme dados do Tribunal de Justiça do Distrito Federal; em demandas de consumo, tribunais como o de São Paulo registram índices entre 60% e 70%. Esses números demonstram que a autocomposição não apenas atende a uma parcela significativa dos conflitos, como produz resultados concretos na diminuição do ingresso de novas ações. Cada acordo pré-processual firmado no CEJUSC representa um processo que deixa de ser distribuído ao Judiciário, aliviando diretamente a carga de trabalho dos magistrados e servidores.

Um dos impactos mais relevantes desses métodos diz respeito ao tempo de tramitação das demandas. Na via judicial tradicional, o tempo médio de duração dos

processos costuma variar de quatro a cinco anos nas varas cíveis estaduais, podendo ultrapassar dez anos em matéria de Fazenda Pública. Em contrapartida, uma sessão de conciliação ou mediação, quando bem conduzida, pode resultar em acordo em período que varia entre trinta minutos e duas horas, com homologação judicial realizada em até 48 horas. A diferença temporal entre o trâmite processual e a solução consensual é abissal e evidencia a superioridade dos métodos autocompositivos em termos de eficiência, sobretudo quando se consideram os recursos materiais e humanos mobilizados pelo processo tradicional.

Ao se comparar a atuação dos métodos consensuais entre os diferentes ramos do Judiciário, percebe-se também variações significativas. A Justiça Estadual, por ser o ramo que concentra o maior volume de processos, é a que mais se beneficia dos CEJUSCs. Estados como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul realizam anualmente centenas de milhares de acordos, gerando economia estimada em bilhões de reais aos cofres públicos. Na Justiça Federal, embora o uso ainda seja menor, há crescimento notório nos Juizados Especiais Federais, especialmente em demandas previdenciárias de baixa complexidade, em que os acordos pré-processuais alcançam índices próximos de 40%. Já a Justiça do Trabalho, historicamente marcada por cultura conciliatória, registrou em 2023 cerca de 31 bilhões de reais em valores homologados em acordos, com aproximadamente 45% de taxa de conciliação, superior à média dos demais ramos judiciais.

Sob o ponto de vista econômico, a adoção dos métodos autocompositivos apresenta impacto significativo. Pesquisas do CNJ e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) estimam que cada processo judicial custa ao Estado entre dois e quatro mil reais, considerando despesas com infraestrutura, pessoal, movimentação de autos e sistema recursal. Em contrapartida, uma sessão de mediação ou conciliação tem custo muito inferior, geralmente menor que duzentos reais, o que representa uma economia que pode ultrapassar 90%. Quando multiplicada pelos milhões de processos que deixam de ingressar ou são resolvidos consensualmente, essa diferença se torna expressiva, configurando um dos mais eficientes mecanismos de contenção de despesas públicas.

Além do impacto quantitativo, a mediação e a conciliação apresentam benefícios qualitativos importantes. Estudos conduzidos por Ada Pellegrini Grinover (2011) e Kazuo Watanabe (2015) destacam que acordos firmados consensualmente

tendem a gerar maior satisfação entre os envolvidos, maior cumprimento espontâneo e menor probabilidade de judicialização futura. Isso ocorre porque, diferentemente das sentenças impostas por um terceiro, os acordos refletem a vontade conjunta das partes, que passam a se comprometer mais efetivamente com as soluções construídas. Assim, a autocomposição possui também caráter preventivo, contribuindo para a diminuição da litigiosidade repetitiva – fenômeno extremamente comum no Judiciário brasileiro, especialmente em áreas como consumo e relações familiares.

A visão de Frank Sander (1976) sobre o sistema de justiça multiportas esclarece que a pluralidade de vias de resolução de disputas é fundamental para que o sistema responda adequadamente às necessidades sociais. Ao incorporar os métodos consensuais como parte da política pública do Judiciário, o Brasil passou a integrar um modelo híbrido, no qual as vias adjudicatórias e consensuais coexistem, devendo ser escolhidas de acordo com a natureza do conflito. Quando essa lógica é aplicada de maneira adequada, o sistema ganha em racionalidade, eficiência e legitimidade.

Dessa forma, o impacto dos métodos autocompositivos na eficiência do Judiciário brasileiro se revela profundo e multifacetado. A redução do acervo, a diminuição do tempo de tramitação, a economia de recursos públicos, a estabilidade das soluções e o caráter preventivo dos acordos demonstram que a conciliação e a mediação não são apenas alternativas ao litígio, mas instrumentos essenciais para a reconfiguração do próprio sistema de justiça. Sua expansão e aperfeiçoamento constituem, portanto, uma das estratégias mais eficazes para enfrentar a crise da morosidade judicial no Brasil.

4 DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO

Apesar dos avanços promovidos pela Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça e pelo fortalecimento legislativo da mediação e da conciliação, a implementação plena desses métodos enfrenta obstáculos significativos no contexto brasileiro. A consolidação de uma cultura autocompositiva demanda mais do que previsão normativa: exige mudança comportamental, investimentos estruturais, capacitação de profissionais e transformação do próprio modelo mental que historicamente orienta a forma como a sociedade lida com conflitos. Esses desafios,

ainda que não inviabilizem a expansão dos métodos consensuais, revelam a complexidade do processo de consolidação dessa política pública.

Um dos principais entraves é de natureza cultural. A sociedade brasileira desenvolveu, ao longo de décadas, uma forte cultura de judicialização e de crença na figura do juiz como única autoridade capaz de resolver conflitos. Essa percepção está profundamente enraizada, não apenas entre os cidadãos, mas também entre operadores do Direito. Muitos advogados ainda interpretam a mediação como sinônimo de perda da causa ou como alternativa que reduz seu protagonismo no processo, o que acarreta resistências práticas e, por vezes, boicotes implícitos às sessões. Doutrinadores como Kazuo Watanabe (2015) assinalam que a autocomposição só se fortalece quando há uma mudança paradigmática, na qual as partes reconhecem que o litígio não é a única nem necessariamente a melhor via para solucionar controvérsias. Essa transformação, no entanto, é gradual e depende de formação continuada e de incentivos institucionais.

Outro desafio crucial é a insuficiência de infraestrutura para atender à demanda nacional. Embora os CEJUSCs tenham se expandido consideravelmente desde 2010, sua distribuição é desigual entre as regiões. Estados com maior densidade populacional e maior orçamento público, como São Paulo e Minas Gerais, possuem estruturas mais consolidadas; em contrapartida, regiões Norte e Centro-Oeste enfrentam dificuldades logísticas, ausência de estruturas físicas adequadas e carência de mediadores disponíveis. Essa disparidade compromete a uniformidade da política pública e dificulta o alcance da população de forma homogênea. Além disso, muitos CEJUSCs operam com equipes reduzidas, salas improvisadas e agenda de atendimentos limitada, o que reduz sua capacidade de atuação e prejudica a qualidade das sessões.

A formação e a qualificação dos mediadores e conciliadores também representam barreiras centrais. A Lei nº 13.140/2015 e o Código de Processo Civil exigem capacitação técnica específica, mas a oferta de cursos ainda é insuficiente e, em muitos casos, heterogênea em relação à qualidade e à profundidade dos conteúdos ministrados. A mediação, por ser um processo técnico baseado em habilidades de comunicação, escuta ativa, gestão de emoções e construção de consensos, não pode ser conduzida de forma improvisada. A ausência de profissionais devidamente preparados compromete a credibilidade do procedimento, impacta a satisfação das partes e gera resultados pouco efetivos. André Gomma Azevedo destaca que a mediação exige

domínio técnico semelhante ao de outras áreas especializadas do Direito, sendo inadequado tratá-la como procedimento simplificado ou meramente intuitivo.

Há, ainda, dificuldades relacionadas ao próprio modelo normativo, especialmente no tocante à obrigatoriedade da audiência de conciliação prevista no artigo 334 do Código de Processo Civil. Embora o intuito do legislador tenha sido o de estimular a autocomposição, parte da doutrina critica o caráter obrigatório da audiência, argumentando que a voluntariedade constitui elemento essencial para a legitimidade do acordo. Quando as partes comparecem à audiência apenas para cumprir formalidade processual, sem disposição real para dialogar, a sessão torna-se ineficaz, onerando o sistema sem produzir resultados significativos. Tal dinâmica reforça a necessidade de políticas educacionais e campanhas de conscientização que orientem a população sobre os benefícios da mediação e da conciliação, tornando a participação mais autêntica e espontânea.

No campo tecnológico, embora o Judiciário tenha avançado com a criação de plataformas digitais — especialmente durante e após a pandemia de COVID-19 —, a utilização da mediação online ainda enfrenta desafios. Problemas de conectividade, desigualdade digital entre regiões e dificuldades de adaptação das partes ao ambiente virtual limitam o pleno desenvolvimento da mediação a distância. Além disso, a formação de mediadores para atuação em ambientes virtuais ainda está em estágio inicial, o que pode afetar o atendimento e a condução do diálogo em meios remotos.

Por fim, é necessário considerar que a consolidação dos métodos consensuais demanda investimento financeiro contínuo, algo que nem sempre integra as prioridades dos governos estaduais. A limitação orçamentária pode retardar a expansão dos CEJUSCs, prejudicar a contratação de profissionais capacitados e comprometer a manutenção das estruturas já existentes. Sem recursos adequados, a política de tratamento adequado dos conflitos corre o risco de estagnar, perdendo seu potencial transformador dentro do sistema de justiça.

Em síntese, embora a conciliação e a mediação representem instrumentos indispensáveis para a eficiência do Judiciário brasileiro, sua implementação plena enfrenta desafios de ordem cultural, estrutural, profissional e institucional. Superá-los exige políticas públicas consistentes, engajamento dos operadores do Direito e investimento contínuo, de modo a garantir que esses métodos consensuais possam

desempenhar, de maneira efetiva, o papel estratégico que lhes cabe na modernização e humanização da justiça.

4.1 ESTUDO DE CASOS: TRIBUNAIS QUE OBTIVERAM RESULTADOS DE DESTAQUE

A análise comparativa entre diferentes Tribunais de Justiça permite compreender, de forma concreta, o impacto da mediação e da conciliação na redução da litigiosidade e no aumento da eficiência judicial. Embora o CNJ estabeleça diretrizes gerais por meio da Resolução nº 125/2010, cada tribunal possui autonomia administrativa para estruturar seus CEJUSCs, definir estratégias locais e organizar suas políticas de autocomposição. Por essa razão, alguns estados se destacam pela eficácia de seus programas, tornando-se referências nacionais. O estudo desses casos possibilita identificar boas práticas, desafios e, sobretudo, resultados mensuráveis que reforçam a importância dos métodos consensuais no sistema de justiça brasileiro.

O Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) é um dos exemplos mais expressivos. Com mais de 300 CEJUSCs distribuídos pelo estado, o tribunal realiza, anualmente, centenas de milhares de sessões de mediação e conciliação. Em 2023, o TJSP registrou cerca de 400 mil acordos, número que representa não apenas um impacto direto na diminuição do acervo processual, mas também uma economia substancial de tempo e recursos. O sucesso paulista se deve, em grande parte, à capilarização dos CEJUSCs e à articulação com universidades, núcleos de prática jurídica e prefeituras, que ampliam a estrutura disponível à população. Além disso, áreas com tradicional sobrecarga, como direito de família e direito do consumidor, apresentam índices de acordo superiores a 70%, evidenciando a eficiência dos métodos consensuais quando há organização estrutural sólida e mobilização institucional.

Outro tribunal que merece destaque é o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), reconhecido nacionalmente por seus resultados em mediação familiar. Em 2023, o TJDFT revelou índices de acordo que ultrapassaram 92% nas sessões de mediação em conflitos familiares, evitando a judicialização de mais de dois mil processos. Trata-se de um desempenho excepcional, considerando a complexidade emocional e relacional característica dessas demandas. A explicação para o êxito está na formação interdisciplinar dos mediadores — que

frequentemente incluem psicólogos e assistentes sociais — e na preparação prévia das partes, com acolhimento individual para compreensão dos interesses subjacentes ao conflito. O tribunal se tornou referência em resoluções pacíficas e sustentáveis, contribuindo para a diminuição de litígios repetitivos e para a restauração de vínculos afetivos.

No Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), o destaque recai sobre a adoção da mediação escolar e comunitária, iniciativas que, embora não vinculadas diretamente à justiça litigiosa, possuem impacto significativo na prevenção de conflitos que poderiam futuramente ingressar no sistema judicial. Projetos como o “Justiça Restaurativa na Escola” e a instalação de CEJUSCs dentro de instituições públicas reduzem episódios de violência e conflitos cotidianos, promovendo cultura de paz e solucionando controvérsias no âmbito social antes que se transformem em demandas judiciais. Estudos locais mostram que escolas que recebem equipes treinadas em mediação apresentam diminuição expressiva de casos encaminhados ao Ministério Público e aos Conselhos Tutelares, reduzindo, assim, o fluxo judicial indireto.

Ainda no campo empresarial, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS) tem se destacado pela criação de câmaras especializadas em mediação para resolução de conflitos societários e empresariais. Essa abordagem permite que empresas encontrem soluções rápidas para disputas internas, preservando relações comerciais e evitando longos processos judiciais que poderiam comprometer suas atividades econômicas. Os acordos empresariais firmados no TJRS apresentam elevado índice de cumprimento voluntário, demonstrando que, quando bem estruturada, a mediação é capaz de alinhar interesses complexos e prevenir colapsos empresariais decorrentes de litígios prolongados.

A comparação entre esses tribunais evidencia que os resultados positivos não são fruto exclusivo de diretrizes normativas, mas de políticas públicas bem implementadas, investimento contínuo, capacitação profissional e compreensão institucional da relevância dos métodos autocompositivos. Onde há estrutura adequada, formação interdisciplinar, incentivo estatal e envolvimento da sociedade civil, a conciliação e a mediação alcançam índices de sucesso altamente expressivos. Em contrapartida, onde tais condições são insuficientes, esses métodos enfrentam limitações, mesmo com apoio legislativo.

Assim, os exemplos analisados demonstram que a efetividade da mediação e

da conciliação não depende apenas dos instrumentos jurídicos disponíveis, mas de sua implementação prática, da qualidade dos profissionais, da organização dos tribunais e da sensibilidade institucional para identificar as reais necessidades da população. A partir desses casos, torna-se evidente que o fortalecimento dos métodos consensuais é caminho indispensável para um sistema de justiça mais eficiente, humanizado e comprometido com soluções pacíficas e duradouras.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho permitiu constatar que a conciliação e a mediação assumem papel decisivo na construção de um sistema de justiça mais eficiente, acessível e humanizado. Em um Judiciário marcado historicamente pela morosidade, pelo acúmulo de processos e pela cultura arraigada de judicialização, os métodos autocompositivos surgem não apenas como alternativas procedimentais, mas como instrumentos capazes de transformar estruturalmente a forma como a sociedade lida com seus conflitos.

Os dados apresentados demonstram, de maneira inequívoca, que a adoção consistente desses métodos gera impactos concretos e mensuráveis, como a redução significativa do acervo processual, a diminuição dos índices de congestionamento e a economia substancial de recursos públicos. A conciliação e a mediação, ao suprimirem fases processuais extensas e ao promoverem soluções construídas pelas próprias partes, revelam-se instrumentos de racionalização institucional que permitem ao Judiciário concentrar seus esforços em demandas de maior complexidade, contribuindo para a melhoria global da prestação jurisdicional.

Da mesma forma, ficou evidente que os benefícios não se limitam à esfera quantitativa. A autocomposição promove acordos mais duráveis, relações sociais mais estáveis e um ambiente propício ao diálogo, com impactos diretos na pacificação social. A mediação familiar, a mediação comunitária e as experiências empresariais estudadas demonstram que, quando as partes participam ativamente do processo decisório, a solução alcança maior legitimidade e tende a reduzir a reincidência de litígios. Assim, esses métodos se revelam não apenas instrumentos de solução de conflitos, mas também de prevenção, desempenhando função verdadeiramente pedagógica.

A experiência dos CEJUSCs, analisada em capítulo próprio, mostrou-se

fundamental para a consolidação dessa política pública. A expansão nacional dos centros, os índices elevados de acordos e a diversidade de iniciativas — como mediação escolar, mediação empresarial e núcleos familiares especializados — confirmam que, quando há investimento institucional, capacitação adequada e articulação entre órgãos públicos, os resultados são amplamente positivos. Os tribunais estudados demonstram que a implementação bem-sucedida desses centros é capaz de transformar realidades locais, reduzir a litigiosidade e aproximar o Judiciário da população.

Todavia, apesar dos avanços, o estudo também evidenciou obstáculos importantes, como a persistência da cultura do litígio, a insuficiência de infraestrutura em diversas regiões, a formação ainda desigual de mediadores e a necessidade de maior integração entre o sistema de justiça e as políticas públicas de pacificação social. Esses desafios revelam que a simples existência normativa dos métodos autocompositivos não é suficiente: é indispensável que haja investimentos contínuos, engajamento institucional e fortalecimento da educação jurídica voltada à cultura da paz.

Conclui-se, portanto, que a conciliação e a mediação não substituem o Judiciário, mas o complementam de maneira essencial. Elas representam um eixo estrutural para o futuro da justiça brasileira, permitindo que a via adjudicatória e a consensual coexistem de forma equilibrada e eficiente. Ao promoverem autonomia, diálogo e corresponsabilidade, esses métodos se alinham aos valores constitucionais de acesso à justiça, dignidade da pessoa humana e participação democrática.

Assim, reafirma-se que a consolidação de uma política pública robusta de autocomposição não é apenas recomendável, mas necessária para que o Brasil avance rumo a um sistema de justiça mais moderno, humano e resolutivo. O fortalecimento dos CEJUSCs, a capacitação de mediadores, a sensibilização dos operadores do Direito e o investimento em iniciativas comunitárias e digitais são caminhos indispensáveis para que a autocomposição continue a desempenhar papel central na construção de uma sociedade menos litigiosa e mais comprometida com o diálogo.

Diferentemente das sentenças impostas, os acordos construídos pelas próprias partes tendem a ser mais duráveis e respeitados, pois são fruto de um consenso genuíno.

No entanto, também foram identificados desafios significativos, como a cultura

litigiosa arraigada, a necessidade de capacitação de profissionais e a carência de infraestrutura. Tais obstáculos reforçam que a simples existência desses mecanismos não garante seu sucesso. É crucial um investimento contínuo em educação jurídica e em campanhas de conscientização que demonstrem a eficácia e a segurança desses métodos extrajudiciais.

A conciliação e a mediação não se propõem a substituir o Judiciário, mas a complementá-lo. Elas apontam para um futuro híbrido e mais flexível, no qual a via adversarial convive harmoniosamente com a via consensual, oferecendo à população um leque de opções para a pacificação social. Ao promoverem o diálogo e a autonomia, esses métodos cumprem a mais nobre função do Direito: não apenas julgar, mas prevenir e resolver conflitos de maneira eficaz e pacífica.

A sobrecarga do Poder Judiciário brasileiro, manifestada pelo acúmulo de milhões de processos, tem desafiado a efetividade e a celeridade da justiça no país. Diante desse cenário, a presente monografia analisou como a conciliação e a mediação emergem não apenas como alternativas à litigância, mas como ferramentas essenciais para a modernização e humanização do sistema de justiça. Ao longo da pesquisa, foi possível constatar que esses mecanismos, embora distintos em suas abordagens — a conciliação mais diretiva e a mediação mais facilitadora —, compartilham o propósito de empoderar as partes, transformando o modo como a sociedade lida com seus conflitos.

A pesquisa demonstrou que a adoção desses métodos consensuais, conforme incentivado pelo Código de Processo Civil de 2015 e regulamentado pela Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015), oferece benefícios multifacetados que transcendem a mera redução do volume processual. Além de otimizar o tempo e os recursos do Judiciário, liberando-o para atuar em casos de maior complexidade, a mediação e a conciliação promovem a sustentabilidade das soluções. Diferentemente das sentenças impostas, os acordos construídos pelas próprias partes tendem a ser mais duráveis e respeitados, pois são fruto de um consenso genuíno.

No entanto, também foram identificados desafios significativos, como a cultura litigiosa arraigada, a necessidade de capacitação de profissionais e a carência de infraestrutura. Tais obstáculos reforçam que a simples existência desses mecanismos não garante seu sucesso. É crucial um investimento contínuo em educação jurídica e em campanhas de conscientização que demonstrem a eficácia e a segurança desses

métodos extrajudiciais.

A conciliação e a mediação, diante do exposto, não se propõem a substituir o Judiciário, mas a complementá-lo. São alternativas que apontam para um futuro híbrido e mais flexível, no qual a via adversarial convive harmoniosamente com a via consensual, oferecendo à população um leque de opções para a pacificação social de conflitos. Ao promoverem o diálogo e a autonomia, esses métodos cumprem a mais nobre função do Direito: não apenas julgar, mas prevenir e resolver conflitos de maneira eficaz e pacífica.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, André Gomma. **Mediação de conflitos**: fundamentos, técnicas e práticas. Brasília: Ministério da Justiça, 2010.

BRASIL. Lei Nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 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; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/atos-normativos/resolucoes/125>. Acesso em: 10 set. 2025.

GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Mediação e gerenciamento do processo**: Revolução na prestação jurisdicional. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **A mediação e o acesso à justiça**. 2011.

JUSTIÇA em números. **Conselho Nacional de Justiça (CNJ)**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 05 set. 2025.

MEDIAÇÃO de família alcança 92% de acordo e evita mais de 2 mil novas ações. **Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT)**. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2023/julho/mediacao-de-familia-alcanca-92-de-acordo-e-evita-mais-de-2-mil-novas-acoes>. Acesso em: 29 ago. 2025.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Manual de Mediação e Conciliação**. 2. ed.

Salvador: Juspodivm, 2019.

SANDER, Frank E. A. Varieties of Dispute Processing. *In: National conference on the causes of popular dissatisfaction with the administration of justice*, 1976, Minnesota. Minnesota: Pound Conference, 1976. p. 147-183.

SANDER, Frank E. A. **Alternative Dispute Resolution in the United States**: An Overview. *Journal of International Arbitration*, v. 11, n. 3, p. 5-17, 1994.

SILVA, Rafael Leão; SILVA, Leonio José Alves da (Orient.). **O papel da mediação e da conciliação no sistema multiportas de acesso à justiça após a vigência da lei 13.105/15**. 2018. 43 f. TCC (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito do Recife - CCJ - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/31545>. Acesso em: 24 set. 2025.

WATANABE, Kazuo. Conciliação e mediação: uma experiência que deve ser preservada e aperfeiçoada. *In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; et al. Conciliação e Mediação – Estudos de Doutrina e de Prática*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 21-39

AGRADECIMENTOS

Agradeço, antes de tudo, a Deus e à Nossa Senhora, que sempre foram minha força quando eu já não tinha mais forças, meu refúgio nas incertezas e o abraço invisível que me sustentou nos dias mais difíceis. Foram eles que acalmaram meu coração, iluminaram meus caminhos e me deram coragem para seguir, mesmo quando tudo parecia impossível.

À minha amada avó Edna (*in memoriam*), deixo meu agradecimento mais profundo. Você continua sendo a minha luz, aquela que guia meus passos mesmo à distância. Sua presença vive em mim, nas minhas escolhas, nos meus sonhos e em cada vitória que alcanço. Este trabalho também é seu — fruto do amor, dos valores e da força que você me deixou. Sinto sua falta todos os dias, mas também sinto, com a mesma intensidade, o quanto você continua me amparando.

Ao meu orientador, Matusalém, agradeço pela orientação dedicada, pela paciência e por acreditar no meu potencial. Sua compreensão e suas orientações foram fundamentais para que este trabalho ganhasse forma e sentido. Sou profundamente grata por cada aprendizado.

Aos meus familiares e amigos, agradeço por todo o apoio, carinho e compreensão ao longo dessa caminhada. Cada palavra de incentivo, cada gesto de

cuidado e cada momento de presença contribuíram para que eu chegasse até aqui. Vocês tornaram o caminho mais leve, mais possível e muito mais significativo. Ao meu namorado, agradeço pelo apoio, pela paciência e por estar ao meu lado durante todo esse processo. Sua presença me trouxe calma e força quando eu mais precisei.

A todos que, de alguma forma, fizeram parte deste percurso, deixo minha gratidão mais sincera. Este TCC é mais do que um trabalho: é reflexo do amor, da fé e do apoio que recebi ao longo dessa caminhada. Obrigada por tudo.

O USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL (IA) NO MONITORAMENTO DAS LIGAÇÕES EM ESTABELECIMENTOS PRISIONAIS

Beatriz Pacheco Santos¹

Nelisse de Freitas Josino Vasconcelos²

RESUMO

O presente trabalho realiza uma análise aprofundada sobre a viabilidade jurídica e a necessidade regulatória do uso de Inteligência Artificial (IA) no monitoramento de comunicações telefônicas em estabelecimentos prisionais brasileiros. Diante da crise crônica do sistema carcerário, marcada pela superlotação e pela crescente influência de organizações criminosas, a tecnologia emerge como uma ferramenta promissora para otimizar a segurança, a gestão e a ressocialização. Contudo, sua aplicação levanta sérias questões jurídicas, especialmente pela ausência de um arcabouço legislativo específico no Brasil que equilibre a segurança pública com os direitos fundamentais do apenado. O objetivo desta pesquisa é defender a tese de que a aplicação da IA para o monitoramento no ambiente prisional é consistente com os princípios constitucionais, desde que submetida a um rigoroso controle de proporcionalidade, transparência e necessidade. Para enriquecer a discussão, a pesquisa se baseou em uma análise do ordenamento jurídico nacional, da jurisprudência pátria, e em um estudo de caso comparativo com o modelo legal dos Estados Unidos, que trata a comunicação do preso como um privilégio. As principais conclusões indicam que a implementação da IA, se pautada por um marco legal específico, auditorias independentes e a obrigatoriedade de revisão humana para decisões de alto impacto, pode conciliar a inovação tecnológica com o respeito aos valores do Estado Democrático de Direito.

¹ Acadêmica do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: beatrizspacheco5@gmail.com.

² Professora Especialista. Orientadora do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: nelisse@unirn.edu.br.

Palavras-chave: Inteligência artificial. Monitoramento. Prisional. Regulamentação. Constitucional.

THE USE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE (AI) IN MONITORING CALLS IN PRISON FACILITIES

ABSTRACT

This paper conducts an in-depth analysis of the legal feasibility and regulatory necessity of using Artificial Intelligence (AI) to monitor telephone communications in Brazilian prisons. In light of the chronic crisis in the prison system, marked by overcrowding and the growing influence of criminal organizations, technology emerges as a promising tool for optimizing security, management, and resocialization. However, its application raises serious legal questions, especially due to the absence of a specific legislative framework in Brazil that balances public safety with the fundamental rights of prisoners. The objective of this research is to defend the thesis that the application of AI for monitoring in the prison environment is consistent with constitutional principles, provided that it is subject to strict control of proportionality, transparency, and necessity. To enrich the discussion, the research was based on an analysis of the national legal system, domestic jurisprudence, and a comparative case study with the legal model of the United States, which treats prisoner communication as a privilege. The main conclusions indicate that the implementation of AI, if guided by a specific legal framework, independent audits, and mandatory human review for high-impact decisions, can reconcile technological innovation with respect for the values of the democratic rule of law.

Keywords: Artificial intelligence. Monitoring. Prison. Regulation. Constitutional.

1 INTRODUÇÃO

O sistema prisional brasileiro atravessa, há décadas, uma crise estrutural e funcional marcada pela superlotação, pela carência de investimentos políticos e pela ineficiência na gestão da segurança interna. Nesse cenário de precariedade, surgem

problemáticas que ultrapassam a dimensão física das unidades prisionais e alcançam o campo da comunicação dos detentos, especialmente no que se refere às ligações telefônicas realizadas no interior dos estabelecimentos. O uso indevido desse meio para a prática de delitos e para a manutenção de organizações criminosas fora do ambiente carcerário evidencia uma significativa lacuna no controle estatal e reforça a necessidade de aprimorar os mecanismos de fiscalização atualmente empregados.

Diante dessa realidade, torna-se imprescindível o desenvolvimento de instrumentos tecnológicos capazes de aperfeiçoar o controle e o monitoramento das comunicações no sistema prisional, de modo a coibir condutas ilícitas sem desrespeitar direitos e garantias fundamentais. Nesse contexto, a Inteligência Artificial (IA) tem se destacado como uma ferramenta potencialmente eficaz para auxiliar na detecção e análise de padrões de comunicação suspeitos, contribuindo para a segurança pública e para a eficiência administrativa. Contudo, a própria aplicação da IA acarreta desafios éticos e jurídicos que são o cerne desta análise, exigindo atenção rigorosa quanto aos limites e às condições de sua utilização.

A adoção de sistemas automatizados em ambientes prisionais suscita questionamentos relevantes, sobretudo no que diz respeito à proteção da privacidade, à inviolabilidade das comunicações e aos limites da atuação estatal na esfera comunicacional do preso. Assim, embora o uso da tecnologia possa favorecer a gestão prisional, sua implementação deve ser cuidadosamente examinada à luz do ordenamento jurídico brasileiro e das garantias fundamentais asseguradas às pessoas privadas de liberdade.

Diante desse panorama, o presente trabalho tem por objetivo analisar criticamente os fundamentos jurídicos e constitucionais que envolvem o uso da Inteligência Artificial no monitoramento de ligações telefônicas em estabelecimentos prisionais, buscando compreender em que medida essa tecnologia pode contribuir para o aprimoramento da fiscalização sem desconsiderar os direitos assegurados aos apenados, examinando-se o arcabouço jurídico aplicável.

Para o alcance desses objetivos, o trabalho estrutura-se em cinco capítulos, além desta introdução. O primeiro capítulo apresenta o contexto do sistema carcerário brasileiro, destacando seus principais desafios estruturais. O segundo capítulo analisa a aplicação da Inteligência Artificial no monitoramento de comunicações telefônicas, explorando seus benefícios, riscos e implicações ético-jurídicas. O terceiro capítulo

aborda o direito à comunicação do preso e os limites da intervenção estatal sob a ótica constitucional e penal. O quarto capítulo desenvolve um estudo comparativo entre o ordenamento jurídico brasileiro e o norte-americano, visando identificar convergências, divergências e práticas potencialmente adaptáveis ao contexto nacional. Por fim, o quinto capítulo trata dos desafios de fiscalização e controle do monitoramento realizado por sistemas de IA, apresentando propostas sobre como essa atuação tecnológica pode e deve ocorrer de forma compatível com os direitos fundamentais.

A metodologia adotada nesta pesquisa é de natureza qualitativa e possui caráter exploratório e analítico, voltando-se à compreensão crítica dos limites e possibilidades da utilização da Inteligência Artificial no monitoramento de ligações telefônicas em estabelecimentos prisionais. Para isso, realiza-se revisão bibliográfica e documental, com análise de doutrina especializada, artigos científicos, relatórios institucionais e estudos técnicos relacionados ao sistema prisional e às tecnologias de vigilância. O estudo também se baseia na interpretação de normas constitucionais, da Lei de Execução Penal, da Lei nº 9.296/1996, e de instrumentos regulatórios recentes, bem como na investigação jurisprudencial sobre o controle estatal das comunicações. Além disso, desenvolve-se um estudo comparativo entre o modelo jurídico brasileiro e o norte-americano, de modo a identificar diferenças estruturais quanto ao regime de comunicação do preso e às formas de fiscalização tecnológica. A abordagem metodológica, assim, busca integrar análise normativa, doutrinária e comparativa, permitindo avaliar a compatibilidade entre inovação tecnológica, segurança pública e direitos fundamentais.

Diante de todo esse cenário, emerge a necessidade de compreender se a utilização de tecnologias de Inteligência Artificial no monitoramento de ligações telefônicas em estabelecimentos prisionais pode ocorrer de forma juridicamente válida e constitucionalmente legítima. Assim, o cerne central que orienta essa pesquisa é analisar até que ponto o uso de Inteligência Artificial no monitoramento de ligações telefônicas no sistema prisional encontra respaldo na ordem jurídica.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA CRISE PRISIONAL

O sistema penitenciário brasileiro enfrenta uma crise crônica e multifacetada,

profundamente enraizada em deficiências estruturais históricas. Segundo levantamento divulgado em fevereiro deste ano pelo Observatório Nacional dos Direitos Humanos, plataforma oficial vinculada ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e disponibilizada no portal do Governo Federal (Brasil, MDHC, 2025), o Brasil conta atualmente com uma população prisional superior a 850 mil pessoas, configurando a terceira maior população carcerária do mundo. O estudo demonstra que, desde o ano 2000, esse contingente quase quadruplicou, evidenciando a intensificação do encarceramento em massa no país. Além disso, aponta que o déficit de vagas ultrapassa 200 mil, ao mesmo tempo em que aproximadamente um terço das unidades prisionais foi classificado com condições ruins ou péssimas entre 2023 e 2024, revelando a persistente deterioração das condições estruturais do sistema.

Essa conjuntura crítica manifesta-se também pela precariedade das instalações físicas, pela insuficiência de servidores e pela ausência de investimentos consistentes em políticas de reintegração social (Brasil, MDHC, 2025). O ambiente de instabilidade resultante desse quadro fragiliza a autoridade estatal e contribui para a consolidação do poder das facções criminosas. Tais organizações demonstram elevada capacidade de manter e expandir sua atuação para além dos muros prisionais, criando estruturas paralelas de comando que desafiam a ordem pública e impõem significativa pressão sobre a administração penitenciária (Amaral, 2020).

A Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), assegura ao preso o direito de manter comunicação com o mundo exterior, especialmente para preservação dos vínculos familiares e exercício da defesa, os artigos 41, X e XV, garantem a manutenção dessas relações por meio de visitas e comunicação autorizada, incluindo chamadas telefônicas. Na prática, contudo, essas comunicações apresentam duas naturezas distintas: as ligações lícitas, regularmente autorizadas e vinculadas à finalidade legal de contato familiar ou jurídico; e as ligações ilícitas, que compreendem chamadas efetuadas por meios não permitidos. É nesse cenário que o debate sobre o monitoramento por Inteligência Artificial ganha relevância, uma vez que a tecnologia poderia atuar tanto na identificação de comunicações irregulares quanto na detecção de padrões atípicos em ligações formalmente autorizadas, considerando que parte significativa da articulação criminosa ocorre justamente por meio dessas vias regulares de contato.

A fragilidade do monitoramento e a escassez de mecanismos tecnológicos

eficazes tornam-se fatores que ampliam a vulnerabilidade do sistema (Apolinário, 2019). Com equipes reduzidas, processos manuais e tecnologias ultrapassadas, as administrações penitenciárias frequentemente não conseguem acompanhar o volume e a complexidade das comunicações, cenário que ainda favorece a circulação de aparelhos clandestinos e a continuidade de práticas delitivas originadas de dentro das unidades (Oliveira; Almeida Filho, 2022).

Nesse contexto, a crescente complexidade da gestão prisional e a demanda por maior eficiência na administração pública têm intensificado o debate sobre o uso de tecnologias avançadas, especialmente as ferramentas de Inteligência Artificial (IA). A IA surge como alternativa promissora para aprimorar o monitoramento das comunicações, permitindo análises em larga escala, identificação de padrões suspeitos e resposta ágil a riscos emergentes. Além de ampliar a capacidade de supervisão estatal, a adoção de soluções inteligentes pode contribuir para a proteção dos servidores e dos próprios detentos, reduzindo situações de violência, coação e exploração.

3 FUNDAMENTOS DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E DO MONITORAMENTO NO CÁRCERE

3.1 CONCEITUANDO A IA PARA O CONTEXTO PRISIONAL

Nesse cenário, a Inteligência Artificial (IA) apresenta-se como uma ferramenta promissora para a vigilância e a produção de inteligência no sistema prisional, utilizando algoritmos capazes de analisar grandes volumes de dados de conversas em tempo real. Trata-se de uma tecnologia abrangente, concebida para executar tarefas complexas por meio de sistemas que replicam processos cognitivos humanos (Freitas; Freitas, 2020). Para o contexto prisional, é fundamental distinguir o conceito abrangente de IA de dois de seus subcampos mais proeminentes: o Machine Learning (ML) e o Processamento de Linguagem Natural (PLN) (Jesus et al., 2023).

O Machine Learning é um subconjunto da IA que se concentra no desenvolvimento de algoritmos que têm a capacidade de "aprender" padrões a partir de dados de treinamento. Essa habilidade de reconhecimento de padrões permite que modelos de ML façam inferências e previsões sobre novos dados sem a necessidade de

instruções explícitas. O aprendizado de máquina se manifesta em modelos supervisionados e não supervisionados. No aprendizado supervisionado, o modelo é treinado com dados rotulados, como um vasto banco de dados de chamadas telefônicas previamente classificadas como "lícitas" ou "ilícitas," aprendendo a distinguir entre elas. Já no aprendizado não supervisionado, a máquina processa dados não rotulados, buscando descobrir padrões e estruturas por conta própria, o que pode ser empregado para identificar redes de comunicação ou comportamentos suspeitos não mapeados previamente (Jesus *et al.*, 2023).

A base tecnológica da aplicação da IA no monitoramento de conversas é o Processamento de Linguagem Natural (PLN), que capacita computadores a compreender, interpretar e gerar linguagem humana, tanto em texto quanto em fala. O reconhecimento de voz, um subtópico do PLN, é a tecnologia fundamental que converte a linguagem falada em texto, tornando-a acessível para processamento algorítmico posterior (IBM, 2025).

3.2 COMO A IA ATUARIA NO MONITORAMENTO

A aplicação dessas tecnologias no monitoramento prisional é direta. Primeiramente, as conversas telefônicas são transcritas automaticamente. Em seguida, algoritmos de PLN podem analisar o conteúdo para identificar palavras-chave ou frases de interesse (IBM, 2025). Essa funcionalidade permite que a tecnologia sinalize proativamente chamadas para revisão, alertando o pessoal do sistema penitenciário sobre ameaças de violência, menções a drogas ou qualquer outra informação imediatamente acionável (Brasil, 2025).

A tecnologia também pode mapear redes de comunicação e identificar padrões de comportamento, permitindo a construção de mapas de contatos dos detentos e a detecção de atividades ilícitas. O uso de análises preditivas pode até mesmo antecipar incidentes de segurança, como rebeliões, ao correlacionar dados e prever eventos de risco (Doneda, 2019). A implementação dessas tecnologias já é uma realidade em algumas partes do Brasil. Um sistema de monitoramento eletrônico de presos, capaz de realizar reconhecimento facial, de voz e de digital, foi apresentado no Tribunal de Justiça da Paraíba como uma tecnologia de terceira geração para o monitoramento de apenados em regime semiaberto. Desenvolvida em parceria com a empresa Himni, a

ferramenta exemplifica como a tecnologia pode ser customizada para as necessidades das instituições, oferecendo maior controle, segurança e economia (TJPB, 2018). A existência de projetos como esse demonstra que a questão não é mais "se" a IA será usada, mas "como" será regulamentada para garantir um uso ético e responsável.

Nesse contexto, surge ainda a discussão acerca de quais tipos de monitoramento podem ser aplicados e quais chamadas telefônicas seriam efetivamente gravadas. Em regra, tanto as ligações lícitas quanto as ilícitas realizadas pelos detentos poderiam ser objeto de monitoramento, uma vez que o sistema prisional tem o dever de zelar pela segurança interna e pela prevenção de práticas criminosas (Brasil, 1984). Todas as conversas seriam passíveis de gravação, salvo apenas aquelas protegidas por sigilo profissional, como comunicações entre presos e seus advogados ou com profissionais de saúde, cujo sigilo é resguardado por normas constitucionais e éticas (Brasil, 1994).

A justificativa para a gravação das demais chamadas encontra respaldo na própria condição jurídica da pessoa privada de liberdade. O ingresso no sistema prisional implica a restrição de determinados direitos, especialmente aqueles compatíveis com a execução da pena, e impõe ao detento deveres específicos perante o Estado (Brasil, 1984). Assim, considerando que o preso se encontra afastado da convivência social justamente em razão da violação de normas e direitos alheios, questiona-se por que as ligações telefônicas, frequentemente utilizadas como meio para a prática de novos delitos, não poderiam ser monitoradas de forma ampla (Amaral, 2020). Sob essa perspectiva, o monitoramento das chamadas configura uma medida proporcional e necessária ao cumprimento dos objetivos da execução penal, especialmente no tocante à manutenção da ordem, da disciplina e da segurança pública.

3.3 TECNOLOGIAS DISPONÍVEIS E SUAS POTENCIALIDADES NO MONITORAMENTO DE COMUNICAÇÕES TELEFÔNICAS

A implantação da Inteligência Artificial (IA) no monitoramento das comunicações telefônicas em estabelecimentos prisionais exige a estruturação de uma tecnologia que transcende a mera conversão de voz em texto. Para ser juridicamente legítima e operacionalmente eficaz, deve integrar módulos sofisticados de

Processamento de Linguagem Natural (PLN) para geração de inteligência e, simultaneamente, aderir estritamente aos requisitos de segurança impostos pelo arcabouço legal brasileiro, notadamente a Constituição Federal de 1988 e a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

A complexidade da tarefa reside em converter o volume massivo de áudio das conversas em informação estratégica (inteligência de segurança pública) e garantir que o armazenamento e a análise dessas informações altamente sensíveis sejam realizados de maneira proporcional e rastreável (Brasil, 2021).

O Reconhecimento Automático de Fala (ASR) é a tecnologia base que viabiliza toda a análise algorítmica subsequente. Seu papel é transformar o áudio das ligações em texto, tornando o conteúdo acessível para o PLN (IBM, 2025). Aplicativos básicos de transcrição de conversas já auxiliam para a transcrição de audiências judiciais por IA de forma lícita, como os da Safetec (Balcão Virtual), que demonstra a capacidade de ferramentas brasileiras de lidar com contextos legais, oferecendo funcionalidades como marcação de falas, busca inteligente e resumos automatizados de documentos jurídicos (Safetec, 2022). Este exemplo serve como um modelo para a replicabilidade tecnológica no setor penitenciário.

A mudança da IA do ambiente controlado de uma audiência para o contexto prisional introduz desafios técnicos significativos que impactam diretamente a precisão das transcrições. O áudio oriundo do sistema prisional, mais especificamente das ligações ilegais, é frequentemente transmitido por canais de baixa qualidade e com sinal precário, o que gera complicações severas e inerentes à realidade penitenciária. Contudo, o desafio mais relevante está na variação e na complexidade linguística, pois, ao contrário da linguagem formal e técnica predominante em uma audiência judicial, os apenados utilizam gírias regionais e, principalmente, códigos cifrados ou a ressignificação intencional de palavras para dificultar o monitoramento.

Uma vez que o áudio é transcrito, o Processamento de Linguagem Natural (PLN) entra em ação para converter o grande volume de texto não-estruturado em informações estratégicas. O sistema avança da simples sinalização de palavras-chaves para a análise semântica e estrutural da comunicação. Devido à capacidade do crime organizado de ressignificar ou omitir termos proibidos, o monitoramento eficaz exige análise semântica avançada. Modelos de Machine Learning são empregados para inferir o significado e o contexto da frase, mesmo que as palavras-chave explícitas não

estejam presentes (Jesus *et al.*, 2023). Isso permite que a IA sinalize ameaças de violência ou menções a atividades ilícitas, alertando o pessoal penitenciário de forma proativa.

O Reconhecimento de Entidades Nomeadas (REN) é crucial nesta etapa. O REN localiza e categoriza nomes de pessoas, organizações, locais e datas dentro do texto (IBM, 2025). Esta técnica permite à IA mapear Organizações Criminosas (ORCRIMs) e construir mapas detalhados de contatos e hierarquias (Brasil, 2013). A identificação de ligações entre detentos e o mundo externo constitui um objetivo estratégico para as ações de segurança pública, voltadas a cortar o elo que se forma dentro dos estabelecimentos penitenciários com o crime. Nesse contexto, uma das funções da IA no ambiente carcerário é gerar relatórios de inteligência para a gestão prisional e para a manutenção da ordem, desempenhando uma função tipicamente administrativa. Assim, a implementação desse tipo de solução no sistema prisional não depende de desenvolvimentos futuros, mas da adaptação de tecnologias existentes, o que permite sua adoção imediata sempre que observados os parâmetros legais e operacionais exigidos.

3.4 VANTAGENS E RISCOS DO USO DA IA NO CÁRCERE

A aplicação da IA no sistema penitenciário é frequentemente apresentada como uma solução para desafios crônicos. Entre os benefícios objetivos, destacam-se a otimização da gestão prisional e o combate ao crime organizado, que ganham escala e velocidade com a capacidade algorítmica de análise de dados. O mapeamento de redes, a detecção de atividades ilícitas e a prevenção de incidentes são exemplos de como a IA pode aumentar a segurança e a ordem dentro e fora das prisões. A tecnologia também se revela uma aliada para a fiscalização, permitindo a detecção de padrões suspeitos e de comportamentos atípicos que poderiam passar despercebidos pela análise humana (Doneda, 2019).

No entanto, o uso irrestrito da IA acarreta desafios éticos e jurídicos que são o cerne desta análise. O risco mais grave é a discriminação algorítmica. O sistema prisional brasileiro, assim como o norte-americano, possui uma super-representação de populações vulneráveis, e os dados históricos de criminalidade e encarceramento refletem esse viés. Ao ser treinado com dados que são inerentemente viciados por

preconceitos sociais, o algoritmo pode correlacionar erroneamente a origem social com um maior "risco" de comportamento ilícito, reforçando preconceitos existentes e amplificando o ciclo de discriminação (Mendes; Mattiuzzo, 2019). Essa potencialidade não significa que a IA seja inerentemente uma ferramenta de injustiça. Pelo contrário, ela reforça que a IA não é um agente neutro, mas um amplificador. A decisão sobre qual resultado prevalecerá, a amplificação de desigualdades ou a de eficiência e equidade, é uma decisão política que deve ser guiada por salvaguardas robustas, como a transparência na programação e a supervisão humana qualificada (Schmidt, 2018).

O perigo reside justamente no fato de que o algoritmo, ao ser treinado com bases de dados que já refletem a representação de populações vulneráveis no sistema prisional, pode correlacionar essas características sociais a um 'risco' elevado, amplificando o ciclo de discriminação. É fundamental integrar essa discussão com o arcabouço da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), que estabelece princípios de não-discriminação e segurança. Nessa linha, o jurista Rony Vainzof (2022), coautor na obra *LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais Comentada*, adverte que a tecnologia não é neutra, ao se utilizar dados históricos carregados de viés, o sistema automatizado apenas reproduz e escala as iniquidades existentes. A decisão, portanto, não é meramente técnica, exigindo, no mínimo, a obrigatoriedade de revisão humana para decisões de alto impacto, em consonância com o direito de contestação de decisões automatizadas previsto na LGPD.

A inclusão da Inteligência Artificial no monitoramento prisional impõe uma análise rigorosa à luz da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), Lei nº 13.709/2018. Embora o tema da segurança pública possua prerrogativas constitucionais distintas, o processamento de dados pessoais e, notadamente, de dados pessoais sensíveis (como informações biométricas de voz, registros de comunicação e dados relativos à situação judicial dos apenados), está inevitavelmente sujeito aos seus princípios e bases legais. Os riscos da IA, portanto, transcendem as falhas algorítmicas e os vieses de machine learning, materializando-se na potencial violação dos direitos à privacidade e à autodeterminação informativa do indivíduo. A LGPD exige, de forma mandamental, a observância de requisitos como a finalidade legítima, a transparência no tratamento e a estrita necessidade. Consequentemente, a legitimidade da aplicação da IA no sistema prisional estará inevitavelmente ligada à capacidade de o Estado demonstrar o estrito

cumprimento desses preceitos, garantindo que o avanço tecnológico não se torne um salvo-conduto para a vigilância desproporcional e opaca, sob pena de incorrer em nulidade e ofensa aos direitos fundamentais constitucionalmente assegurados.

3.5 LIMITAÇÕES TÉCNICAS DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL (IA)

A despeito de seu potencial para otimizar a segurança e a gestão prisional, a Inteligência Artificial ainda enfrenta limitações significativas, especialmente no que diz respeito à incapacidade de reproduzir o raciocínio jurídico, a sensibilidade ética e a ponderação valorativa exigidos no âmbito penal. Decisões que envolvem a liberdade, a ressocialização ou o grau de risco de um indivíduo demandam interpretação contextual, análise subjetiva e avaliação humana da dignidade, fatores que não podem ser integralmente traduzidos em modelos estatísticos ou matemáticos. Sistemas de IA operam por padrões e probabilidades, e não por compreensão genuína do contexto, o que torna inviável delegar a eles decisões complexas, sobretudo em matéria de execução penal. Por essa razão, a atuação da IA deve ser sempre limitada ao apoio técnico, restringindo-se a funções de auxílio e jamais substituindo o discernimento humano. A dependência exclusiva de sistemas automatizados para decisões de alto impacto no cárcere, como a progressão de regime ou a classificação de periculosidade, pode gerar distorções, insegurança jurídica e invisibilização de fatores éticos e subjetivos essenciais ao julgamento. Assim, a supervisão humana permanece condição indispensável para assegurar que a tecnologia seja utilizada de modo compatível com os direitos fundamentais e com os limites constitucionais do processo penal (Freitas; Freitas, 2020).

4 O ARCABOUÇO JURÍDICO BRASILEIRO E O DIREITO À COMUNICAÇÃO DO APENADO

4.1 A INVIOABILIDADE DAS COMUNICAÇÕES (CF/88, ART.5º)

Após detalhar os mecanismos tecnológicos da Inteligência Artificial (IA) no monitoramento e os riscos ético-jurídicos inerentes ao viés algorítmico, o foco se desloca para o arcabouço normativo brasileiro que deve demarcar essa aplicação. A

utilização da IA, discutida no capítulo anterior, impõe a análise imediata dos limites constitucionais e legais que protegem os direitos fundamentais do apenado, começando pela garantia do sigilo das comunicações.

A Constituição Federal de 1988 consagra a inviolabilidade do sigilo das comunicações telefônicas como um direito fundamental. Essa garantia, considerada uma cláusula pétrea, somente pode ser mitigada por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal. A jurisprudência pátria tem reiterado que, mesmo diante da condição de encarceramento, o preso não perde seus direitos fundamentais, que devem ser respeitados pelo Estado. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 220 da repercussão geral, reconheceu que o Poder Judiciário pode determinar ao Poder Executivo a adoção de providências estruturais nos estabelecimentos prisionais para assegurar a observância de direitos fundamentais dos detentos, reforçando o dever estatal de proteção e respeito a essas garantias.

No entanto, como ocorre com todos os direitos fundamentais, a inviolabilidade das comunicações não é absoluta e deve ser ponderada com outros princípios e interesses sociais, como a segurança pública.

O Princípio da Proporcionalidade surge como o instrumento jurídico para aferir a conformidade de atos estatais que restringem direitos individuais. A aplicação da IA para o monitoramento se justifica, portanto, pela necessidade de tutelar o interesse social no combate ao crime organizado e na manutenção da ordem prisional. O desafio reside em garantir que essa restrição seja estritamente proporcional e necessária, evitando a vigilância estatal massiva e irrestrita, que violaria o disposto no Art. 5º, inciso XII, da Constituição Federal (Brasil, 1988). A Lei nº 9.296/1996, que estabelece os requisitos para interceptações telefônicas, exige ordem judicial para casos específicos e focados, revelando uma lacuna legislativa sobre como tratar o monitoramento contínuo e massivo inerente à tecnologia de IA.

É inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal (Brasil, 1988, art. 5º, XII).

A despeito de sua relevância fundamental, a inviolabilidade do sigilo das comunicações, consagrada pelo artigo 5º, XII, da Constituição Federal, não possui

caráter absoluto, devendo ser ponderada diante de outros valores constitucionais, notadamente a segurança pública e a manutenção da ordem prisional. O instrumento jurídico primário para essa ponderação é o Princípio da Proporcionalidade, que opera como um balizador da atividade estatal restritiva. Conforme a doutrina de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2025), a validade constitucional de uma medida restritiva exige sua submissão rigorosa a este postulado, que se desdobra em três subprincípios cumulativos: a adequação da medida para atingir a finalidade legítima; a necessidade, impondo a adoção do meio menos gravoso possível; e a proporcionalidade em sentido estrito, que veda o sacrifício excessivo do direito fundamental em face do benefício público almejado. Assim, a aplicação da Inteligência Artificial no monitoramento de comunicações prisionais se legitima se for o meio estritamente necessário e se a restrição imposta aos apenados não configurar uma 'proibição de excesso', garantindo que a tecnologia atue como uma ferramenta de segurança, e não de violação massiva de direitos.

4.2 A LEI DE INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA E SUAS LACUNAS (LEI Nº 9.296/1996)

A Lei nº 9.296/1996 estabelece os requisitos para interceptações telefônicas, exigindo ordem judicial para casos específicos, com duração determinada e indícios razoáveis de autoria de uma infração penal. A principal lacuna legislativa reside na incompatibilidade da vigilância contínua e massiva, inerente ao monitoramento por IA, com o espírito da lei, que é o de uma interceptação pontual e focada. Importa destacar que essa legislação foi concebida em um contexto tecnológico completamente distinto, no qual não existiam sistemas de Inteligência Artificial capazes de analisar, de forma autônoma e em larga escala, milhares de comunicações simultaneamente. Assim, a Lei de 1996 não previu, e tampouco foi posteriormente atualizada para abranger, os desafios tecnológicos e jurídicos decorrentes do uso de ferramentas avançadas de monitoramento automatizado. Esse descompasso evidencia que a legislação permanece ultrapassada em relação às transformações tecnológicas contemporâneas e necessita ser atualizada para acompanhar tais avanços. Sem essa modernização, o ordenamento jurídico não consegue estabelecer limites precisos, assegurar mecanismos de controle eficazes ou garantir, de maneira proporcional, a proteção dos

direitos fundamentais frente ao uso de IA em larga escala.

Assim, torna-se fundamental que a lei evolua e passe a disciplinar expressamente essas novas ferramentas, definindo regras específicas para sua aplicação no monitoramento de comunicações. Uma única autorização judicial para um sistema de IA que monitora todas as chamadas sem um foco investigativo específico seria uma “autorização em branco”, contrária à legalidade. Embora a recente Portaria nº 961/2025 do Ministério da Justiça regulamenta o uso de IA em investigações e reforça a necessidade de autorização judicial para acesso a dados sigilosos, ela não resolve o problema do monitoramento contínuo e massivo de chamadas lícitas.

Nesse contexto, fica evidente que a Lei de Interceptação Telefônica não acompanha a complexidade do monitoramento algorítmico em larga escala. Simplesmente modernizar seus requisitos já não é suficiente para regulamentar adequadamente esse novo tipo de vigilância. A solução jurídica viável é a elaboração e aprovação de um Marco Legal da Inteligência Artificial, conforme já previsto no Projeto de Lei nº 2338/2023, que disciplina especificamente o monitoramento com IA, distinguindo-o da interceptação criminal clássica. Essa legislação específica deve, necessariamente, estabelecer parâmetros de governança, transparência e responsabilidade que protejam os direitos fundamentais frente à automação, superando as lacunas deixadas pela legislação anterior. Apesar das lacunas existentes, a Inteligência Artificial não deve operar com base em omissões normativas, mas sim estar submetida a um regime jurídico próprio, específico e disciplinado. Dessa forma, sua utilização não se apoiaria na ausência de regulamentação, mas se afirmaria como uma ferramenta legitimada e expressamente prevista no ordenamento jurídico.

4.3 O DIREITO DA COMUNICAÇÃO DO PRESO A LUZ DA LEI DE EXECUÇÃO PENAL (LEP)

A Lei de Execução Penal (LEP), em seu Artigo 41, incisos X e XV, assegura ao apenado o direito de receber a visita do cônjuge, da companheira, de parentes e amigos, e de ter contato com o mundo exterior por meio de correspondência escrita, leitura e outros meios de informação. Esse direito é considerado um componente essencial para a reintegração social do preso, um dos objetivos centrais da execução da pena. Essa previsão legal legítima a regulamentação do Estado sobre o acesso à

comunicação, especialmente para garantir a segurança da unidade e o combate à prática de crimes.

Art. 41. Constituem direitos do preso:

[...]

X - visita do cônjuge, da companheira, de parentes e amigos em dias determinados;

[...]

XV - contato com o mundo exterior por meio de correspondência escrita, da leitura e de outros meios de informação que não comprometam a moral e os bons costumes (Brasil, 1984, art. 41, X e XV).

Além dos direitos expressos nos incisos X, que garante o direito de visita de familiares e pessoas próximas, assegurando ao preso vínculos externos essenciais, e o inciso XV, que estabelece o direito de manter contato com o mundo exterior, por meio de correspondências, leitura e outros meios de informação permitidos. O artigo 41 assegura os direitos presentes no inciso VII, que se refere à assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa, e o inciso IX, que garante a entrevista pessoal e reservada com o advogado. Embora não se tratem especificamente de comunicações telefônicas, essas formas de comunicação são juridicamente protegidas e devem ser respeitadas mesmo sob monitoramento por IA, sob pena de violação do devido processo legal.

O direito de comunicação do apenado é crucial para manter seu laço social, que é fundamental para sua ressocialização. A Lei de Execução Penal assegura o direito à visita de cônjuge, companheira, parentes e amigos em dias determinados. O preso indica à unidade prisional os nomes das pessoas que deseja cadastrar como visitantes, e a comunicação por outros meios, como o telefônico, segue essa lógica. Entretanto, o apenado pode ter seu direito de contato com o mundo exterior restringido por ato motivado em casos de faltas graves ou durante períodos de isolamento disciplinar.

4.4 PROTEÇÃO DO SIGILO PROFISSIONAL

A inviolabilidade das comunicações com advogados, médicos e religiosos representa uma linha de proteção essencial que deve ser rigorosamente preservada. A violação do sigilo profissional com advogados é uma falha crítica que compromete o direito de defesa e o devido processo legal. Previsto no inciso III, art. 7º da Lei nº 8.906 de 04 de julho de 1994, no Estatuto da Advocacia da Ordem dos Advogados

do Brasil, é consolidado que a comunicação com o advogado é um direito inviolável, cuja violação pode acarretar sanções criminais e indenização por danos morais.

Art. 7º São direitos do advogado:

[...]

III - comunicar-se com seus clientes, pessoal e reservadamente, mesmo sem procuração, quando estes se acharem presos, detidos ou recolhidos em estabelecimentos civis ou militares, ainda que considerados incomunicáveis (Brasil, 1994).

Para garantir essa proteção, a tecnologia de IA pode ser configurada com mecanismos de "lista branca" (*whitelisting*), em que os números de telefone de advogados, médicos ou clérigos são previamente registrados e isentos de monitoramento. O *Bureau of Prisons* (BOP) dos EUA, por exemplo, tem procedimentos que permitem aos advogados solicitarem que seus números não sejam gravados ou monitorados. Essa abordagem tecnológica, combinada com a devida regulamentação, como a prevista na Portaria nº 961/2025 do Ministério da Justiça, que reforça a necessidade de autorização judicial para dados sigilosos, assegura que a tecnologia atue como uma ferramenta de segurança, e não de violação de direitos.

5 ANÁLISE COMPARATIVA: O CENÁRIO INTERNACIONAL

5.1 O ESTUDO DE CASO NORTE-AMERICANO: *Florida Department of Corrections* (Estado da Flórida, EUA)

A Inteligência Artificial no sistema prisional da Flórida representa uma iniciativa multifacetada que vai muito além do simples monitoramento de chamadas. Este estudo de caso, focado no Departamento de Correções da Flórida (FDC), ilustra a aplicação da Inteligência Artificial em um modelo que transcende a simples vigilância e se estabelece como um pilar de modernização administrativa e gestão. A iniciativa é impulsionada pela necessidade pragmática de otimizar recursos e "fazer mais com menos", dada a operação de uma empresa com um orçamento de US\$ 2,5 milhões para usar um programa de vigilância (Garcia, 2023).

A modernização administrativa do FDC é centralizada no assistente de IA *Corrections Large Language Environment Online* (CLEO), desenvolvido no ambiente

de nuvem Microsoft Azure Government. O CLEO atua como um assistente virtual multifuncional para os agentes prisionais, com as seguintes capacidades: CLEO Chat, que oferece respostas a perguntas gerais sobre procedimentos; CLEO Library, utilizando um modelo de linguagem treinado nas políticas e procedimentos internos do próprio Departamento de Correções da Flórida. Por meio da técnica de retrieval-augmented generation (RAG), o sistema fornece respostas com citações verificáveis e oficiais, garantindo a fidelidade às normas; CLEO Data Analysis, auxiliando na correção de metadados em sistemas legados antigos e CLEO Analytics, na qual está em desenvolvimento e tem como objetivo permitir a geração de relatórios de dados em tempo real (Silver, 2025).

O uso dessas ferramentas está reestruturando as funções dos agentes, sendo o CLEO já empregado para estruturar respostas de funcionários e identificar problemas de entrada de dados em sistemas antigos, aliviando a carga de trabalho operacional. Crucialmente, o modelo da Flórida é caracterizado pela dominância de empresas privadas no monitoramento de segurança. O FDC depende de tecnologias de vigilância fornecidas pela *LeoTech* (sistema *Verus*) (Verus [...], 2025) e *Securus Technologies* (sistema *Investigator Pro*) para gerenciar o volume massivo de 450 milhões de minutos de chamadas de detentos por ano. O sistema *Investigator Pro* da *Securus* destaca-se pela sua tecnologia de "impressão de voz". Este método cria uma fórmula numérica única para cada voz detectada, o que permite a comparação e identificação de vozes desconhecidas em outras gravações. A empresa alega que, em vez de armazenar clipes de áudio completos, armazena essa "impressão digital" digital da voz, que só pode ser analisada com seu software proprietário (Garcia, 2023). Esse modelo intensivo de vigilância terceirizada evidencia um risco estrutural do sistema norte-americano: a prevalência de interesses econômicos e da eficiência tecnológica sobre a transparência e a proteção efetiva dos direitos fundamentais.

5.2 ANÁLISE COMPARATIVA DO USO DE IA EM PRISÕES: **Brasil vs. Estados Unidos**

A análise do modelo da Flórida, portanto, não apenas revela o potencial transformador da IA no ambiente prisional, mas também evidencia vulnerabilidades estruturais que servirão de referência para a comparação com o contexto brasileiro,

especialmente no que se refere à necessidade de mecanismos sólidos de controle e transparência.

A diferença fundamental reside no status legal da comunicação do detento. Enquanto no Brasil a comunicação é tratada como um direito fundamental (Art. 5º, XII, da CF/88), sujeito a restrições proporcionais e regulamentadas pela Lei de Execução Penal (LEP), no cenário norte-americano ela é encarada como um privilégio. Juridicamente, os presos nos EUA geralmente não possuem uma "expectativa razoável de privacidade" em suas chamadas, o que legitima o monitoramento em larga escala para fins de segurança e investigação. Essa diferença permite restrições mais amplas no modelo americano.

O modelo norte-americano é marcado pela intensa participação de empresas privadas de telecomunicações no monitoramento, o que gera o risco sistêmico de priorizar o lucro sobre a proteção de direitos fundamentais. O histórico prisional dos EUA demonstra que a violação de direitos e os abusos de mercado não são erros ocasionais, mas uma consequência direta de um sistema com pouca supervisão estatal efetiva (Garcia, 2023). A necessidade de intervenção tardia de órgãos federais como o Departamento de Justiça (DOJ) e a Comissão Federal de Comunicações (FCC) para bloquear fusões e limitar tarifas de chamadas comprova a urgência de uma robusta regulação estatal para conter os abusos de mercado. O modelo americano, portanto, serve como um alerta para o Brasil: a aplicação da IA exige um controle estatal rigoroso para ser legítima.

A regulamentação da IA em ambos os países segue caminhos distintos. O Brasil adota uma postura proativa, com o Projeto de Lei nº 2.338/2023 no centro do debate sobre o Marco Legal da IA, e com a Portaria nº 961/2025 do Ministério da Justiça já estabelecendo diretrizes importantes. Entre essas diretrizes, destaca-se a exigência de revisão humana nas decisões automatizadas que apresentem riscos aos direitos fundamentais. Nos Estados Unidos, observa-se menor ênfase nesse controle humano, permitindo que decisões administrativas sejam amplamente automatizadas, priorizando a eficiência sobre o julgamento moral e ético (Silver, 2025). Essa análise comparativa reforça a necessidade de o Brasil acelerar a aprovação do seu marco legal, garantindo a obrigatoriedade de supervisão humana para todas as decisões de alto impacto baseado em sugestões de IA, conforme a tese central deste trabalho.

5.3 MODELOS ALTERNATIVOS E A ÉTICA NA EUROPA

Em contraste com o modelo norte-americano, diversos países europeus têm adotado uma abordagem mais cautelosa e orientada por direitos fundamentais na implementação de tecnologias de monitoramento prisional. A Finlândia é o exemplo mais consolidado: desde 2018, o *Smart Prison Project* introduziu terminais digitais individuais nas celas, permitindo que videochamadas, e-mails e acessos a plataformas controladas sejam monitorados de forma segura e rastreável, com auditorias periódicas de segurança, conforme dados divulgados pela Agência Finlandesa de Sanções Criminais (Rikosseuraamuslaitos) e pela *Penal Reform International*. O sistema opera com uma lista branca de sites autorizados e com registro integral das atividades digitais, o que, segundo as autoridades finlandesas, aumenta a eficiência do monitoramento e reduz riscos operacionais ao digitalizar comunicações que antes exigiam supervisão presencial (Puolakka, 2021). Essa experiência se insere em um debate mais amplo conduzido pela União Europeia, cujo Parlamento e Conselho têm defendido o desenvolvimento de sistemas de IA “centrados no ser humano”, alinhados ao Regulamento Geral de Proteção de Dados (GDPR) e aos princípios de transparência e proporcionalidade. Nesse contexto, o Conselho da Europa publicou, em 2024, recomendação específica estabelecendo que tecnologias de IA no âmbito prisional devem contar com supervisão humana contínua, critérios rigorosos de legitimidade e mecanismos de proteção da dignidade e da privacidade dos presos, assegurando que a coleta e análise automatizada de comunicações seja limitada a finalidades estritamente justificáveis de segurança (Conselho [...], 2024). Esses dados evidenciam que, embora a Europa avance na adoção de soluções tecnológicas sofisticadas, percebe-se um esforço contínuo para equilibrar o monitoramento tecnológico com parâmetros éticos e garantias efetivas de direitos fundamentais.

6 O DESAFIO DA FISCALIZAÇÃO E AS PROPOSTAS DE DIRETRIZES PARA O EMPREGO DE IA EM ESTABELECIMENTOS PRISIONAIS

O uso de IA em presídios apresenta desafios relacionados à fiscalização. A ausência de mecanismos de controle e auditoria sobre o funcionamento dos algoritmos, os dados de treinamento utilizados e a falta de supervisão humana podem

gerar riscos associados ao uso inadequado da tecnologia e à possível incompatibilidade com parâmetros legais. A falta de transparência institucional sobre como os sistemas operam e como as decisões são tomadas por eles impede qualquer tipo de controle social ou judicial efetivo, pode favorecer a ocorrência de limitações dos modelos algorítmicos e decisões automatizadas sem transparência suficiente (Brandão; Arbix, 2022). É fundamental estabelecer a necessidade de governança e responsabilidade, onde os fornecedores de tecnologia e as entidades estatais sejam submetidos a auditorias externas para verificar se os sistemas operam de maneira transparente e conforme os parâmetros normativos aplicáveis (Brasil, 2025).

O Brasil já deu passos importantes para estabelecer um futuro regulatório para a IA. A Portaria nº 961/2025 do Ministério da Justiça e Segurança Pública estabelece diretrizes para o uso de IA em investigações criminais e na gestão penitenciária. A norma reforça a necessidade de autorização judicial para o uso de dados sensíveis e exige revisão humana para soluções de IA que possam gerar riscos aos direitos fundamentais.

Além disso, o Projeto de Lei nº 2338/2023, que visa regulamentar a IA no país, classifica o uso de sistemas de IA na administração da justiça e na segurança como de "alto risco". Isso implica a necessidade de medidas rigorosas de governança, incluindo Avaliações de Impacto sobre a Proteção de Dados (AIPD), testes de segurança e mecanismos de supervisão humana contínua. A aprovação dessa legislação consolidaria a IA no sistema de justiça criminal brasileiro, estabelecendo a base legal para a regulamentação do uso da tecnologia e para a criação de requisitos de transparência. O debate sobre o marco legal da IA no Brasil indica uma tendência de regulamentação destinada a estruturar parâmetros para seu uso no sistema de justiça e segurança pública.

Além do marco legal, recomenda-se a adoção de diretrizes administrativas concretas para os órgãos de segurança pública. A criação de Protocolos Técnicos de Uso claros, que especifiquem os algoritmos e suas finalidades, é essencial. Devem ser realizadas auditorias independentes para fiscalizar o viés e a precisão dos sistemas algorítmicos, com mecanismos de transparência pública que permitam aos presos e seus advogados questionarem decisões automatizadas, garantindo o direito ao contraditório (Freitas; Freitas, 2020). Entre as diretrizes propostas, inclui-se a obrigatoriedade da revisão humana em todas as decisões de alto impacto sugerido por

algoritmos, como mudanças de regime ou punições disciplinares. A tecnologia é apresentada como instrumento de apoio às atividades decisórias, mantendo-se a atuação humana como elemento central dos procedimentos, garantindo que o elemento de julgamento moral e a empatia permaneçam centrais no sistema de justiça.

7 CONCLUSÃO

O presente estudo se dedicou à análise da viabilidade jurídica do emprego da Inteligência Artificial (IA) no monitoramento das comunicações telefônicas em estabelecimentos prisionais brasileiros. A urgência deste tema não reside apenas na busca por eficiência tecnológica, mas impõe-se pela necessidade de intervir em uma crise crônica do sistema carcerário nacional, marcada pela superlotação, pelo déficit de vagas e pela fragilização da autoridade estatal frente à consolidação de facções criminosas. Nesse cenário de instabilidade, as comunicações tornaram-se o principal vetor para a articulação de delitos, evidenciando a incapacidade dos processos manuais e tecnologias ultrapassadas de acompanhar o volume e a complexidade das interações. A IA, utilizando ferramentas como Machine Learning (ML) e Processamento de Linguagem Natural (PLN), emerge, inegavelmente, como uma solução capaz de analisar padrões em larga escala e em tempo real, otimizando a segurança e a gestão.

Neste contexto, a tese central defendida é de que a aplicação da IA para o monitoramento no ambiente prisional é consistente com os princípios constitucionais, desde que submetida a um rigoroso controle de proporcionalidade, transparência e necessidade. A eficiência, por si só, não constitui fundamento legítimo para o uso da tecnologia, a decisão sobre sua aplicação deve observar a necessária compatibilidade com os valores que estruturam o Estado Democrático de Direito.

A pesquisa revela uma desarmonia entre a tecnologia de vigilância contemporânea e o marco normativo brasileiro vigente. A Lei de Interceptação Telefônica, foi concebida para intervenções pontuais, focadas e com ordem judicial específica, em contra partida, monitoramento contínuo e massivo, característico dos sistemas de IA, não se compatibiliza com a finalidade da norma.

O estudo comparativo internacional reforça a urgência regulatória. O modelo dos Estados Unidos trata a comunicação como um privilégio e permite a intensa participação de empresas privadas no monitoramento, enquanto o modelo finlandês,

notadamente o *Smart Prison Project*, emerge como o referencial programático mais sólido para o Brasil. A Finlândia utiliza a tecnologia impondo que a IA seja centrada no ser humano, razão pela qual seu modelo não apenas se destaca como alternativa mais alinhada aos valores constitucionais brasileiros, mas também pode servir de parâmetro para orientar a construção de políticas públicas nacionais.

O atual descompasso normativo e a consolidação da legitimidade do monitoramento algorítmico exigem a criação de uma legislação específica para o uso da IA nesse contexto. A Lei nº 9.296/1996, elaborada em um cenário tecnológico muito distinto do atual, já não oferece instrumentos adequados para disciplinar práticas de vigilância contínua e em larga escala. Por isso, mostra-se indispensável a aprovação de um Marco Legal da Inteligência Artificial.

A utilização da Inteligência Artificial no sistema prisional é uma necessidade operacional inegável, essa modernização é condição essencial para que se estabeleça um regime jurídico próprio para o monitoramento contínuo, distinto da interceptação criminal. A inovação tecnológica no sistema prisional brasileiro deve ser rigorosamente submetida aos imperativos constitucionais, garantindo que a decisão final sobre quaisquer restrições de direitos recaia sempre sobre o critério humano e o discernimento jurídico, em respeito à dignidade da pessoa privada de liberdade e à finalidade ressocializadora da pena.

Em síntese, o Brasil encontra-se diante de uma encruzilhada: ou permanece preso à ineficiência estrutural que favorece o avanço do crime organizado, ou adota um modelo tecnológico mais eficiente, desde que absolutamente fiel à legislação. A conclusão que este trabalho aponta é inequívoca: a inovação, por mais necessária que seja, só é legítima quando subordinada aos princípios constitucionais que orientam o Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Patrick Borba. Breves apontamentos sobre a facção criminosa “PCC” – primeiro comando da capital e sua análise sob o crivo do direito penal do inimigo. *Intertem@s*, v. 40, n. 40, 2020.

APOLINÁRIO, Jander dos Santos. A influência do crime organizado no cenário político brasileiro: o poder em ascensão. 2019. Monografia (Bacharelado em Direito) – Centro Universitário Unifametro, Fortaleza, 2019.

BRANDÃO, Rodrigo; ARBIX, Glauco. Artificial intelligence, ethics and public policy: the use of facial recognition systems in public transport in the largest Brazilian cities. **Journal of Service Science and Management**, v. 15, n. 5, out. 2022. Disponível em: <https://www.scirp.org/journal/paperinformation?paperid=120465>. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD). **Relatório de impacto à proteção de dados pessoais (RIPD)**. 6 abr. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/canais_atendimento/agente-de-tratamento/relatorio-de-impacto-a-protecao-de-dados-pessoais-ripd. Acesso em: 18 out. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Lei de Execução Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210.htm. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994**. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996**. Regulamenta o inciso XII, parte final, do art. 5º da Constituição Federal. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9296-24-julho-1996-349049-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 10.777, de 24 de agosto de 2021**. Institui a Política de Dados Abertos do Governo Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10777.htm. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013**. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Portaria nº 961, de 24 de setembro de 2025. **DOU**, Brasília, 24 jun. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/portaria-do-mjsp-regulamenta-uso-de-tecnologia-em-investigacoes-criminais-e-inteligencia-de-seguranca-publica/portaria-mjsp-no-961-de-24-de-junho-de-2025-portaria-mjsp-no-961-de-24-de-junho-de-2025-dou-imprensa-nacional.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC). Observatório Nacional dos Direitos Humanos disponibiliza dados sobre o sistema prisional brasileiro: levantamento do ObservaDH revela realidade da estrutura carcerária e aponta caminhos para mudança. **Notícias**, 3 fev. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2025/fevereiro/observatorio-nacional-dos-direitos-humanos-disponibiliza-dados-sobre-o-sistema-prisional-brasileiro>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2338, de 2023**. Dispõe sobre o desenvolvimento, o fomento e o uso ético e responsável da inteligência artificial com base na centralidade da pessoa humana. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210.htm. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Tema 220**: competência do Poder Judiciário para determinar ao Poder Executivo a realização de obras em estabelecimentos prisionais com o objetivo de assegurar a observância de direitos fundamentais dos presos. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2637302&numeroProcesso=592581&classeProcesso=RE&numeroTema=220>. Acesso em: 24 nov. 2025.

CONSELHO DA EUROPA. **AI in prisons and probation**: new Council of Europe recommendation aims to ensure respect for human rights and dignity. Estrasburgo, 9 out. 2024. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/ai-in-prisons-and-probation-new-council-of-europe-recommendation-aims-to-ensure-respect-for-human-rights-and-dignity#:~:text=IA%20nas%20pris%C3%B5es%20e%20na,humanos%20e%20pela%20dignidade%20%2D%20Portal>. Acesso em: 25 nov. 2025.

DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais**: elementos da formação da Lei geral de proteção de dados. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.

FREITAS, Juarez; FREITAS, Thomas Bellini. **Direito e inteligência artificial: em defesa do humano**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

GARCIA, Justin. Prisões da Flórida estão recorrendo à inteligência artificial para monitorar ligações de detentos. **Toronto Star**, 24 set. 2023. Disponível em: <https://www.pressreader.com/canada/toronto-star/20230924/282063396586022>. Acesso em: 25 nov. 2025.

IBM. **O que é processamento de linguagem natural (NLP)?**. Disponível em: <https://www.ibm.com/br-pt/think/topics/natural-language-processing>. Acesso em: 25 nov. 2025.

IBM. **O que é reconhecimento de entidades nomeadas (Named Entity Recognition – NER)?**. Disponível em: <https://www.ibm.com/br-pt/think/topics/named-entity-recognition>. Acesso em: 25 nov. 2025.

IBM. **O que é reconhecimento de voz (speech recognition)?**. Disponível em: <https://www.ibm.com/br-pt/think/topics/speech-recognition>. Acesso em: 25 nov. 2025.

JESUS, Ananda Fernanda de; TRIQUES, Maria Lígia; SANTAREM SEGUNDO, José Eduardo; ALBUQUERQUE, Ana Cristina de. Processamento de linguagem natural e machine learning na categorização de artigos científicos: um estudo em torno do “patrimônio cultural”. **Revista Ibero-Americana de Ciência da Informação**, v. 16, n. 1, p. 167-184, 2023. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/RICI/article/view/47537>. Acesso em: 25 nov. 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 20. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025. (Série IDP).

MENDES, Laura Schertel; MATTIUZZO, Marcela. Discriminação algorítmica: conceito, fundamento legal e tipologia. **Direito Público**, v. 16, n. 90, 2019. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3766>. Acesso em: 25 nov. 2025.

OLIVEIRA, Larissa Figueiredo de Jesus; ALMEIDA FILHO, Mário dos Santos de. **A inobservância dos direitos humanos na execução penal: o surgimento das facções criminosas no Brasil**. 2022. 20 f. Artigo (Bacharelado em Direito) – Pontifícia Universidade de Contagem, Contagem, 2022.

PUOLAKKA, Pia. Towards digitalisation of prisons: finland’s smart prison project. **Penal Reform International**, 6 jul. 2021. Disponível em: <https://www.penalreform.org/blog/towards-digitalisation-of-prisons-finlands-smart-prison-project/>. Acesso em: 25 nov. 2025.

SAFETEC. **Balcão virtual**. Disponível em: <https://safetec.com.br/balcao-virtual/>. Acesso em: 25 nov. 2025.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista de Direito da UNISC**, Santa Cruz do Sul, v. 56, 2018.

SILVER, Ashley. Florida Corrections Uses AI to Support Staff, Modernization. **GovTech**, 5 ago. 2025. Disponível em: <https://www.govtech.com/artificial-intelligence/florida-corrections-uses-ai-to-support-staff-modernization>. Acesso em: 25 nov. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA (TJPB). Sistema de Monitoramento de Presos com detecção de voz, facial e digital é apresentado no TJPB. **Comissão de Segurança**, João Pessoa, 22 mar. 2018. Disponível em: <https://www.tjpb.jus.br/noticia/sistema-de-monitoramento-de-presos-com-deteccao-de-voz-facial-e-digital-e-apresentado-no>. Acesso em: 18 nov. 2025.

VAINZOF, Rony *et al.* **LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais Comentada**. 4.

ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

VERUS: Enhance safety in real time. **LeoTech**. Disponível em: <https://leotechnologies.com/verus/>. Acesso em: 24 set. 2025.

ZALUAR, Alba. **Terror nas favelas: o domínio armado e a ausência do Estado**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019.

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NA SEGURANÇA DOS PRESÍDIOS: SOB A ÓTICA DO MASSACRE DO CARANDIRU

Dennis Carvalho de Farias e Azevedo¹

Ricardo César Ferreira Duarte Júnior²

RESUMO

Este estudo tem como foco a responsabilidade civil do Estado pela segurança dos indivíduos privados de liberdade, utilizando o massacre do Carandiru como um caso exemplar para analisar as falhas estatais e suas consequências. A pesquisa examina a evolução da responsabilidade do Estado de um modelo de irresponsabilidade para a responsabilidade objetiva, com base na Constituição Federal de 1988 e nas jurisprudências aplicáveis, com ênfase na omissão do poder público. O trabalho discute a função do Estado como garantidor da integridade física dos detentos e investiga o contexto e as causas do massacre de 1992, além de analisar as respostas institucionais subsequentes. Nessa senda, o objetivo final é demonstrar que, embora a responsabilização do Estado no cárcere dos cidadãos tenha um papel reparador, seu principal valor é preventivo e pedagógico, atuando como um mecanismo de coerção fiscal para a adoção de políticas públicas estruturais.

Palavras-chave: Responsabilidade civil do estado. Segurança dos presídios. Dignidade da pessoa humana. Estado de coisas inconstitucional. Omissão estatal.

THE STATE'S CIVIL LIABILITY FOR PRISON SECURITY: IN THE PERSPECTIVE OF THE CARANDIRU MASSACRE

¹ Acadêmico do curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN) E-mail: carvalhodennis10@gmail.com.

² Professor Orientador do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN) E-mail: ricardo@duarteealmeida.adv.br.

ABSTRACT

This study focuses on the civil liability of the State for the safety of prisoners, using the Carandiru massacre as an exemplary case to analyze state failures and their consequences. The research examines the evolution of the State's responsibility from non-existent to objective, based on the 1988 Federal Constitution and applicable jurisprudence, particularly regarding the omission of public authorities. The work discusses the State's role as a guarantor of the physical integrity of detainees and investigates the context and causes of the 1992 massacre, in addition to analyzing the institutional responses to it. To that end, the ultimate goal is to demonstrate that, although the State's accountability for citizens in prison has a reparative role, its main value is preventive and pedagogical.

Keywords: State civil liability. Prison security. Human dignity. State of Unconstitutional Affairs. State omission.

1. INTRODUÇÃO

A segurança no interior dos estabelecimentos prisionais brasileiros configura-se como um dos mais persistentes e complexos desafios enfrentados pelo Estado contemporâneo. O sistema carcerário nacional, historicamente, tem sido marcado por episódios de violência endêmica, superlotação crônica e condições desumanas de encarceramento. A falência dessa estrutura transcende a esfera da mera gestão administrativa, alcançando o núcleo dos direitos fundamentais e, de forma proeminente, o princípio da dignidade da pessoa humana, consagrado como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme disposto no Artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

A gravidade e a natureza sistêmica dessa problemática foram alvo de debate pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que, por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, diagnosticou a existência de um “Estado de Coisas Inconstitucional” no sistema carcerário brasileiro. Essa decisão evidencia uma

violação massiva e contínua de direitos, decorrente da inércia e da omissão estrutural do Poder Público. Neste contexto de crise sistêmica, o presente estudo elege como objeto central de análise o massacre do Carandiru, ocorrido em 2 de outubro de 1992 na Casa de Detenção de São Paulo. Este trágico evento, que resultou na morte de 111 detentos por ação de agentes estatais, não se constitui apenas como uma nódoa na história dos direitos humanos no Brasil, mas também como um paradigma fundamental para a discussão sobre a responsabilidade civil do Estado em matéria de segurança prisional. A análise aprofundada do massacre do Carandiru permite examinar, de forma concreta e emblemática, as falhas do aparato estatal e as múltiplas violações de direitos perpetradas, servindo como uma lente para compreender a falência sistêmica que precedeu e continuou a existir após a tragédia.

Diante do cenário de crise e da persistência de falhas estruturais, a questão central que orienta esta pesquisa é formulada nos seguintes termos: Em que medida e sob quais fundamentos jurídicos o Estado brasileiro pode ser civilmente responsabilizado pelas falhas na segurança dos presídios? Nessa ótica, o cenário brasileiro se deparou com eventos de grande magnitude, como o massacre do Carandiru, gerando questionamentos acerca do papel do princípio da dignidade da pessoa humana na configuração dessa responsabilidade e, especialmente, na busca por reparação e prevenção.

A relevância científica desta pesquisa assenta-se na sua multifacetada contribuição, abrangendo as dimensões científica e social do debate jurídico. No plano científico, a investigação visa aprofundar a análise da responsabilidade civil do Estado em um contexto de notória complexidade e sensibilidade, utilizando o massacre do Carandiru como um estudo de caso paradigmático. Embora a responsabilidade estatal seja um tema consolidado na doutrina administrativista, sua aplicação às especificidades do sistema carcerário, em cenários de violência massiva e falha generalizada do dever de custódia, exige uma investigação contínua e detalhada. O estudo contribui para a literatura jurídica ao sistematizar e analisar criticamente a doutrina, a legislação e a jurisprudência pertinentes, com ênfase na responsabilidade por omissão e na aplicação do Artigo 37, §6º, da Constituição Federal de 1988, em cenários de colapso da segurança prisional. A análise do Carandiru, nesse sentido, não

se restringe a um evento histórico, mas serve como base para examinar a aplicação e os desafios da responsabilidade estatal frente aos problemas sistêmicos que ainda afligem o sistema prisional, permitindo traçar paralelos e identificar a evolução das respostas jurídicas e institucionais a tais falhas.

A relevância social do estudo é inquestionável. Trata-se de uma questão central para a efetivação dos direitos humanos e para a própria legitimidade do Estado Democrático de Direito, que tem o dever fundamental de proteger a vida e a dignidade das pessoas privadas de liberdade. O massacre do Carandiru representou um trauma profundo para a sociedade brasileira, e a discussão sobre a responsabilidade estatal nesse episódio possui implicações diretas e contínuas na busca por justiça, na reparação devida às vítimas e seus familiares e, crucialmente, na prevenção de novas tragédias. Neste contexto, a responsabilização do Estado transcende a mera função reparatória, assumindo um papel pedagógico e preventivo. Ao tornar a falha do dever de custódia financeiramente custosa para o Estado, o sistema jurídico sinaliza que a omissão acarreta consequências, incentivando a adoção de medidas estruturais e humanizadoras. A análise crítica do caso e da subsequente responsabilização estatal, portanto, fornece subsídios para a formulação de políticas públicas e para a reorientação de práticas judiciais e administrativas, com vistas a evitar a repetição de tais violações e a construir um sistema de justiça criminal mais consentâneo com os valores constitucionais. Este olhar prospectivo, que busca extrair lições do passado para aprimorar o futuro, confere à pesquisa uma dimensão prática e socialmente transformadora.

A pesquisa adentra na análise do papel do Estado como garantidor da integridade física e moral dos detentos, considerando as garantias constitucionais e os compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito dos tratados internacionais de direitos humanos. Para isso, o princípio da dignidade da pessoa humana, insculpido no Artigo 1º, inciso III, da Carta Magna, será o fio condutor, servindo como uma lente para a interpretação e aplicação das normas relativas aos direitos dos apenados e à configuração da responsabilidade estatal no contexto do sistema prisional.

A metodologia empregada no presente estudo é a pesquisa bibliográfica e documental, com uma abordagem qualitativa e crítica, essencial para analisar a

evolução e a aplicação da responsabilidade civil do Estado brasileiro frente às falhas estruturais do sistema carcerário. O trabalho se baseia na análise rigorosa do sistema de fontes jurídicas, e, complementarmente, a pesquisa documental faz uso de artigos científicos especializados e do escrutínio de instâncias externas, como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

O trágico evento de 1992 será objeto de uma investigação detalhada, com a contextualização de seus antecedentes, a cronologia dos eventos e uma análise da natureza e da extensão da atuação das forças policiais. Por conseguinte, as respostas institucionais a essa tragédia, tanto na esfera nacional, por meio do sistema de justiça, quanto na internacional, serão minuciosamente examinadas. Por fim, o trabalho avaliará o impacto jurídico e social do evento na evolução da jurisprudência pátria sobre a responsabilidade do Estado e na (re)formulação das políticas penitenciárias.

2. A CRISE DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

A gestão da segurança interna nos estabelecimentos prisionais brasileiros emerge como uma das mais intrincadas e perenes problemáticas de Direito Público, refletindo não apenas falhas operacionais, mas uma crise sistêmica de proporções constitucionais. O histórico do sistema carcerário nacional é marcado por uma dinâmica de violência endêmica, hiperencarceramento e a perpetuação de condições que subvertem a mínima humanidade, indicando um colapso que transcende a mera ineficiência administrativa e se aprofunda no cerne do dever de proteção estatal.

A privação de liberdade, enquanto resposta penal do Estado, não pode resultar em uma total privação de direitos. Pelo contrário, exige-se do aparato estatal a atuação como garantidor da integridade física e moral daqueles sob sua custódia, em estrita observância ao postulado de que a dignidade é inerente e inalienável, não sendo suspensa pela sanção penal.

Nesse contexto, a violação massiva e contínua de direitos no ambiente prisional, evidenciada pela degradação das condições de vida, não configura uma mera falha de serviço, tratando-se de um descumprimento do dever jurídico de proteção, que desvirtua a finalidade da pena e expõe a contradição entre o discurso

jurídico-constitucional e a realidade factual do sistema carcerário. A responsabilidade do Estado, neste cenário, torna-se não apenas um mecanismo de reparação, mas um imperativo de ordem civilizatória para a efetivação dos direitos fundamentais.

A crise do sistema prisional brasileiro, cuja gravidade e natureza sistêmica já foram brevemente delineadas na introdução, alcançou um patamar de reconhecimento jurídico formal pela mais alta corte do país. Essas problemáticas foram sublinhadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que, por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, reconheceu formalmente a existência de um “Estado de Coisas Inconstitucional” no sistema carcerário brasileiro. Essa decisão judicial não apenas diagnostica uma falha pontual, mas evidencia uma violação massiva e contínua de direitos, decorrente da inércia e da omissão estrutural do Poder Público. Neste contexto, o massacre do Carandiru, ocorrido em 2 de outubro de 1992, serve como um caso paradigmático para examinar a responsabilidade civil do Estado diante desta falência estrutural, conforme será detalhado adiante

“Por unanimidade dos votos, o Plenário do STF reconheceu a existência de um cenário de violação massiva de direitos fundamentais no sistema prisional brasileiro, em que são negados aos presos, por exemplo, os direitos à integridade física, alimentação, higiene, saúde, estudo e trabalho. Afirmou-se que a atual situação das prisões compromete a capacidade do sistema de cumprir os fins de garantir a segurança pública e ressocializar os presos.” (ADPF 347 - Violação massiva de direitos fundamentais no sistema carcerário brasileiro, Supremo Tribunal Federal).

Esta problemática, refletindo a falência estrutural e a omissão do Poder Público, impõe a análise do papel do Estado não só como punidor, mas como garantidor da integridade física e moral daqueles que se encontram sob sua custódia. A privação de liberdade não suspende a dignidade humana, valor máximo do ordenamento constitucional brasileiro. Assim, o descumprimento do dever jurídico de proteção acarreta a responsabilização estatal, um imperativo civilizatório.

3. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A doutrina administrativista clássica, sustentada por eminentes juristas como José dos Santos Carvalho Filho e Celso Antônio Bandeira de Mello, tradicionalmente defende que a responsabilidade por omissão do Estado deve ser, em regra, subjetiva. Este entendimento está ancorado na Teoria da Culpa do Serviço (*faute du service*), que exige a comprovação de que o Estado foi negligente, imprudente ou imperito ao deixar de cumprir um dever geral de agir.

A aplicação do subjetivismo em casos de omissão genérica decorre da dificuldade em imputar um ato lesivo específico ao agente estatal quando o dano resulta da inação. Nessa ótica, para a reparação, seria necessário demonstrar a culpa administrativa, ou seja, que o serviço "não funcionou, funcionou mal ou funcionou tardiamente". Embora esses doutrinadores reconheçam o dever fundamental do Estado de proteger os indivíduos sob sua tutela, este dever, quando genérico, historicamente foi associado à necessidade de comprovação de culpa para a indenização.

A transição para um modelo verdadeiramente objetivo em casos de omissão exige uma distinção crucial entre omissão genérica (falha em um dever geral de segurança pública) e omissão específica (falha no dever legal e concreto de agir).

O Estado, ao privar a liberdade de um indivíduo e colocá-lo em um estabelecimento prisional, assume inequivocamente a posição de garantidor de sua integridade física e moral, conforme o mandamento constitucional expresso no Artigo 5º, inciso XLIX, da CF/88. Este dever de custódia é específico, concreto e de resultado, e não genérico. A falha nesse dever específico, como a não prevenção da morte de um detento por outros presos ou a omissão em evitar a violência por parte de seus próprios agentes (como no Carandiru), não pode ser tratada como mera *faute du service*.

Neste contexto, a falha em evitar o dano configura o descumprimento de um dever legal de agir, estabelecendo uma presunção de nexo causal entre a custódia e o resultado lesivo. A evolução jurisprudencial adotou esse raciocínio, afastando o rigor subjetivista da doutrina clássica em favor de uma interpretação que eleva a proteção constitucional da dignidade da pessoa humana ao patamar máximo.

O ponto de inflexão que consolidou a objetivação da responsabilidade por

omissão específica no contexto prisional é o julgamento do Recurso Extraordinário nº 841.526, que estabeleceu a tese do Tema 592 da Repercussão Geral. A tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) é clara e inequívoca: "Em caso de inobservância do seu dever específico de proteção previsto no artigo 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal, o Estado é responsável pela morte do detento".

Essa decisão é o argumento jurídico principal para a objetivação da omissão no contexto prisional. Ela alinha a mais alta corte do país ao entendimento de que o risco administrativo é inerente à privação de liberdade. A morte de um preso sob custódia, seja por ação direta, por omissão ou por conflitos internos, configura o descumprimento do dever constitucional de garante, acarretando a responsabilidade civil objetiva do Estado.

A consolidação desse entendimento representa uma superação constitucional da doutrina administrativa clássica neste ponto específico. A jurisprudência, ao exigir apenas o nexo causal entre o dano (morte ou lesão) e o fato de o indivíduo estar sob custódia estatal, retira a necessidade de se comprovar a culpa da administração. Na prática, a objetivação simplifica o processo indenizatório, conferindo maior eficácia à reparação e, crucialmente, tornando a falha do dever de custódia um passivo financeiro certo para o Poder Público.

3.1. A RESPONSABILIDADE OBJETIVA E A FALHA DO DEVER DE CUSTÓDIA

A discussão sobre a responsabilidade civil do Estado no Brasil transcende o debate puramente teórico e encontrou sua consolidação nas decisões das mais altas cortes. A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 37, §6º, adotou a teoria do risco administrativo, estabelecendo que as pessoas jurídicas de direito público respondem pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, independentemente de dolo ou culpa. No contexto de omissão estatal, como a falha em garantir a segurança dos detentos, a jurisprudência brasileira evoluiu de uma análise subjetiva para uma abordagem objetiva, especialmente quando há um dever específico de agir.

O Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Recurso Extraordinário

nº 841.526, que se tornou o Tema 592 da Repercussão Geral, firmou a tese de que "em caso de inobservância do seu dever específico de proteção previsto no artigo 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal, o Estado é responsável pela morte do detento". Essa decisão é um marco, pois alinha a mais alta corte do país ao entendimento de que o Estado, ao privar a liberdade de um indivíduo, assume o papel de garantidor de sua integridade física e moral. A morte de um preso sob custódia, seja por ação direta de agentes estatais, por omissão ou por conflitos com outros detentos, configura o descumprimento desse dever fundamental e acarreta a responsabilidade civil objetiva, sem a necessidade de comprovar a culpa da administração.

A consolidação desse entendimento possui uma implicação profunda que transcende a mera reparação individual. Ao estabelecer a responsabilidade objetiva, a jurisprudência inverte o ônus da prova de uma forma prática e transformadora. Para que a família de uma vítima receba indenização, não é mais necessário demonstrar a negligência, imprudência ou imperícia de um agente público específico, uma prova que frequentemente é complexa de se obter. Basta que se comprove o dano (a morte) e o nexo causal com a custódia estatal. Essa simplificação do processo judicial torna a condenação do Estado mais provável e célere. A consequência direta dessa previsibilidade jurídica é que a falha estrutural do sistema prisional deixa de ser um problema abstrato de gestão e se converte em um passivo financeiro certo e recorrente para o Poder Público. A necessidade de arcar com indenizações e pensões de forma consistente cria uma pressão econômica para que o Estado adote medidas preventivas e estruturais, demonstrando de forma tangível e fiscal a função pedagógica da responsabilidade civil, tese central do TCC.

3.2. DEVERES DO ESTADO EM RELAÇÃO À SEGURANÇA DOS DETENTOS

A partir da consagração da responsabilidade objetiva, o sistema jurídico brasileiro estabelece uma série de deveres positivos do Estado em relação às pessoas sob sua custódia. O Estado, ao privar a liberdade de um indivíduo, assume o papel de garantidor de sua integridade física e moral, conforme o disposto no Artigo 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal, que assegura aos presos o respeito à integridade física

e moral. Essa garantia constitucional é detalhada na Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/84), que define as obrigações do Estado na execução da pena e na proteção dos direitos dos detentos. Em um cenário mais amplo, o dever de proteção também está ancorado em tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) e as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Prisioneiros (Regras de Nelson Mandela). A violação desses deveres, seja por ação ou omissão, como a não prevenção de tragédias como o massacre do Carandiru, configura um descumprimento do papel de garantidor do Estado, dando ensejo à sua responsabilização civil.

4. O PARADOXO DA RESPONSABILIZAÇÃO: A IMUNIZAÇÃO PENAL DOS AGENTES ESTATAIS E O FORTALECIMENTO DA REPARAÇÃO CIVIL

O Massacre do Carandiru, que resultou na morte de 111 detentos por ação de agentes estatais em 1992, expôs uma cisão fundamental na capacidade do Estado brasileiro de se auto responsabilizar. Enquanto a responsabilidade civil da pessoa jurídica de direito público solidificou-se no plano indenizatório, a responsabilização individual e criminal dos agentes estatais falhou estruturalmente, gerando um profundo paradoxo de impunidade. A análise desta dicotomia é essencial para demonstrar que a esfera civil, ao se desvincular da necessidade de comprovação de culpa individual (responsabilidade objetiva), assumiu o papel de última instância de justiça e de catalisador de mudanças institucionais.

4.1. A SELETIVIDADE PENAL E A PROTEÇÃO INSTITUCIONAL: ANÁLISE DA IMPUNIDADE NO PROCESSO CRIMINAL

O processo criminal contra os policiais militares envolvidos no Carandiru caracterizou-se pela morosidade e pela intervenção judicial complexa. Os julgamentos, que se estenderam por décadas, culminaram em veredictos de culpabilidade dos jurados que foram posteriormente anulados pelo Tribunal de Justiça

de São Paulo (TJSP). A anulação baseou-se no entendimento de que as decisões dos jurados seriam manifestamente contrárias à prova, embora a soberania dos veredictos seja um preceito constitucional, o que exigiria, no máximo, a anulação para um novo júri, e não a reversão definitiva da decisão.

A falência do processo criminal atingiu seu ápice com a conclusão definitiva da responsabilização através de um Indulto Presidencial (Decreto nº 11.233, de 21 de Outubro de 2022) concedido aos agentes envolvidos. Este ato final é interpretado academicamente, como retratado em "O massacre do Carandiru: imunização e seletividade penal em crimes cometidos por agentes estatais" de Natália Alcântara Cordeiro, como a demonstração da profundidade da "cultura de imunização de Agentes do Estado" e da proteção institucional que opera no Brasil, mesmo diante de dados estarrecedores de violência policial. A seletividade penal, portanto, garantiu que a punição ficasse reservada apenas à pessoa jurídica (o Estado), e não aos indivíduos que perpetraram os atos letais, minando a função retributiva do Direito Penal.

Ademais, é crucial notar que o próprio sistema de justiça doméstico se recusou a utilizar formalmente a nomenclatura de "massacre" para descrever os eventos. A documentação interna continuou a referir-se ao episódio de 2 de outubro de 1992 como "rebelião" ou "motim" do Pavilhão 9, um termo que implica culpa das próprias vítimas e justifica a resposta violenta do Estado. O reconhecimento formal e inequívoco da tragédia como um massacre veio apenas de instâncias internacionais, como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

4.2. A NEGAÇÃO DA INDENIZAÇÃO E A CULPA ATRIBUÍDA ÀS VÍTIMAS

Em contraste direto com o desenvolvimento da responsabilidade civil objetiva, a fase inicial dos processos indenizatórios foi marcada por um discurso jurídico que tentava transferir a culpa do Estado para as próprias vítimas. A tese da responsabilidade subjetiva do Estado em casos de omissão, que exigiria a comprovação de negligência, foi instrumentalizada para justificar a negativa de reparação.

O ponto de maior fricção ocorreu nas decisões de magistrados que refletiam

uma ideologia punitivista e desumanizadora. É emblemática a negativa de indenização proferida pelo Desembargador Pinheiro Franco, do Tribunal de Justiça de São Paulo, em ação movida pela mãe de um dos presos mortos. O magistrado defendeu a tese de que "a culpa foi das vítimas, que iniciaram a rebelião," e argumentou que os presos já gozavam de privilégios em relação aos pobres cidadãos de salário mínimo, pois viviam "protegidos da chuva e das necessidades alimentares, mantidos pelo Estado com dificuldades orçamentárias".

Este discurso judicial, ao culpar a vítima e minimizar a obrigação estatal de zelar pela dignidade, serviu como uma justificativa ideológica para a violência institucional. Contudo, a posterior consolidação da responsabilidade objetiva pelo Supremo Tribunal Federal (STF), notadamente no Tema 592 (RE 841.526), demonstrou a vitória do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana sobre essa ideologia punitivista e seletiva. Como a responsabilidade civil objetiva (Art. 37, §6º da CF/88) prescinde da análise de culpa, o argumento da responsabilidade das vítimas perde eficácia legal, consolidando o direito civil como o vetor mais robusto para a proteção dos direitos humanos em face de falhas sistêmicas do Estado.

5. O MASSACRE DO CARANDIRU E A RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DO ESTADO

O Massacre do Carandiru não se esgota na análise do direito interno. Este trágico evento, por sua magnitude e pelas falhas em sua apuração e julgamento, ascendeu ao escrutínio de instâncias internacionais de direitos humanos, notadamente a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

5.1. O PAPEL DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH) NO CASO CARANDIRU

O caso do massacre do Carandiru foi levado à CIDH por organizações não governamentais, como a *Americas Watch*, o CEJIL e a Comissão Teotônio Vilela. O contexto de violência e a ausência de justiça interna foram os catalisadores para a

internacionalização do caso. A denúncia foi apresentada em um cenário de ineficácia do sistema de justiça doméstico, com o processo judicial contra os policiais militares sendo paralisado por quase um ano.

O resultado da investigação da CIDH foi o Relatório Final 34/00, de 13 de abril de 2000, que concluiu que o Estado brasileiro falhou em sua obrigação de organizar seu aparato governamental para garantir o livre e pleno gozo dos direitos humanos dos detentos. O relatório emitiu uma série de recomendações ao governo brasileiro, incluindo a investigação dos fatos, a punição dos responsáveis, a reparação às vítimas e a adoção de medidas para evitar a repetição de tragédias.

Um dos pontos mais cruciais foi o reconhecimento da responsabilidade do Estado brasileiro perante a CIDH. Em fevereiro de 2000, o governo brasileiro anunciou que assumiria a "responsabilidade moral pelo Massacre do Carandiru". Essa admissão foi uma consequência direta da pressão internacional e do fracasso do sistema de justiça interno. O reconhecimento da "responsabilidade moral" pelo Estado perante a CIDH foi uma admissão implícita do fracasso da justiça doméstica em responsabilizar os culpados, especialmente os de alto escalão, cujos crimes prescreveram. A ação da CIDH e a subsequente admissão do Estado funcionam como um mecanismo de *accountability* de última instância, demonstrando que a soberania nacional não pode ser um pretexto para a violação massiva e impune dos direitos humanos. Isso solidifica a tese de que a responsabilidade internacional é um complemento e um corretivo para a falha do Estado nacional.

Embora essas decisões da CIDH não tenham poder vinculante direto no Brasil, elas criam uma pressão moral e política significativa que influencia a jurisprudência nacional. A atuação da comissão demonstra que o Estado brasileiro, como signatário de tratados internacionais de direitos humanos, está sujeito à supervisão de órgãos externos, especialmente quando a justiça doméstica falha. A inércia judicial e as decisões contraditórias que culminaram na impunidade dos crimes, justificam a intervenção da CIDH e a relevância de uma análise internacional.

6. PARA ALÉM DA REPARAÇÃO: A FUNÇÃO PEDAGÓGICA E DISSUASÓRIA DA RESPONSABILIDADE CIVIL

A responsabilidade civil do Estado no contexto do sistema prisional não se limita a compensar financeiramente as vítimas. Ao impor um custo tangível pelas falhas sistêmicas, ela atua como um poderoso mecanismo de desincentivo e aprendizado, compelindo o Estado a reformar suas políticas.

A tese central é que a responsabilidade civil do Estado possui um papel preventivo e pedagógico, para além da mera reparação pecuniária. A decisão do STF no RE 841.526, ao adotar a responsabilidade objetiva pela morte de detentos, torna a falha do Estado um "passivo financeiro certo e recorrente". Essa previsibilidade jurídica significa que a inércia do Estado não é mais um problema abstrato de gestão, mas se converte em um passivo fiscal concreto. Quando o Estado sabe que cada morte ou dano em suas prisões resultará em indenizações e pensões garantidas, a inação se torna financeiramente insustentável. Isso cria um incentivo econômico para que o Poder Público adote medidas estruturais e humanizadoras, investindo em segurança, infraestrutura e condições dignas para evitar futuros custos. A necessidade de arcar com indenizações e pensões de forma consistente cria uma pressão econômica para a adoção de medidas preventivas, demonstrando de forma tangível e fiscal a função pedagógica da responsabilidade civil.

6.1. O DEBATE DOUTRINÁRIO SOBRE A FUNÇÃO PUNITIVA NO DIREITO BRASILEIRO

A discussão sobre a função dissuasória da responsabilidade civil se insere no debate mais amplo acerca da adoção de um caráter punitivo (*punitive damages*) no direito civil brasileiro. A doutrina se divide, com posições que vão desde a rejeição total até a defesa da superação do modelo puramente compensatório.

A posição de juristas como Anderson Schreiber é que a função punitiva é contrária à tradição do direito civil brasileiro, que historicamente sempre atribuiu à responsabilidade civil um caráter meramente compensatório, deixando a punição das condutas mais graves para o direito penal. Para Schreiber, a adoção de critérios punitivos violaria a dicotomia entre as esferas jurídicas, além de contrariar o princípio da legalidade das penas (*nulla poena sine praevia lege*) e conceder aos juízes uma

perigosa discricionariedade na fixação de valores.

Em contrapartida, juristas como Nelson Rosenvald defendem a superação do modelo puramente compensatório. Para Rosenvald, a responsabilidade civil deve ter funções adicionais, como a prevenção de atos ilícitos e a punição por comportamentos reprováveis, alinhando o direito brasileiro com a função social da responsabilidade civil. Na prática, a jurisprudência brasileira já aplica um efeito punitivo, mesmo que não o rotule explicitamente. As indenizações em casos de danos coletivos, como no Carandiru, são fixadas em valores que vão além da simples compensação, visando implicitamente a desestimular futuras violações.

6.2. A RESPONSABILIDADE FISCAL COMO IMPULSIONADORA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CUSTO DA INÉRCIA

O massacre do Carandiru, em que laudos periciais e relatos de sobreviventes indicam uma ação de execução e não um confronto, resultou em um dano massivo. A responsabilização civil do Estado, ao se tornar objetiva e simplificada, gera um passivo fiscal que compete com outras prioridades orçamentárias. Ao tornar a inércia politicamente e fiscalmente custosa, a responsabilidade civil atua como um sinal para que o Estado adote medidas estruturais e humanizadas, conforme previsto no resumo inicial. A consequência direta da previsibilidade jurídica da condenação é que a falha estrutural do sistema prisional deixa de ser um problema abstrato de gestão e se converte em um compromisso financeiro certo para o Poder Público.

7. A VALORAÇÃO DO DANO MORAL E A QUESTÃO DOS PUNITIVE DAMAGES

A tese central da presente análise é que o principal valor da responsabilização civil do Estado, conforme dito antes, transcende a mera função reparadora, assumindo um papel preventivo e pedagógico. Este papel é operacionalizado através da imposição de um passivo financeiro, forçando o Estado a internalizar o custo da sua inércia ou violência. A materialização dessa função ocorre, primariamente, na quantificação do dano moral (*quantum debeatur*) em juízo.

7.1. O DANO MORAL NO DIREITO ADMINISTRATIVO PRISIONAL: RAZOABILIDADE, PROPORCIONALIDADE E O TETO INDENIZATÓRIO

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) consolidou o entendimento de que a revisão do valor indenizatório fixado a título de danos morais só é admitida se o quantum for "irrisório ou exorbitante," em clara ofensa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Essa baliza é fundamental para garantir que a indenização cumpra sua dupla função: compensar o dano sofrido pela vítima e penalizar o ofensor (o Estado) de forma eficaz. Em casos de morte de detentos sob custódia, o STJ e o STF têm estabelecido valores que superam a mera reparação simbólica. Por exemplo, foram fixados valores de aproximadamente 180 salários mínimos em alguns casos, e valores não irrisórios de até cem salários mínimos em outros, demonstrando uma tendência de uniformização que garante a seriedade do passivo imposto ao Poder Público.

Além do dano moral, a reparação por falecimento de encarcerado frequentemente inclui a pensão vitalícia e alimentos aos dependentes, o que eleva substancialmente o encargo financeiro estatal. A consolidação do dever de indenizar de forma objetiva significa que o Estado sabe que cada falha na custódia resultará em um custo previsível, transformando a inércia em uma estratégia fiscalmente insustentável. Ao invés de um problema abstrato de gestão, a violência prisional se converte em uma dívida econômica para os cofres públicos.

7.2. O DEBATE DOUTRINÁRIO: A INCORPORAÇÃO DA FUNÇÃO PUNITIVA/INIBITÓRIA (PUNITIVE DAMAGES) NA FIXAÇÃO INDENIZATÓRIA

O debate sobre a função pedagógica e dissuasória da responsabilidade civil se insere na discussão acadêmica acerca da incorporação, no direito brasileiro, de um caráter punitivo similar aos *punitive damages* do direito anglo-saxão.

A discussão central acerca da natureza da Responsabilidade Civil no ordenamento jurídico brasileiro reside na divergência entre o modelo puramente

compensatório e a vertente que lhe atribui funções adicionais. Como já visto, a posição clássica, sustentada por juristas como Anderson Schreiber, rejeita o viés punitivo, argumentando que a tradição do Direito Civil é estritamente reparatória, reservando a sanção de condutas graves ao Direito Penal, e alertando para o risco de discricionariedade excessiva e potencial violação do princípio da legalidade penal caso critérios punitivos sejam adotados na esfera cível. Em contrapartida, a posição moderna, defendida por autores como Nelson Rosendal, advoga pela superação do modelo estritamente compensatório, defendendo que a Responsabilidade Civil deve abarcar funções preventivas e punitivas, ou até mesmo didáticas, indo para além da reparação, alinhando-se a uma interpretação evolutiva da função social do Direito Civil e buscando maior efetividade na desestímulo de comportamentos ilícitos.

Na prática jurídica, a jurisprudência brasileira opera uma punição velada, pois, embora os tribunais não rotulem explicitamente a indenização como *punitive damage*, eles utilizam o potencial inibitório e a capacidade econômica do ofensor (o Estado) como critérios implícitos na fixação de valores. O Ministro Celso de Mello, em decisões monocráticas, já referendou a tese do caráter punitivo ou inibitório do dano moral, ao lado de sua função compensatória.

No julgamento do RE 580.252.1 pelo STF, foi reconhecida a responsabilidade civil do Estado pelos danos morais comprovadamente causados aos presos em decorrência de superlotação e condições degradantes de encarceramento. Este precedente atua como a maior confirmação do papel educativo da responsabilidade civil por falhas estruturais, transformando a indenização de uma resposta a um evento agudo e catastrófico (como o massacre) em uma resposta a uma falha crônica e sistêmica. O Tribunal enfatizou que o descumprimento do dever de garantir condições dignas decorre de uma deficiência crônica de políticas públicas prisionais adequadas. Ao monetizar a violação crônica da dignidade, o Direito da Responsabilidade Civil força o Estado a incluir a dignidade prisional como uma rubrica orçamentária inevitável, atuando como o verdadeiro desincentivo à inação.

8. O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA NO CONTEXTO PRISIONAL

O princípio da dignidade da pessoa humana, consagrado no Artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal, é o pilar central do ordenamento jurídico brasileiro, e sua aplicação não é suspensa no momento da privação de liberdade. A dignidade é o valor máximo que fundamenta todos os direitos fundamentais, e sua efetivação exige que o Estado garanta aos presos condições de vida que preservem sua integridade, mesmo diante da sanção penal. A falência do sistema carcerário brasileiro, marcada pela superlotação e pelas condições desumanas, representa uma violação direta desse princípio. A responsabilidade civil do Estado por danos em presídios, portanto, não é apenas um mecanismo de reparação, mas uma manifestação da necessidade de proteger a dignidade humana, que demanda do Poder Público a adoção de medidas estruturais e preventivas. A análise do massacre do Carandiru, à luz deste princípio, demonstra que a responsabilidade estatal transcende a mera reparação pecuniária, assumindo um papel crucial na busca por um sistema de justiça criminal que respeite os direitos humanos e os valores constitucionais.

9. PERSPECTIVAS PARA A NÃO REPETIÇÃO: REFORMAS INSTITUCIONAIS E O COMPROMISSO COM AS REGRAS DE DIREITOS HUMANOS

A efetividade da responsabilidade civil estatal no sistema prisional é medida pela sua capacidade de prevenir futuros massacres e garantir a dignidade dos detentos. Para tal, o passivo financeiro gerado pelas condenações deve ser traduzido em propostas concretas de reforma que ataquem as causas estruturais da violência, evidenciadas pelo Carandiru e confirmadas pelo ECI.

9.1. O DEVER DE CUSTÓDIA EM CONFRONTO COM AS REGRAS MÍNIMAS INTERNACIONAIS

O dever constitucional do Estado de garantir a integridade física e moral dos presos (Art. 5º, XLIX, CF), para que seja efetivo, deve ser interpretado à luz dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. As Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos, conhecidas como Regras de Nelson Mandela,

representam o "projeto universalmente reconhecido para a gestão prisional no século XXI". Elas estabelecem padrões mínimos de condições carcerárias, segurança e dignidade, fazendo com que a violação contínua desses padrões, que resulta em condições desumanas e violência, configure o descumprimento do papel de garantidor do Estado, dando ensejo à sua responsabilização civil.

A análise do Carandiru revela que uma das falhas cruciais foi a atuação da força policial em um ambiente que exigia gestão e custódia humanizada. As Regras de Mandela, por sua vez, enfatizam a profissionalização da guarda. A Regra 75, por exemplo, exige que os funcionários prisionais possuam um nível de educação adequado, frequentem cursos de formação geral e específica, e que essa formação reflita as melhores e mais modernas práticas das ciências penais.

9.2. A EXTENSÃO DO DEVER DE PROTEÇÃO: O LEGADO DE DAMIÃO XIMENES LOPES E A SAÚDE MENTAL

O dever de custódia do Estado não se limita à proteção contra homicídios ou lesões corporais, mas estende-se à garantia da integridade moral e da saúde dos confinados, conforme o Artigo 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal. O hiperencarceramento e as condições degradantes (RE 580.252) causam danos psicológicos profundos que também geram responsabilidade civil.

O Caso Damião Ximenes Lopes vs. Brasil, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, é um marco para a ampliação desse dever de proteção. Na sentença de 4 de julho de 2006. Série C Nº. 149, a Corte condenou o Brasil pela morte de Damião Ximenes, um paciente psiquiátrico que foi vítima de maus-tratos em uma clínica credenciada ao Sistema Único de Saúde (SUS). A condenação baseou-se na violação do direito à vida e à integridade pessoal, em conexão com o dever genérico do Estado de respeitar e garantir os direitos humanos (Art. 1.1 da Convenção Americana), responsabilizando o Estado por não ter fiscalizado adequadamente a instituição privada credenciada.

Embora o caso Damião Ximenes Lopes não tenha ocorrido em um presídio tradicional, ele estabeleceu a extensão do dever de proteção estatal em ambientes de

custódia, incluindo a saúde e a integridade mental, e reafirmou a responsabilidade objetiva do Estado por omissão na fiscalização. A responsabilidade civil, balizada pela jurisprudência internacional e nacional, exige que o Estado invista em políticas de saúde mental, infraestrutura adequada e redução do hiperencarceramento. A omissão nesses campos também gera responsabilidade objetiva e, conseqüentemente, encargos econômicos, reforçando a função formativa na gestão de todo o sistema de privação de liberdade.

10. CONCLUSÃO

A investigação sobre a responsabilidade civil do Estado na segurança dos presídios, analisada sob a lente paradigmática do Massacre do Carandiru, objetivou demonstrar que este mecanismo jurídico transcende sua função meramente reparatória, assumindo um valor primordialmente preventivo e pedagógico. A crise crônica do sistema carcerário brasileiro, formalizada no reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADPF nº 347, confirmou que o problema central não é de falhas pontuais, mas de uma omissão estrutural do Poder Público no cumprimento de seu dever constitucional de garantir a integridade física e moral dos detentos (Art. 5º, XLIX, da CF/88). A pesquisa atingiu seu objetivo ao demonstrar que a resposta à questão central, sobre os fundamentos jurídicos da responsabilização, consolidou-se na responsabilidade civil objetiva (Art. 37, §6º, CF/88), conforme fixado pelo STF no Tema 592 da Repercussão Geral.

O principal resultado obtido é a elucidação do paradoxo institucional entre as esferas civil e penal. Enquanto a justiça penal, marcada pela morosidade, anulação de veredictos e culminando no indulto dos agentes estatais, demonstrou a profundidade da cultura de imunização institucional, a esfera civil logrou impor consequências tangíveis. A objetivação da responsabilidade, ao desvincular a reparação da necessidade de comprovação de culpa do agente, transforma a falha sistêmica em um passivo financeiro certo e recorrente. Essa monetização da violação da dignidade impõe uma coerção orçamentária ao Estado. Em essência, o sistema jurídico força o gestor público a incluir o custo da dignidade prisional como uma

rubrica fiscal inevitável, transformando a inação em uma estratégia financeiramente insustentável.

A contribuição essencial deste trabalho reside em posicionar o direito da responsabilidade civil não apenas como uma ferramenta de indenização *ex-post*, mas como um motor de políticas públicas *ex-ante*. No contexto do ECI, a judicialização da falha estrutural (RE 580.252) demonstrou que a indenização por danos morais devido à superlotação e condições degradantes é o incentivo econômico final para que o Estado adote as medidas estruturais exigidas pela Suprema Corte. Para garantir que este passivo fiscal se materialize em reforma e não apenas em dívida, a pesquisa sugere a necessidade de um salto normativo. Propõe-se a elaboração e implementação de um Estatuto Jurídico de Direitos do Confinado (EJDC). Este Estatuto deve ir além da Lei de Execução Penal, internalizando as Regras de Nelson Mandela como lei ordinária para estabelecer padrões mínimos de dignidade e fiscalização. Além disso, o EJDC deve consolidar a Polícia Penal como corpo profissional da custódia, exigindo que os agentes possuam um nível de educação adequado e frequentem cursos de formação geral e específica, que reflitam as melhores práticas das ciências penais, conforme a Regra 75 de Mandela. A qualificação profissional dos profissionais é uma lição direta do Carandiru e visa garantir que a custódia seja gerida de forma humanizada, mas sem afastar a necessária militarização dos presídios, fazendo com que o Estatuto também estenda o dever de proteção à saúde integral, como exigido no precedente do Caso Damião Ximenes Lopes.

Em última análise, o legado do Carandiru demonstra que a responsabilização civil é o imperativo civilizatório de última instância. Para validar plenamente sua função pedagógica, pesquisas futuras devem focar na rastreabilidade dos recursos orçamentários. É crucial investigar se o crescente passivo judicial gerado pelas condenações têm resultado na alocação real de fundos para as políticas de humanização e não repetição, verificando se a coerção econômica do dano moral está de fato revertendo o Estado de Coisas Inconstitucional. Somente assim se poderá confirmar se a tragédia de 1992 se tornou, efetivamente, o motor de uma reforma constitucionalizada e duradoura.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. "Eles chegaram atirando mesmo", lembra sobrevivente do massacre do Carandiru. **Agência Brasil**, 2 out. 2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-10/eles-chegaram-atirando-mesmo-lembra-sobrevivente-do-massacre-do>. Acesso em: 24 set. 2025.

ANDRADE, Marcella Coelho. **Responsabilidade civil do Estado por omissão no sistema prisional**. Juiz de Fora: UFJF, . Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/bitstream/ufjf/3880/1/marcellacoelhoandrade.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2025.

A RESPONSABILIDADE civil e sua função punitivo-pedagógica no direito brasileiro.: UFPR, . Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/35934>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. **[Constituição (1988)]**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 jul. 1984.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347. Relator: Ministro Marco Aurélio; voto que prevaleceu: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgamento: 04 out. 2023. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 250, p. 1, 23 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 841.526. Relator: Ministro Luiz Fux. Tema 592 da Repercussão Geral. Julgamento: 30 mar. 2016. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 159, p. 1, 1 ago. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Voto que prevaleceu no Recurso Extraordinário nº 580.252. VOTO-VISTA: Ministro Luís Roberto Barroso.. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE580252LRB.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2025.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). BRASIL. Caso 11.291. Relatório Final nº 34/00. 13 abr. 2000. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/99port/brasil11291.htm>. Acesso em: 24 set. 2025.

CORDEIRO, Natália Alcântara. **O massacre do Carandiru: imunização e seletividade penal em crimes cometidos por agentes estatais.** UFSC, . Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/261349>. Acesso em: 24 nov. 2025.

CRÔNICA de uma morte anunciada: a instauração do "paradigma do campo" e o colapso do sistema penitenciário brasileiro. **Revista da ABRASD**,. Disponível em: <https://revista.abrasd.com.br/index.php/rbsd/article/download/140/109/569>. Acesso em: 24 nov. 2025.

DHNET. MASSACRE DO CARANDIRU, CHEGA DE IMPUNIDADE! Relatório elaborado pela Comissão Organizadora de Acompanhamento para os Julgamentos do Caso do Carandiru. DHnet,. Disponível em: <https://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/cavallaro/carandiru.html>. Acesso em: 24 set. 2025.

FGV. Análise dos Laudos Necroscópicos do Massacre do Carandiru.. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/d70c9225-e740-4f25-a25f-b2c86762c1b9>. Acesso em: 24 set. 2025.

GLOBAL. Brasil é denunciado na CIDH por violência e superlotação em presídios e no sistema socioeducativo. **GLOBAL**, 16 jan. 2017. Disponível em: <https://www.global.org.br/blog/brasil-e-denunciado-na-cidh-por-violencia-e-superlotaca-o-em-presidios-e-no-sistema-socioeducativo/>. Acesso em: 24 set. 2025.

INDENIZAÇÃO punitiva. **Revista da EMERJ**,. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista36/revista36_135.pdf. Acesso em: 24 nov. 2025.

INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS (IACHR). REPORT N° 34/00. CASE 11.291. CARANDIRU. 13 Apr. 2000. Available at: <https://www.cidh.org/annualrep/99eng/Merits/Brazil11.291.htm>. Accessed in: 24 Sept. 2025.

LEMOS, Amanda Nunes Lopes Espiñeira; CRUZ, Gabriel Dias Marques da. Análise do Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347 e seu papel como instrumento na efetivação da política pública carcerária. **Revista de Direito e Políticas Públicas**, v. 8, n. 1, 2024. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistadspp/article/view/2300>. Acesso em: 24 nov. 2025.

MASSACRE do Carandiru 30 anos: Pesquisar o direito na – e diante da – violência estatal., 24 nov. 2025. 1 vídeo (aprox. 1h). Publicado pelo canal. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ODxyZKaU5kc>. Acesso em: 24 nov. 2025.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 36. ed. São

Paulo: Malheiros Editores, 2023.

MIGALHAS. Introdução: a partir de hoje será abordado o tema "O Valor da...". Migalhas,. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2021/9/DADCAD1E6DDCD6_morte.pdf. Acesso em: 24 nov. 2025.

MODELO INICIAL. **Ação de indenização por falecimento de encarcerado..** Disponível em: <https://modeloinicial.com.br/jurisprudencia/11001068/acao-indenizacao-falecimento-en-carcerado>. Acesso em: 24 nov. 2025.

NAÇÕES UNIDAS. Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Prisioneiros (Regras de Nelson Mandela). Adotadas na Primeira Conferência das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, Genebra, 1955.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica). San José, Costa Rica, 22 nov. 1969.

PASTORAL CARCERÁRIA. Relatos de Pe. Chico Reardon sobre o Massacre do Carandiru. Carceraria.org.br,. Disponível em: <https://carceraria.org.br/noticias/relatos-de-pe-chico-reardon-sobre-o-massacre-do-carandiru>. Acesso em: 24 set. 2025.

ROSENVALD, Nelson. **As funções da responsabilidade civil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2017. E-book. Disponível em: <https://minhabiblioteca.com.br/catalogo/livro/77310/as-fun-es-da-responsabilidade-civil/>. Acesso em: 24 set. 2025.

SCHREIBER, Anderson. Punitive damages e o direito brasileiro. **Revista CEJ**, Brasília, n. 28, p. 22, 2005. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/252071/001154251.pdf?sequence=1>. Acesso em: 24 set. 2025.

SILVEIRA, Laura Guimarães da; TAWFEIQ, Reshad. O processo estrutural e a implementação de medidas na ADPF 347: o enfrentamento do estado de coisas inconstitucional no sistema. **Revista Brasileira de Direito e Justiça** / Brazilian Journal of Law and Justice, Ponta Grossa, v. 8, p. 1-15, e2424091, 2024. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/direito/article/download/24091/209209219394/209209266354>. Acesso em: 24 nov. 2025.

SOUZA, Ana Flávia Pires de. O massacre do Carandiru na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 104, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/ZbWF3kvfSYJMQCMSN9ZfmFt/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 set. 2025.

TRINTA e um anos do massacre do Carandiru: memorialização e ressignificação da casa de detenção de São Paulo. **Portal de Publicações do IBCCRIM**,. Disponível em: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/833/255. Acesso em: 24 nov. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO (TJSP). Função punitiva da responsabilidade civil.. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/cc24.pdf?d=63680>. Acesso em: 24 set. 2025.

UNIVATES. A responsabilidade civil do Estado nos casos de morte de detentos no sistema prisional brasileiro.. Disponível em: <https://www.univates.br/bdu/bitstreams/57fe471b-5988-4e74-8fe4-a377cf85f36e/download>. Acesso em: 24 set. 2025.

A RELAÇÃO ENTRE A AUSÊNCIA DE VIGILÂNCIA E O AUMENTO DA CRIMINALIDADE: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA TEORIA DAS JANELAS QUEBRADAS

Ivis Alexandre Oliveira do Vale Rocha¹

Ricardo César Ferreira Duarte Júnior²

RESUMO

Este trabalho realiza uma análise crítica sobre a relação entre a ausência de vigilância e o aumento da criminalidade, sob a perspectiva da Teoria das Janelas Quebradas. A pesquisa explora a teoria proposta por **Wilson e Kelling (1982)**, que sugere que a negligência em relação a pequenas infrações, como vandalismo e depredações, pode desencadear um ciclo de desordem, criando um ambiente propício para o surgimento de crimes mais graves. A teoria defende que a falha em punir infrações menores gera uma percepção de impunidade, o que resulta na escalada da violência. A pesquisa visa, portanto, investigar como a falta de fiscalização sobre pequenas transgressões contribui para o aumento da criminalidade, tanto em contextos urbanos como no cenário brasileiro. A análise aborda a eficácia da aplicação da teoria em diferentes contextos sociais e urbanos, destacando os impactos das políticas de vigilância e controle social. O estudo também reflete sobre os desafios da implementação dessas estratégias no Brasil, considerando a realidade das desigualdades sociais e a necessidade de políticas públicas integradas que busquem não apenas a repressão, mas também a prevenção e a inclusão social. A metodologia adotada combina revisão bibliográfica e análise de estudos de caso, com foco na aplicação da teoria em cidades brasileiras. O objetivo é avaliar a eficácia da Teoria das Janelas Quebradas na redução da criminalidade e suas implicações sociais, jurídicas e para a segurança pública.

Palavras-chave: Teoria das janelas quebradas. Criminalidade. Vigilância. Controle

¹ Acadêmico do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN. E-mail: ivisoliveira3@gmail.com

² Professor-orientador. Doutor - UFRN. Docente do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN. E-mail: ricardocfdj@gmail.com.

social. Segurança pública. Brasil.

THE RELATIONSHIP BETWEEN THE ABSENCE OF SURVEILLANCE AND THE INCREASE IN CRIMINALITY: AN ANALYSIS FROM THE PERSPECTIVE OF THE BROKEN WINDOWS THEORY

ABSTRACT

This study provides a critical analysis of the relationship between the absence of surveillance and the increase in crime, from the perspective of the Broken Windows Theory. The research explores the theory proposed by **Wilson and Kelling (1982)**, which suggests that neglecting minor infractions, such as vandalism and damage, can trigger a cycle of disorder, creating an environment conducive to the emergence of more serious crimes. The theory argues that failing to punish minor offenses generates a perception of impunity, which leads to an escalation of violence. Therefore, this study aims to investigate how the lack of oversight over small transgressions contributes to the increase in criminality, both in urban contexts and within the Brazilian scenario. The analysis discusses the effectiveness of applying the theory in various social and urban contexts, highlighting the impact of surveillance and social control policies. The research also reflects on the challenges of implementing such strategies in Brazil, considering the reality of social inequalities and the need for integrated public policies that aim not only at repression but also at prevention and social inclusion. The methodology combines a literature review and case study analysis, focusing on the application of the theory in Brazilian cities. The goal is to assess the effectiveness of the Broken Windows Theory in reducing crime, weighing its social and legal implications, and offering a reflection on the limits and potential of this approach for strengthening public security.

Keywords: Broken windows theory. Crime. Surveillance. Social control. Public security. Brazil.

1 INTRODUÇÃO

O aumento da criminalidade nas sociedades urbanas tem sido uma preocupação

constante para gestores públicos, acadêmicos e cidadãos, refletindo diretamente no cotidiano das populações mais vulneráveis. Em meio a esse cenário, a relação entre a ausência de vigilância e o crescimento da criminalidade desponta como um fator crucial a ser compreendido.

A Teoria das Janelas Quebradas, proposta por Wilson e Kelling (1982), sugere que a negligência nas pequenas infrações pode desencadear um ciclo de desordem, criando um ambiente propício para a prática de crimes mais graves. A teoria, amplamente discutida na criminologia, postula que a tolerância social e institucional frente a pequenos delitos gera a percepção de impunidade, promovendo a escalada de comportamentos delituosos mais sérios.

Essa visão é sustentada por estudos como o de Philip Zimbardo (1969), cujas experiências empíricas evidenciaram que o abandono e a desordem, quando não tratados de forma eficaz, alimentam a criminalidade. No caso de Zimbardo, a simples violação das normas sociais em situações cotidianas demonstrou como a falta de fiscalização e intervenção nas infrações menores poderia desencadear uma série de eventos que culminam em comportamentos mais destrutivos e violentos. Tais constatações reforçam a ideia de que a vigilância constante e a intervenção precoce nas pequenas infrações não apenas evitam a destruição do patrimônio, mas também previnem o crescimento de atos criminosos mais complexos.

No contexto brasileiro, onde a desigualdade social, a falta de oportunidades e a fragilidade das instituições são desafios persistentes, a aplicação da Teoria das Janelas Quebradas apresenta tanto potenciais quanto limites. A criminalização de certos grupos vulneráveis e as práticas de segurança pública, muitas vezes desproporcionais, podem agravar as desigualdades e transformar políticas de segurança preventiva em ferramentas de repressão social.

Por isso, a análise de como a ausência de vigilância, seja em sua forma formal ou informal, impacta diretamente no aumento da criminalidade torna-se essencial para entender as causas estruturais da violência.

O presente trabalho tem como objetivo investigar a relação entre a ausência de vigilância e o aumento da criminalidade, sob a ótica da Teoria das Janelas Quebradas. Será discutida a aplicabilidade dessa teoria em contextos urbanos distintos, levando em consideração as especificidades sociais e institucionais do Brasil. A pesquisa pretende oferecer uma análise crítica sobre a eficácia da teoria na prática, explorando

suas implicações na construção de políticas de segurança pública mais eficazes e justas.

2 TEORIA DAS JANELAS QUEBRADAS

A Teoria das Janelas Quebradas (Broken Windows Theory) foi proposta por James Q. Wilson e George L. Kelling em 1982, com a publicação do artigo na revista *The Atlantic Monthly*. A teoria sugere uma correlação direta entre a desordem social e o aumento da criminalidade. Ela postula que a negligência em relação a pequenos delitos pode gerar um efeito de “bola de neve”, desencadeando práticas criminosas mais graves. Isso ocorre porque a tolerância à desordem transmite à comunidade a percepção de impunidade, permitindo que pequenos atos, como vandalismo ou comportamento antiético, se transformem em crimes mais sérios e difíceis de combater (WILSON; KELLING; COLES, 1997).

A metáfora das “janelas quebradas” ilustra claramente a dinâmica proposta pela teoria. Se uma janela de um prédio abandonado for quebrada e não for reparada, a comunidade local pode interpretar essa falha como um sinal de ausência de cuidado e vigilância. Isso pode incentivar a prática de vandalismos e outros atos de desordem (PENTEADO FILHO, 2018). O fenômeno de degradação urbana gerado pela negligência pode, em última instância, resultar na escalada da criminalidade. Essa perspectiva enfatiza que a prevenção de crimes deve ir além da repressão aos delitos graves, incluindo também a manutenção da ordem no cotidiano, a fiscalização e o combate a atos de menor potencial ofensivo.

Segundo Kelling e Coles (1997), a criminalidade muitas vezes não é um fenômeno isolado, mas o resultado de uma série de pequenas infrações que, quando negligenciadas, criam um ambiente propício para crimes maiores. A intervenção proativa, portanto, é fundamental, sendo necessário combater a percepção de permissividade na sociedade.

O experimento de Zimbardo, realizado em 1969, demonstrou na prática a validade da teoria. Zimbardo abandonou dois carros idênticos: um no Bronx, bairro de Nova York com alta criminalidade, e outro em Palo Alto, Califórnia, região de classe média-alta. O carro abandonado no Bronx foi rapidamente vandalizado, enquanto o de Palo Alto permaneceu intacto até que uma janela fosse quebrada. A partir disso, o veículo também foi depredado. Esse estudo mostra que, independentemente da condição

socioeconômica, a simples percepção de desordem pode incentivar comportamentos criminosos, confirmando que a ausência de vigilância, seja formal ou informal, é um dos principais fatores para o aumento da criminalidade (OLIVEIRA, 2016).

Pesquisas subsequentes, como as de Skogan (1990), reforçam a relação entre o medo da criminalidade e a percepção de desordem social. Os estudos indicam que o medo da criminalidade não está apenas relacionado com fatores estruturais, como pobreza e desemprego, mas sim com a visibilidade da desordem nas comunidades. Ou seja, o simples fato de a comunidade perceber que a ordem não é mantida pode gerar um ciclo de insegurança e medo, que, por sua vez, alimenta a criminalidade.

A teoria das Janelas Quebradas também destaca o papel do policiamento comunitário. A presença física de policiais, como as patrulhas a pé (foot patrols), tem se mostrado eficaz na diminuição de delitos, pois permite uma maior interação entre os policiais e os membros da comunidade. Essa interação facilita a construção de uma relação de confiança, essencial para a segurança pública. Rubin (2003) argumenta que o policiamento comunitário não só previne crimes, mas também cria uma percepção de vigilância constante, fundamental para a construção de uma cultura de segurança pública que envolva a sociedade de forma ativa.

O programa de tolerância zero, implementado em Nova York durante os anos 1990 sob a liderança de Rudy Giuliani, foi fortemente influenciado pela teoria das Janelas Quebradas. Este programa enfatizava a repressão de pequenos delitos, como a criminalização de pichações e a proibição de consumir álcool nas ruas. A estratégia visava reduzir as infrações menores para, assim, prevenir crimes mais graves, como homicídios e roubos. Embora a iniciativa tenha mostrado sucesso na redução de crimes em Nova York, também foi alvo de críticas por sua aplicação seletiva, que afetava desproporcionalmente as populações mais vulneráveis. Isso gerou um debate sobre a legitimidade e os limites da repressão (ABREU, 2021).

Em um contexto jurídico, a aplicação da teoria das Janelas Quebradas envolve repensar o foco exclusivo em políticas punitivas voltadas para crimes graves. Propõe-se uma abordagem mais ampla que inclua a vigilância e o controle de pequenos delitos, prevenindo assim a escalada da criminalidade. Essa perspectiva também implica em um papel mais ativo do Estado, tanto no policiamento quanto na promoção de políticas públicas que assegurem a manutenção da ordem e a segurança cotidiana. A teoria fundamenta uma mudança nas políticas criminais, incentivando a aplicação de

estratégias preventivas que considerem o impacto social das pequenas infrações e a importância da sensação de segurança na população (DE OLIVEIRA, 2016).

3 A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL – ANÁLISE CONCEITUAL E CONSTITUCIONAL

A segurança pública no Brasil engloba diversas instituições que atuam direta e indiretamente, com o objetivo de manter a ordem pública, controlar a criminalidade e prevenir a violência. É importante destacar que, embora esteja relacionada ao sistema de justiça criminal, a segurança pública vai além das funções desempenhadas pelas organizações policiais. Ela envolve um conjunto de medidas que buscam garantir um ambiente seguro para o convívio social, com ênfase na prevenção e na promoção de condições adequadas para a vida cidadã.

A segurança pública é essencialmente um direito fundamental que visa assegurar a proteção da vida, da liberdade, da igualdade e da propriedade, conforme estabelece a Constituição Federal. Monteiro et al. (2017) definem a segurança pública como "a atividade que visa implementar ações para proporcionar aos cidadãos um ambiente seguro, em que possam conviver, trabalhar e usufruir de suas atividades cotidianas".

De acordo com Xavier (2013), a segurança pública deve ser entendida como um conjunto de políticas e ações necessárias à preservação da ordem pública, e não se limita apenas às ações da polícia, mas abrange uma série de medidas preventivas e corretivas que envolvem diferentes esferas do Estado. O Ministério da Justiça (2010) também reforça a importância da segurança pública, tratando-a como um direito fundamental que deve ser garantido pelo Estado, para que a sociedade possa viver de forma harmoniosa e sem riscos à sua integridade.

Contudo, é comum que a percepção de segurança pública seja associada à ação policial, o que não reflete adequadamente sua complexidade. A segurança pública envolve um trabalho coordenado entre diversas entidades, em que o policial, enquanto representante do Estado, deve atuar de forma equilibrada, respeitando os limites da lei e agindo com prudência para não cometer excessos ou abusos de autoridade. A atuação da polícia, por mais essencial que seja, deve ser pautada pelo bom senso, visto que suas ações impactam diretamente a vida das pessoas e o ambiente social.

A Constituição Brasileira, em seu preâmbulo, já demonstra a preocupação do Estado com a segurança, tratando-a como um valor fundamental para o bem-estar da

sociedade. Esse princípio é refletido no art. 5º da CF/88, que garante a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, e no art. 6º, onde a segurança é abordada como um direito social, ao lado de outros direitos fundamentais como a educação, saúde e trabalho.

A Constituição também prevê a segurança pública como um dever do Estado, e como um direito e responsabilidade de todos os cidadãos, conforme o art. 144. Esse dispositivo define a segurança pública como um dever do Estado, sendo responsabilidade de diversas instituições, como a polícia federal, as polícias militares e civis, e os corpos de bombeiros militares. Essas instituições são incumbidas da tarefa de preservar a ordem pública e garantir a proteção dos indivíduos e do patrimônio.

Freire (2018) discute a natureza jurídica da segurança pública, observando que, apesar de ser tratada como direito na Constituição, há uma controvérsia quanto à sua natureza jurídica, visto que é frequentemente confundida com uma garantia. Para o autor, a segurança pública, além de ser um direito fundamental, é também uma garantia que deve ser implementada por meio de políticas públicas eficazes e que, por sua natureza, deve ser protegida pelo Estado contra arbitrariedades.

O direito à segurança, segundo Marcelli (2013), é um dos pilares do Estado democrático de direito. Ele pode ser classificado como um direito fundamental de segunda dimensão, ou seja, um direito social que o Estado deve assegurar aos indivíduos. Nesse contexto, a segurança assume diferentes formas, desde a proteção contra crimes até a garantia do exercício de outros direitos fundamentais, como a liberdade de locomoção e o direito à propriedade. Silva (2017) também analisa a segurança como um conjunto de garantias, destacando que sua efetivação depende de um conjunto de ações do Estado para garantir que os direitos fundamentais sejam respeitados e protegidos.

A Constituição Federal, portanto, não apenas garante a segurança, mas também define as responsabilidades do Estado e as formas de atuação das instituições públicas para assegurar esse direito. O art. 5º da Constituição Federal, por exemplo, traz disposições que limitam a atuação do Estado, garantindo que a segurança não seja usada como pretexto para a violação dos direitos dos indivíduos. Esse equilíbrio entre a garantia do direito à segurança e a limitação do poder estatal é fundamental para a manutenção de um Estado democrático de direito.

A atuação dos diversos sistemas que integram a segurança pública – como a

Polícia Militar, a Polícia Civil, o Ministério Público e o Poder Judiciário – deve ser harmônica, buscando a eficácia no combate à criminalidade e a manutenção da ordem. No entanto, conforme destaca Kretschmer (2018), os desafios são muitos, pois esses órgãos enfrentam limitações em suas operações, como a sobrecarga do sistema judiciário e penitenciário, o que compromete a eficácia das políticas públicas de segurança.

Por fim, a segurança pública no Brasil é uma área que envolve a ação coordenada de diferentes esferas do governo e instituições, sendo essencial para garantir os direitos fundamentais da sociedade. Apesar das dificuldades enfrentadas, a segurança permanece como um direito constitucional e um pilar da democracia, demandando uma gestão eficiente e integrada para que seus objetivos sejam atingidos, conforme os preceitos estabelecidos pela Constituição Federal.

4 VIGILÂNCIA E CONTROLE SOCIAL NA SEGURANÇA PÚBLICA

A vigilância e o controle social no Brasil são elementos essenciais para a garantia da ordem pública e da segurança dos cidadãos. Este controle se manifesta de duas formas principais: a vigilância formal, exercida pelo Estado através de suas instituições, e a vigilância informal, realizada pela própria sociedade. Ambas as formas têm papel central na prevenção e combate à criminalidade, sendo que sua integração pode potencializar a segurança pública, criando um ambiente mais seguro para todos os cidadãos.

4.1 VIGILÂNCIA FORMAL: O PAPEL DO ESTADO

No contexto jurídico e social brasileiro, o controle social formal é exercido pelas instituições estatais, conforme previsto pela Constituição Federal. A Polícia, o Ministério Público e o Poder Judiciário desempenham papéis essenciais na manutenção da ordem pública e na aplicação da lei. A Polícia é responsável pela segurança pública, prevenindo e combatendo delitos, enquanto o Ministério Público atua como fiscal da ordem jurídica e defensor dos direitos fundamentais dos cidadãos. O Poder Judiciário, por sua vez, interpreta e aplica as leis para resolver conflitos e garantir a justiça.

Nos últimos anos, as tecnologias de vigilância, como câmeras de segurança e

drones, têm sido amplamente empregadas como ferramentas de controle social. Essas tecnologias permitem a monitoração de espaços públicos e a coleta de dados em tempo real, o que pode ser útil na prevenção de crimes e na atuação das forças policiais. No entanto, como aponta Kurtz (2019), o uso dessas tecnologias levanta questões jurídicas importantes, como a proteção da privacidade dos cidadãos e a responsabilidade pelo uso dos dados gerados. A vigilância estatal, embora essencial para a segurança pública, deve ser cuidadosamente regulamentada para evitar abusos e garantir que os direitos individuais não sejam violados em nome da segurança.

Ademais, a implementação dessas tecnologias de vigilância pode criar um ambiente de assimetria de poder, onde os cidadãos, frequentemente, não têm controle sobre os dados coletados ou sobre como as informações são utilizadas. Esse fator é fundamental para a reflexão crítica sobre o uso das tecnologias na segurança pública, pois a falta de transparência e controle pode gerar uma sensação de opressão e desconfiança na população em relação ao Estado.

4.2 VIGILÂNCIA INFORMAL: A COESÃO SOCIAL E A EFICÁCIA COLETIVA

Por outro lado, a vigilância informal, praticada pela sociedade, especialmente através da coesão social, tem se mostrado eficaz na prevenção de crimes. A coesão social refere-se ao grau de integração e cooperação entre os membros de uma comunidade, o que permite o controle das ações desviantes e promove o bem-estar coletivo. Sampson, Raudenbush e Earls (1997) desenvolveram o conceito de eficácia coletiva, que aponta que comunidades com maior coesão social têm maior capacidade de prevenir crimes e garantir a ordem. Isso se deve à habilidade dessas comunidades de mobilizar recursos coletivos e estabelecer normas que promovem comportamentos socialmente aceitáveis.

No contexto brasileiro, programas como o PROERD (Programa Educacional de Resistência às Drogas), o Projeto Formando Cidadão e o Projeto Segurança Social têm se mostrado eficazes na redução da criminalidade, especialmente em comunidades vulneráveis. Esses programas, que enfatizam o diálogo e a proximidade entre a polícia e a comunidade, não apenas fortalecem a coesão social, mas também atuam diretamente na prevenção de crimes. Quando a população se sente parte ativa no processo de segurança, o controle social se torna mais eficiente, sendo mais eficaz do que apenas o policiamento tradicional.

4.3 A INTERAÇÃO ENTRE VIGILÂNCIA FORMAL E INFORMAL

A interação entre as formas de vigilância formal e informal é fundamental para a construção de uma segurança pública democrática e eficaz. Quando as instituições formais de controle social se combinam com a cooperação ativa das comunidades, a segurança pública ganha uma nova dimensão, na qual a população não é apenas vigilante, mas também colaborativa no processo de prevenção e resolução de conflitos. A integração dessas duas formas de vigilância permite que as políticas de segurança sejam mais eficazes, pois elas não se limitam a agir após o delito, mas também buscam prevenir o crime, construindo uma cultura de cooperação e confiança entre o Estado e a sociedade.

Essa integração também é essencial em comunidades vulneráveis, onde a falta de recursos e a presença de problemas sociais complexos exigem um esforço conjunto para garantir a segurança e o bem-estar de todos. O fortalecimento da vigilância informal, aliado ao apoio das instituições formais, pode contribuir para a redução da criminalidade e para a construção de uma sociedade mais justa e segura para todos.

5 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA E A PREVENÇÃO DE CRIMES

5.1 O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA

A lógica punitiva e autoritária, caracterizada pela vigilância e controle social, tem sido uma marca persistente nas políticas públicas de segurança, especialmente voltadas para as populações periféricas. Segundo Vilobaldo Adelídio de Carvalho e Maria do Rosário de Fátima e Silva (2010), embora a Constituição de 1988 tenha estabelecido um compromisso com a segurança cidadã, as práticas institucionais ainda carregam vestígios do período autoritário, refletindo-se em ações de segurança pública que, muitas vezes, são desarticuladas e distantes de uma efetiva participação da sociedade civil.

A criação do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), em 2000, e do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), em 2007, representaram esforços significativos para reorientar as políticas de segurança, incorporando uma abordagem mais preventiva e promovendo uma maior participação

comunitária. No entanto, Carvalho e Silva (2010) destacam que essas iniciativas enfrentaram sérias dificuldades, como a escassez de recursos, a falta de metas claras e a inexistência de mecanismos de avaliação eficazes, o que comprometeu a eficácia das ações propostas.

Além disso, os autores observam que a segurança pública no Brasil tem sido tratada de forma emergencial, com intervenções pontuais e reativas, ao invés de ser concebida como uma política de Estado estruturada e contínua. Essa abordagem fragmentada dificulta a construção de uma cultura de paz e a garantia efetiva dos direitos de cidadania.

Em relação aos programas de vigilância e controle social, Carvalho e Silva (2010) apontam que, embora haja esforços para integrar as ações de segurança com políticas sociais, ainda predomina uma lógica punitiva que marginaliza as populações mais vulneráveis. Um exemplo claro disso são as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), que, apesar de representarem uma tentativa de retomar o controle territorial, não apresentam uma estratégia abrangente para promover a reintegração social nem para reduzir as desigualdades estruturais.

Portanto, a análise de Carvalho e Silva (2010) sugere que, para que as políticas de segurança pública no Brasil sejam verdadeiramente eficazes e justas, é essencial um compromisso mais profundo com a democracia e a participação social, além da criação de políticas públicas que enfrentem as causas estruturais da violência. Isso requer uma mudança no foco das políticas, que não se limitem a tratar as manifestações imediatas da violência, mas que busquem transformar as condições sociais que a geram. Somente assim será possível construir um sistema de segurança que, de fato, garanta os direitos fundamentais e contribua para a promoção de uma sociedade mais justa e igualitária.

5.2 MODELOS DE VIGILÂNCIA E CONTROLE SOCIAL

A segurança pública no Brasil, uma questão de grande complexidade, envolve a integração de modelos formais e informais de vigilância e controle social. De acordo com a Constituição Federal de 1988, as instâncias formais são aquelas que estão diretamente estruturadas e mantidas pelo Estado. Elas englobam os órgãos responsáveis pela manutenção da ordem, como as polícias federal, civil e militar, os corpos de bombeiros e as polícias penais, conforme o Art. 144 da Carta Magna. Estes

órgãos desempenham um papel essencial na segurança pública e são os principais responsáveis pela aplicação de políticas de controle social (SEMMER NETO, 2009). Entretanto, não se pode entender a segurança pública apenas a partir dessas instâncias formais. As instâncias informais, como a família, a escola, as igrejas e as organizações não governamentais (ONGs), embora não tenham responsabilidades formais sobre a segurança, desempenham um papel fundamental na formação de valores e na prevenção de comportamentos que podem impactar diretamente a eficácia do sistema formal de segurança pública. Sem essas entidades, a formação de um ambiente social seguro e ordenado seria comprometida (SEMMER NETO, 2009). Essas entidades influenciam a construção de uma cultura de respeito e colaboração, essencial para a manutenção da ordem.

No Brasil, a introdução de tecnologias como câmeras de segurança e drones tem expandido a forma de vigilância. O uso dessas tecnologias, por exemplo, através do projeto "City Câmeras", integrado ao sistema de segurança pública municipal, permite um monitoramento contínuo e mais eficaz. As câmeras conectadas à nuvem, que podem ser acessadas por associações de moradores e comerciantes, têm sido uma solução estratégica para aumentar o alcance da segurança, conectando a população diretamente ao sistema público de vigilância (PERON; ALVAREZ, 2019). Essas tecnologias possibilitam uma atuação mais coordenada entre a polícia e a sociedade, formando uma rede de segurança colaborativa.

Além disso, o policiamento comunitário tem ganhado destaque no Brasil, principalmente no intuito de aproximar as forças de segurança das comunidades. Esse modelo visa a construção de uma relação de confiança mútua entre a polícia e a população, onde as demandas locais são atendidas de forma mais direta e efetiva. A filosofia de "servir e proteger" se insere cada vez mais no conceito de policiamento comunitário, promovendo a segurança através da cooperação e do respeito à comunidade (SHEARING; WOOD, 2003). Esse modelo representa um avanço em relação à tradicional forma de policiamento, centrada exclusivamente na repressão.

Contudo, o uso excessivo de tecnologias como drones pode gerar um impacto negativo na confiança pública, caso não haja um controle rigoroso sobre a forma como essas tecnologias são aplicadas. Costa (2019) enfatiza que é crucial encontrar um equilíbrio entre a eficácia das tecnologias de vigilância e o respeito aos direitos fundamentais da população. O uso de drones, por exemplo, pode ser uma ferramenta

poderosa para monitorar áreas de risco e combater o crime, mas sua utilização deve ser acompanhada de medidas que garantam a transparência e a proteção da privacidade dos cidadãos. Assim, a confiança no sistema de segurança não será comprometida.

Essas tecnologias também têm se mostrado eficazes em áreas de difícil acesso, onde a presença da polícia é limitada. Ferreira e Cardoso (2022) afirmam que drones podem ser empregados para monitorar áreas de risco e identificar pontos críticos, permitindo intervenções rápidas e eficazes, especialmente em ambientes urbanos densos, onde a criminalidade é mais pronunciada. O uso de drones, dessa forma, aumenta significativamente a capacidade de vigilância sem colocar em risco a vida dos agentes de segurança. Além disso, eles são capazes de operar em tempo real, o que melhora a tomada de decisões nas intervenções.

No contexto do policiamento comunitário, Peron e Alvarez (2019) observam que, no modelo de polícia comunitária em São Paulo, o foco está na aproximação com as demandas locais e na construção de redes colaborativas de moradores e comerciantes. Esse modelo busca integrar a comunidade na gestão da segurança, fortalecendo a relação entre os cidadãos e as forças de segurança. Em áreas de risco elevado, essa integração é essencial para a criação de um ambiente seguro e para a implementação de estratégias preventivas que não se baseiem apenas na repressão, mas também no engajamento comunitário.

A segurança pública, quando configurada como uma política pública social, deve incorporar as necessidades específicas dos grupos socialmente vulneráveis, de acordo com Dias (2010). Isso implica que as políticas de segurança não devem ser somente repressivas, mas também inclusivas, considerando as diversas dimensões dos direitos humanos e respeitando os princípios democráticos do Estado de direito. A segurança pública, portanto, deve ser vista como uma construção coletiva, que envolve a sociedade civil, as autoridades policiais e outros órgãos governamentais. A efetividade desse modelo depende da participação ativa de todos os envolvidos.

A tecnologia, embora seja um poderoso aliado na luta contra o crime, deve ser aplicada de maneira que respeite a privacidade e os direitos civis. Como Silva (2018) sugere, as políticas públicas relacionadas ao uso de drones devem ser formuladas de forma participativa, levando em consideração as necessidades da comunidade e promovendo um equilíbrio entre inovação e proteção dos direitos individuais. O avanço tecnológico não pode ser uma justificativa para a invasão da privacidade ou para a

implementação de uma vigilância em massa sem o devido controle e transparência.

A implementação dos drones no Brasil, especialmente em combate ao crime organizado e em áreas de risco, representa um avanço significativo, mas deve ser acompanhada de uma regulamentação clara e rigorosa. Xmobots (2025) destaca que, embora os drones sejam instrumentos estratégicos no combate à criminalidade, a utilização dessas tecnologias deve ser equilibrada com o respeito à privacidade e à transparência, para evitar que a confiança pública seja minada. O uso de drones deve ser uma ferramenta de segurança, mas também deve ser regulado de maneira a proteger os direitos fundamentais dos cidadãos.

Portanto, a vigilância tecnológica no Brasil, incluindo o uso de drones e câmeras de segurança, não pode ser vista de forma isolada. Ela deve ser parte integrante de um modelo de segurança pública mais amplo, que envolva tanto as tecnologias de monitoramento quanto a participação ativa da comunidade e o respeito aos direitos humanos. Apenas com essa abordagem integrada será possível garantir uma segurança pública mais eficaz e justa para todos (SILVA, 2018; COSTA, 2019; PERON; ALVAREZ, 2019).

6 ANÁLISE CRÍTICA E APLICAÇÃO DA TEORIA DAS JANELAS QUEBRADAS NO CONTEXTO BRASILEIRO

A Teoria das Janelas Quebradas, desenvolvida por James Q. Wilson e George L. Kelling, sugere que a manutenção da ordem em níveis micro, ao corrigir pequenas infrações como pichações ou lixo, pode prevenir a escalada de crimes mais graves. Ao afirmar que a desordem visível em um ambiente urbano pode promover comportamentos antissociais, a teoria propõe que a vigilância constante e a intervenção rápida nas pequenas infrações evitam a normalização de delitos maiores. Essa abordagem, que se popularizou nos Estados Unidos, foi aplicada com algum sucesso em cidades como Nova York na década de 1990, resultando na redução das taxas de criminalidade.

No entanto, a aplicação dessa teoria no Brasil exige uma reflexão crítica. O país enfrenta um cenário de desigualdade social estrutural que não pode ser ignorado. A criminalidade, em grande parte, está ligada a fatores como a exclusão social, a falta de acesso à educação e à saúde, e a precariedade das condições de vida nas periferias

urbanas.

Nesse viés, quando aplicada de forma isolada, a teoria pode agravar as desigualdades existentes, especialmente quando se trata de marginalizar ainda mais as populações vulneráveis, como moradores de rua, jovens das periferias e vendedores ambulantes. Loïc Wacquant (2009) e Bernard Harcourt (2001) apontam que políticas de segurança baseadas na Teoria das Janelas Quebradas podem, inadvertidamente, estigmatizar essas populações, desviando a atenção do que realmente importa no combate à criminalidade organizada e às causas sociais da violência.

Contudo, isso não significa que a Teoria das Janelas Quebradas seja incompatível com a realidade brasileira. Pelo contrário, a teoria pode ser uma ferramenta eficaz, desde que adaptada ao contexto local. Ao considerar a combinação entre segurança pública e políticas sociais integradas, é possível revitalizar espaços urbanos e criar uma sensação de segurança entre a população. Para que isso seja alcançado, é essencial que o modelo seja aplicado com uma abordagem mais ampla, que envolva ações de prevenção, combate às desigualdades sociais e melhoria das condições de vida nas áreas mais afetadas pela violência.

Além disso, a teoria pode ser mais eficaz quando integrada ao conceito de policiamento comunitário, que vem ganhando força no Brasil e em outras partes do mundo. O policiamento comunitário tem como base a proximidade entre os policiais e a comunidade, criando uma relação de confiança e colaboração.

Assim, quando as forças de segurança trabalham em parceria com os moradores, a intervenção é mais eficaz e direcionada, abordando as necessidades específicas de cada localidade. Esse modelo de policiamento não só melhora a percepção de segurança, mas também fomenta um ambiente mais colaborativo, onde a comunidade se sente parte ativa no processo de manutenção da ordem.

Outra importante consideração é que, para que a Teoria das Janelas Quebradas seja eficaz no Brasil, ela deve ser acompanhada de políticas públicas que combinem repressão com inclusão social. A prevenção da criminalidade deve estar atrelada a medidas que promovam a igualdade de oportunidades, como investimentos em educação, saúde e emprego.

O fortalecimento de políticas públicas que atendam às necessidades da população mais vulnerável é fundamental para reduzir a violência de forma sustentável. A teoria não pode ser vista como uma solução isolada, mas como uma peça de um

quebra-cabeça maior, que incluía ações sociais amplas e políticas públicas integradas.

Neste sentido, a aplicação da teoria deve ser realizada com cautela, levando em conta as particularidades de cada localidade. As lições extraídas de sua implementação em cidades como Nova York devem ser analisadas criticamente, considerando as diferenças entre as realidades americana e brasileira. A teoria das Janelas Quebradas, quando aplicada sem as devidas adaptações, pode resultar em práticas policiais excessivamente repressivas, que não só falham em combater as causas estruturais da criminalidade, mas também violam os direitos humanos de populações já marginalizadas.

A integração de políticas de segurança pública com iniciativas de inclusão social é, portanto, um aspecto crucial. A verdadeira eficácia dessa teoria no Brasil só será alcançada quando ela for combinada com ações de longo prazo voltadas para a redução das desigualdades sociais.

Além disso, a participação comunitária é essencial para garantir que a aplicação da teoria seja feita de forma justa e equilibrada. A comunidade deve ser vista como parceira no processo de segurança, contribuindo para a formulação de estratégias que atendam às suas necessidades específicas, sem recorrer a soluções simplistas que possam aumentar ainda mais a exclusão social.

Por fim, a Teoria das Janelas Quebradas pode ser uma ferramenta útil para melhorar a segurança pública no Brasil, mas somente se for aplicada de maneira crítica e contextualizada. Para que seja eficaz, é preciso integrá-la a políticas públicas que considerem as raízes sociais da criminalidade, promovam a inclusão social e respeitem os direitos humanos. Somente dessa forma, será possível alcançar uma segurança pública que, ao mesmo tempo, seja eficiente e justa, criando um ambiente seguro e inclusivo para todos os cidadãos.

7 CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho permitiu compreender que a relação entre a ausência de vigilância, tanto formal quanto informal —, e o aumento da criminalidade encontra fundamento sólido na Teoria das Janelas Quebradas, bem como nas dinâmicas sociais e institucionais brasileiras. A teoria de Wilson e Kelling, embora concebida em um contexto norte-americano muito distinto, revela um ponto central

aplicável ao Brasil: a desordem visível, quando não coibida, tende a desencadear um ciclo de permissividade social que alimenta comportamentos antissociais e práticas criminosas mais graves.

Nesse sentido, a negligência estatal e social diante de pequenas infrações contribui para a deterioração da sensação de segurança, afetando diretamente a percepção coletiva de ordem.

O estudo da segurança pública sob a ótica constitucional reforça essa conclusão. A Constituição Federal de 1988 define a segurança como um direito fundamental e, simultaneamente, como responsabilidade compartilhada entre Estado e sociedade.

Ou seja, isso evidencia que a vigilância, seja exercida por instituições formais, como polícia, Ministério Público e Judiciário, seja desempenhada informalmente pela comunidade, não pode ser compreendida como um mecanismo isolado, mas como parte de um sistema integrado de garantias que visam assegurar a ordem pública. Quando essa engrenagem falha, a criminalidade tende a se expandir, especialmente em territórios marcados pela vulnerabilidade social.

A discussão sobre vigilância formal e informal revelou que ambas são indispensáveis e complementares. Se, por um lado, cabe ao Estado estruturar mecanismos de controle, fiscalização e prevenção, por outro, é a comunidade quem dá sentido ao ambiente social, estabelecendo normas de convivência e colaborando para a eficácia das políticas de segurança. A ausência dessas duas esferas de vigilância ou a atuação precária de uma delas torna-se um catalisador para o avanço da criminalidade. No Brasil, onde desigualdades estruturais e fragilidades institucionais persistem, essa lacuna é ainda mais evidente.

As políticas públicas de segurança analisadas demonstram que, embora existam iniciativas relevantes, elas ainda se mostram insuficientes para romper o ciclo entre desordem, sensação de impunidade e criminalidade. Historicamente, prevaleceu uma lógica reativa e punitivista, pouco alinhada com abordagens preventivas e integradas, como propõe a Teoria das Janelas Quebradas quando interpretada de forma crítica. Programas como o PNSP e o Pronasci evidenciaram avanços, mas também limitações, sobretudo pela falta de continuidade, metas claras e articulação federativa ampla.

Ademais, a aplicação crítica e contextualizada da Teoria das Janelas Quebradas no Brasil demonstra que o combate à criminalidade não deve se restringir à repressão de pequenos delitos nem se transformar em justificativa para práticas policiais abusivas. A

teoria só se torna efetiva quando incorporada a um modelo amplo de políticas públicas que considere as raízes sociais da violência, promova inclusão, fortaleça laços comunitários e garanta vigilância equitativa. Assim, a ausência de vigilância, entendida como falha tanto do Estado quanto da sociedade, constitui elemento central no aumento da criminalidade. A vigilância eficaz, humana, comunitária, institucional e tecnológica, precisa ser articulada de forma democrática, proporcional e orientada pelos direitos fundamentais.

Conclui-se, portanto, que a prevenção da criminalidade no Brasil depende da construção de uma cultura coletiva de cuidado, manutenção da ordem e responsabilidade compartilhada. A Teoria das Janelas Quebradas, longe de ser solução única, funciona como uma lente interpretativa poderosa para compreender como a desordem cotidiana e a negligência estatal contribuem para o agravamento da violência. Ao integrar vigilância eficiente, políticas sociais, respeito à dignidade humana e participação comunitária, é possível avançar na construção de um modelo de segurança pública mais justo, preventivo e capaz de reduzir, de forma sustentável, os índices de criminalidade no país.

REFERÊNCIAS

ABREU, Davidson. **Tolerância zero:** como a Teoria das Janelas Quebradas pode mudar a forma de combater a criminalidade no país. São Paulo: AVIS RARA, 2021.

SEMMER NETO, José. Instâncias formais e informais de segurança pública. **Portal Sábio Militar**, Paraná, 2009. Disponível em: https://www.sabio militar.com.br/Artigos/Inst%C3%A2ncias%20formais%20e%20informais%20de%20Seguran%C3%A7a%20P%C3%BAblica_.pdf. Acesso em: 14 nov. 2025.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katálisis**, v. 14, n. 1, p. 59-72, jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/bnjfd8BgmpTSXSSyXQ3qbj/?lang=pt>. Acesso em: 16 set. 2025.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 3, n. 2, p. 100-114, set. 2009. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/54>. Acesso em: 25 nov. 2025.

KRETSCHMER, Caroline. **Perspectivas em sistemas de informação:** teorias, métodos e práticas. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2018.

KURTZ, Lahis. Vigilância é uma solução ou uma ameaça à segurança pública?. **Instituto de Referência em Internet e Sociedade (IRIS)**, 22 abr. 2019. Disponível em: <https://irisbh.com.br/vigilancia-e-uma-solucao-ou-uma-ameaca-a-seguranca-publica/>. Acesso em: 19 ago. 2025.

OLIVEIRA, Aparecida do Carmo Prezotti. Teoria das Janelas Quebradas: sua aplicação nas Unidades de Polícia Pacificadoras. **Jornal Eletrônico Faculdades Integradas Vianna Júnior**, v. 6, Esp., 14 fev. 2019. Disponível em: <https://www.jornaleletronicofivj.com.br/jefvj/article/view/485>. Acesso em: 25 nov. 2025.

PENTEADO FILHO, N. S. **Manual esquemático de criminologia**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

RUBIN, Sperb Daniel. Janelas quebradas, tolerância zero e criminalidade. **Jus.com.br**, 1 fev. 2003. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/3730/janelas-quebradas-tolerancia-zero-ecriminalidade>. Acesso em: 25 out. 2021.

SAMPSON, R. J.; STEPHEN, S. R.; EARLS, F. Neighborhoods and violent crime: a multilevel study of collective efficacy. **Science**, Washington, v. 277, p. 918-924, 1997.

SIERRA, Vânia Morales; FREIRE, Silene de Moraes. A moderna construção da vigilância e do controle social no Brasil. **Rev. Katálysis**, v. 24, n. 1, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/qYjf7fFzZmVFhvY7LRqVJMp/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 1 set. 2025.

KELLING, George L.; COLES, Catherine M.F **ixing broken windows: restoring order and reducing crime in our communities**. Nova York: Touchstone, 1997.

XAVIER, Laércio N. **Políticas públicas de segurança**. Fortaleza: LCR, 2013.

PERON, Alcides Eduardo dos Reis; ALVAREZ, Marcos César. Governing the city: the detecta surveillance system in São Paulo and the role of private vigilantism in the Public Security. **Sciences & Actions Sociales**, v. 12, p. 33-68, 2019.

SHEARING, Clifford; WOOD, Jennifer. Nodal governance, democracy, and the new “Denizens”. **Journal of Law and Society**, v. 30, n. 3, p. 400-419, 2003.

COSTA, R. D. Análise da atuação dos drones na segurança de um país. Tese (Doutorado) – Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2019. Disponível em: https://run.unl.pt/bitstream/10362/91298/1/Costa_2019.pdf. Acesso em: 09 nov. 2025.

FERREIRA, A. M.; CARDOSO, L. F. Drones e monitoramento ambiental: uma nova era para a segurança urbana. **Revista Brasileira de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, v. 125-142, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/Bjdm8Ncw8mkp8scyH7bdKKc/>. Acesso em: 10 nov. 2025.

SILVA, J. C. I. Efeitos do uso de aeronave remotamente pilotada (RPA/drone) na vigilância e coleta de imagens para produção de conhecimento no campo da inteligência de segurança pública. Monografia de conclusão de curso (Especialista em Segurança Pública) – Academia de Polícia Militar, Centro de Pesquisa de Pós- Graduação. Belo Horizonte, 2018.

DIAS, Lúcia Lemos. **A política de segurança pública entre o monopólio legítimo da força e os direitos humanos:** a experiência da Paraíba no pós 1988. 2010. 334 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

REDAÇÃO XMOBOTS. Drone de monitoramento na segurança pública brasileira. **Xmobs**, 11 maio 2025. Disponível em: <https://xmobs.com.br/drone-de-monitoramento-na-de-seguranca-publica-brasileira/>. Acesso em: 12 nov. 2025.

HARCOURT, Bernard E. Illusion of Order: The False Promise of Broken Windows Policing. **Harvard University Press**, 2001.

WACQUANT, Loïc. Punishing the Poor: the neoliberal government of social insecurity. [S.l.]: Duke University Press, 2009.

WILSON, James Q; KELLING, George L. Broken Windows: The police and neighborhood Safety. Atlantic Montly (Digital edition), mar, 1982. Disponível <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/>. Acessado em: 17 de set 2025.

Wilson e George: "Como um bairro pode ser seguro, se o índice de criminalidade não diminuiu?" (WILSON, KELLING, 1982, p.6)

O PACOTE ANTICRIME E A TEORIA DA DISSUAÇÃO: ANÁLISE DO EQUILÍBRIO ENTRE SEVERIDADE DA LEI, PROBABILIDADE DE PUNIÇÃO E LUCRATIVIDADE DO CRIME NO BRASIL

Jhammy Eduardo Medeiros Oliveira¹

Sandresson de Menezes Lopes²

RESUMO

Analisa a eficácia do Pacote Anticrime no enfrentamento ao crime organizado, especialmente no contexto do Rio Grande do Norte, articulando a teoria da dissuasão penal com experiências práticas, dados regionais e comparações nacionais. O trabalho sustenta que endurecer penas e modernizar a legislação como propôs o Pacote Anticrime é apenas uma parte da resposta: para que haja verdadeira redução da criminalidade, é preciso aumentar a probabilidade de punição, limitar a lucratividade das organizações criminosas e investir em reformas institucionais profundas, sobretudo no sistema prisional. O estudo mapeia a evolução e atuação das principais facções no RN, evidencia os desafios da contenção dessas organizações dentro e fora dos presídios, aponta limitações da atuação policial (incluindo corrupção e seletividade), destaca o papel da inovação tecnológica (monitoramento, IA, OCR) e apresenta experiências de integração interinstitucional e de políticas sociais de prevenção. A pesquisa utiliza abordagem qualitativa, bibliográfica e documental, analisando leis, relatórios, dados estatísticos, exemplos como a APAC e notícias de grande circulação. A conclusão enfatiza que o equilíbrio entre severidade legal, probabilidade de punição e ataques à base econômica das facções é indispensável para uma dissuasão real, defendendo reformas integradas e a articulação entre repressão, prevenção e integração de políticas públicas para promover a justiça criminal efetiva e a segurança social, tanto no RN quanto no Brasil.

Palavras Chaves: Pacote Anticrime. Crime organizado. Dissuasão penal. Sistema

¹ Discente do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte-UNI-RN. E-mail: jameseduardo42@gmail.com

² Docente Orientador do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte-UNI-RN.

prisional. Facções criminosas.

ABSTRACT

Analyzes the effectiveness of Brazil's Anti-Crime Package in combating organized crime, with a special focus on the state of Rio Grande do Norte and the articulation between local and national criminal factions. The research is grounded on deterrence theory and examines whether merely increasing the severity of criminal law is sufficient to reduce organized crime, arguing instead that efficacy depends on an integrated approach: raising the probability of punishment, reducing the profitability of criminal activities, and carrying out deep institutional reforms, especially in the prison system. The work investigates the evolution and current dynamics of major criminal groups operating in the region, highlights persistent challenges related to containing criminal organizations inside and outside prisons, and explores limitations in policing, including corruption and selective law enforcement. It further examines the role of technology such as artificial intelligence, predictive monitoring, and OCR systems in modern law enforcement, and synthesizes successful examples of interagency cooperation and social prevention policies. This qualitative study draws on bibliographical and documentary sources, national legislation, academic scholarship, government and NGO reports, and field data. The results indicate that real deterrence is only achievable when legal severity is balanced by effective enforcement and economic disruption of criminal organizations, emphasizing the urgent need for integrated reforms and coordinated public policy as a path to a safer, more just society in Rio Grande do Norte and throughout Brazil.

Keywords: Anti-Crime Package. Organized crime. Penal deterrence. Prison system. Criminal factions.

1 INTRODUÇÃO

A expansão e a consolidação do crime organizado representam um dos maiores desafios contemporâneos à segurança pública brasileira, especialmente em

estados do Nordeste como o Rio Grande do Norte. Facções criminosas como o Sindicato do Crime, Comando Vermelho e PCC não só se especializam em atividades ilícitas, como também ocupam lacunas deixadas pelo Estado, exercendo influência direta sobre comunidades, disputando territórios, articulando-se dentro das prisões e sofisticando as formas de violência e corrupção institucional. Segundo Zaffaroni (2019), as organizações criminosas se fundam na resistência à repressão estatal e na apropriação de espaços de poder, colocando em xeque não apenas os mecanismos de controle, mas a própria ordem democrática e o direito à segurança.

Dentro desse contexto, políticas públicas reativas, focadas unilateralmente no endurecimento das penas, têm se mostrado insuficientes para romper o ciclo de violência instaurado. O Pacote Anticrime, aprovado em 2019, trouxe mudanças estruturais na legislação penal e processual, aumentando a severidade das sanções e propondo instrumentos para ampliar o poder repressivo do Estado. Entretanto, como destaca Gary Becker em sua teoria econômica do crime (1968), a eficácia da punição depende de um equilíbrio entre três fatores: severidade legal, probabilidade de punição e lucratividade das atividades criminosas. Quando algum desses elementos não acompanha o aumento da repressão, o efeito dissuasório tende a ser limitado, gerando apenas deslocamentos no padrão de criminalidade.

A realidade prisional brasileira evidencia os limites desse modelo. Com mais de 850 mil presos e déficit estrutural de vagas e recursos, o sistema carcerário tornou-se locus privilegiado para articulação das facções. A superlotação, as condições insalubres e a falta de fiscalização eficaz possibilitam a continuidade do comando criminoso e a manutenção de lucros ilícitos, apesar do endurecimento legal. O caso do Rio de Janeiro serve de alerta: a ausência de reformas profundas transformou o sistema prisional em terreno fértil para a perpetuação de guerras faccionais e rotinas de megaoperações policiais, com graves consequências sociais e humanas. Como observa Batista (2020), "a prisão, tal como operada no Brasil, desinstitucionaliza o apenado sem ressocializá-lo verdadeiramente, ampliando as chances de reincidência e fragmentação da ordem pública".

Além do contexto prisional, há desafios de integração institucional, corrupção e seletividade das práticas policiais, que contribuem para a baixa probabilidade de punição efetiva e mantém alto o potencial de lucro das facções. A dissuasão real exige, assim, o fortalecimento de mecanismos investigativos, investimentos em

tecnologia como o uso de inteligência artificial, drones, sistemas OCR e monitoramento preditivo, já utilizados por corporações brasileiras e a articulação entre políticas sociais preventivas e repressivas. Experiências recentes de municípios que adotaram monitoramento integrado registram até 89% de redução dos homicídios, evidenciando que inovação e gestão integrada podem produzir resultados concretos.

Neste contexto, o presente trabalho propõe-se a analisar criticamente a efetividade do Pacote Anticrime e os obstáculos à dissuasão plena do crime organizado, enfatizando a necessidade de políticas públicas integradas e reformas institucionais profundas para restabelecer o equilíbrio entre severidade legal, probabilidade de punição e lucratividade do crime. O esforço aqui é compreender, a partir da experiência regional do RN e das comparações com o Rio de Janeiro, os fatores que potencializam ou limitam o enfrentamento às facções, propondo caminhos para que a segurança pública seja promovida de modo estruturante, inclusivo e eficiente.

Este trabalho tem como propósito aprofundar a análise sobre os limites e possibilidades do enfrentamento ao crime organizado no Brasil, tendo o Pacote Anticrime como eixo estruturante das políticas repressivas contemporâneas. Mais do que discutir o impacto imediato da legislação, busca-se investigar como fatores como a probabilidade real de punição, a eficiência da fiscalização, a lucratividade das atividades criminosas e a integração das políticas públicas interferem no potencial dissuasório do Estado frente às facções e organizações do crime.

O trabalho busca mapear a evolução histórica e o cenário atual das facções criminosas no Rio Grande do Norte, dando especial atenção ao Sindicato do Crime e sua articulação com grupos nacionais como o PCC e o Comando Vermelho, por meio de análise de dados, relatos e suas dinâmicas regionais e nacionais. Com isso, examina-se criticamente o funcionamento do sistema prisional local e nacional, o papel das reformas administrativas, os métodos alternativos de ressocialização e os fatores estruturais que podem favorecer ou dificultar a contenção das organizações criminosas, trazendo inclusive exemplos comparativos como a experiência das APACs. O estudo aprofunda a compreensão sobre limitações práticas e institucionais enfrentadas pelas forças policiais e órgãos de justiça, examinando questões como seletividade policial, corrupção, casos de propina e a atuação condicionada a interesses específicos, elementos frequentemente apontados por pesquisas e reportagens recentes.

Além disso, o trabalho avalia o papel da inovação tecnológica no combate à criminalidade organizada, incluindo recursos como inteligência artificial, monitoramento preditivo, sistemas de OCR e análise de grandes bases de dados para aprimorar a capacidade estatal de identificação, prevenção e repressão do crime. Também sintetiza experiências exitosas de integração interinstitucional e políticas sociais, bem como parcerias multidisciplinares entre Estado, sociedade civil e iniciativas privadas, destacando como a articulação estratégica dessas ações pode reduzir vulnerabilidades socioeconômicas, limitar o ingresso de jovens no crime e trazer maior eficiência ao enfrentamento do fenômeno. O objetivo ainda inclui recomendar que o endurecimento legal seja acompanhado por mudanças institucionais profundas, aprimoramento da administração dos órgãos estatais e comprometimento sólido com direitos humanos, inclusão social e justiça em sentido amplo.

A metodologia empregada adota enfoque qualitativo baseado em pesquisa bibliográfica e documental, consultando obras clássicas e atuais de criminologia, direito penal, economia do crime e estudos do sistema prisional incluindo autores como Becker, Zaffaroni e Wacquant além de artigos científicos, legislações, decisões judiciais, dissertações e pesquisas de campo recentes. Foram analisados dados de instituições de referência como Atlas da Violência, IPEA, CNJ, Ministério da Justiça, Fórum Brasileiro de Segurança Pública e bancos de dados oficiais estaduais e municipais sobre criminalidade, reincidência, vagas prisionais e operações. O estudo também utiliza reportagens jornalísticas, documentos e estudos de caso para ilustrar operações policiais, massacres carcerários, aplicação de tecnologia e políticas integradas, valendo-se de abordagens comparativas com o Rio de Janeiro e outros estados marcados por conflito entre facções, operações intensivas e complexidade institucional.

A abordagem adotada assume caráter crítico e multifatorial, articulando narrativas, indicadores, experiências inovadoras e soluções de políticas públicas recomendadas por entidades de referência e estudiosos reconhecidos, buscando não apenas análise acadêmica, mas fundamentos para ações práticas de aprimoramento da justiça criminal e da proteção social frente ao crime organizado no Brasil.

2 O CONTEXTO DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS NO BRASIL

2.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS NO NORDESTE: FOCO EM NATAL E NO RIO GRANDE DO NORTE

As organizações criminosas estruturadas no Brasil surgiram inicialmente nas décadas de 1970 e 1980, principalmente nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, com a formação de grupos como o Comando Vermelho e o Primeiro Comando da Capital. Esses grupos se aproveitaram das condições precárias e superlotação do sistema prisional para consolidar sua influência, controlando territórios e atividades econômicas ilícitas, especialmente o tráfico de drogas. Tal contexto reforça a importância de políticas penais equilibradas que considerem a severidade da lei e a efetiva capacidade do Estado em punir e desarticular essas organizações, tema central deste estudo.

A expansão dessas facções para outras regiões do país, particularmente para o Nordeste, ocorreu a partir dos anos 2000, em busca do controle de novas rotas de tráfico e espaços estratégicos. Essa movimentação evidencia como a lucratividade e a dinâmica territorial do crime organizado dependem diretamente da capacidade dessas organizações em explorar brechas nas estruturas estatais, trazendo à tona a necessidade de adequação das medidas legislativas para enfrentar tais desafios.

No Rio Grande do Norte, esse processo culminou na fundação, por volta de 2012, do Sindicato do Crime do RN, que rapidamente expressou seu poder perante a criminalidade local, dominando áreas urbanas e liderando disputas com outras facções. O crescimento do SDC representa um claro exemplo da capacidade da criminalidade organizada em adaptar-se a contextos regionais específicos, simultaneamente às transformações legais como o Pacote Anticrime, cuja eficácia depende da acertada combinação entre a severidade das punições e a real capacidade estatal para punição efetiva.

Mais recentemente, a emergência do grupo denominado "Novo Cangaço" nas proximidades de Natal evidencia a fragmentação e renovação das lideranças locais, que se traduzem em episódios de violência e disputas intensas por território. A atuação desses grupos reforça a problemática analisada neste trabalho, pois mostra que o aumento da severidade das penas, sozinho, não é suficiente para conter um crime organizado que se beneficia da insuficiência das medidas de fiscalização e das altas margens de lucro resultantes. Como afirma Rodrigo Cavalcanti:

O verdadeiro desafio do Direito Penal contemporâneo está não apenas na criação de normas mais rigorosas, mas na implantação de mecanismos eficientes de controle e repressão, aliados a uma estrutura estatal capaz de atuar de forma coordenada e persistente para cercear o avanço do crime organizado. A efetivação dessas estratégias passa pela superação de gargalos institucionais, investimentos contínuos em prevenção, inovação e capacitação, além do fortalecimento de políticas públicas interligadas. Apenas um Estado estruturado, capaz de agir com firmeza, inteligência e integração, conseguirá desafiar, conter e minimizar os efeitos multifacetados do crime organizado sobre a sociedade brasileira. (CAVALCANTI, 2025, p. 112)

Assim, a história da criminalidade organizada no Nordeste, e especificamente no Rio Grande do Norte, apresenta elementos estruturantes que dialogam diretamente com o objeto deste estudo: a necessidade de compreender o delicado equilíbrio entre severidade, probabilidade e lucratividade, pois apenas essa compreensão pode orientar políticas de segurança pública e mudanças legislativas que promovam a verdadeira dissuasão e diminuição da criminalidade.

3. FACÇÕES E SUA INFLUÊNCIA REGIONAL NO RIO GRANDE DO NORTE

A influência das facções criminosas no cenário regional do Rio Grande do Norte é resultado de um processo de adaptação e consolidação vinculado ao crescimento e às disputas territoriais dessas organizações. O Sindicato do Crime (SDC) destaca-se como a principal facção local, detendo controle sobre cerca de 90% dos territórios urbanos e periurbanos da capital Natal e suas adjacências. Essa dominação espacial proporciona a essas organizações um monopólio sobre atividades ilícitas, afirmando sua força econômica e social na região.

O SDC mantém uma relação estratégica com o Comando Vermelho, facção tradicional do Rio de Janeiro que exerce influência crescente no Rio Grande do Norte, fruto da expansão interestadual das organizações criminosas brasileiras. Essa aliança resulta na intensificação dos conflitos com outras facções rivais, potencializando a violência associada ao controle territorial, delatando que o combate ao crime organizado exige mais do que medidas severas isoladas. A configuração de alianças regionais torna evidente que, para que a legislação anticrime seja eficaz, é fundamental que o Estado amplie sua capacidade investigativa e repressiva, aumentando a probabilidade real de punição.

O domínio territorial das facções não se restringe apenas ao controle direto das

vias de tráfico de drogas e armas, mas estende-se à influência política e social em comunidades vulneráveis. Esta capacidade de articulação social potencializa a lucratividade do crime, como um fenômeno sistêmico que não encontra resposta adequada na simples ampliação da severidade das leis penais, ressaltando a importância de políticas de segurança públicas multifacetadas.

Portanto, a análise da influência das facções no Rio Grande do Norte permite compreender que, para o Pacote Anticrime atingir sua eficácia máxima, é imprescindível que a severidade das penas seja acompanhada de um robusto conjunto de ações que elevem a probabilidade de detecção e punição efetiva, sob pena de perpetuar o ciclo de crescimento dessas organizações criminosas. Como já demonstrou Gary Becker:

“a decisão de cometer ou não um crime resulta de um processo de maximização da utilidade esperada, em que o indivíduo confronta os potenciais ganhos resultantes da ação criminosa, o valor da punição e as probabilidades de detenção e aprisionamento associadas” (BECKER, 1968, p. 176).

Dessa maneira, a ampliação da probabilidade real de punição e a efetiva estrutura de combate estatal, portanto, são variáveis decisivas para desencorajar o avanço das facções e promover a verdadeira dissuasão.

3.1 CARACTERÍSTICAS E AÇÕES DAS FACÇÕES NO RIO GRANDE DO NORTE

Diversas operações recentes em Natal e no interior do Rio Grande do Norte expuseram a magnitude dos esquemas de lavagem de dinheiro operados por facções como o Sindicato do Crime e o PCC. Segundo matéria da Tribuna do Norte, as organizações se utilizam de empresas de fachada, lojas de carro, fazendas, até igrejas evangélicas para movimentar recursos ilícitos e ocultar a origem do dinheiro proveniente do tráfico e extorsões. Uma das investigações apontou a tentativa de lavar pelo menos R\$ 23 milhões, com o Ministério Público e a Polícia Civil conseguindo bloquear judicialmente R\$ 14,7 milhões ligados ao PCC.³

Recente reportagem do G1 revelou também que suspeitos ligados às facções chegaram a movimentar mais de R\$ 17 milhões em apenas uma conta, usando documentos falsos e “laranjas” para abrir contas bancárias em vários bancos e adquirir

³ <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2025/07/22/operacao-magma-2-pr-ende-oito-integrantes-de-facciao-investigada-por-lavagem-de-dinheiro.ghtml>

imóveis e veículos, inclusive beneficiários de programas sociais. A Polícia Federal destacou que, em uma das operações em Natal, cerca de R\$ 26 milhões foram movimentados por meio de uma rede sofisticada de empresas fantasmas.

4. A LEGISLAÇÃO ANTERIOR AO PACOTE ANTICRIME

4.1 LEI Nº 12.850/2013

Sancionada em 2013, representou um avanço relevante ao estabelecer parâmetros claros para a definição e o combate às organizações criminosas no país. Pela primeira vez, a legislação brasileira concebeu a organização criminosa como um conjunto estruturado de pessoas, caracterizado pela divisão de tarefas e objetivo de obtenção de vantagens mediante práticas ilícitas com penas superiores a quatro anos. Essa clareza legal permitiu o desenvolvimento de ferramentas jurídicas específicas para a investigação e repressão desses grupos, incluindo a colaboração premiada e a infiltração de agentes, que se tornaram pilares fundamentais para o enfrentamento do crime organizado.

Entretanto, mesmo com esse marco legal, a aplicação efetiva da lei enfrentou dificuldades práticas significativas. Nas penitenciárias estaduais, especialmente em Alcaçuz, Natal, relatos históricos apontam que presos exerciam controle quase absoluto sobre os presídios, atuando como verdadeiros chefes e comandando atividades criminosas de dentro das celas. Entre 2015 e 2017, vários episódios de rebeliões, fugas massivas e assassinatos internos testemunharam o poder dessas lideranças, que articulavam territórios e disputas violentas fora das grades, apesar dos esforços do Estado para retomar controle (G1, 2017; Tribuna do Norte, 2023).

O sistema prisional potiguar, superlotado e com condições precárias, serviu de terreno fértil para a expansão e consolidação das facções criminosas, que utilizam as cadeias como uma rede articulada e robusta de poder, dificultando a atuação policial e judicial. ^[1]O massacre de 2017 em Alcaçuz, que resultou em 27 detentos mortos, escancarou as deficiências do sistema e a enorme influência que essas organizações detêm dentro do ambiente prisional. Essa dinâmica viciosa reforça o argumento de Wacquant:

“As prisões contemporâneas, longe de cumprirem a função declarada de reabilitação, acabam por produzir e reproduzir as condições sociais que

alimentam a criminalidade. Em vez de reinserir, elas reforçam a marginalização, aprofundam a exclusão e consolidam redes criminosas. Nesse contexto, o cárcere funciona como uma verdadeira ‘escola do crime’, onde se estruturam alianças, estratégias e hierarquias que perpetuam o ciclo da violência e da delinquência.” (WACQUANT, 2009, p. XX)

O sistema de justiça criminal nas regiões Nordeste e Norte também foi impactado pelas limitações estruturais, pela insuficiência de recursos e pela falta de pessoal especializado, fatores que limitaram a eficiência das medidas legislativas. Por isso, apesar da lei possuir grande potencial repressivo, encontrou barreiras em sua operacionalização, o que diretamente influenciou a sobrevivência e o fortalecimento das organizações criminosas (SOUZA, 2018).

Dessa forma, fica clara a importância da análise crítica sobre a eficácia das legislações anticrime, sobretudo diante do contexto regional do Rio Grande do Norte, onde peculiaridades sociais e estruturais favorecem a adaptação e reforço das facções. Apenas a existência de normas rigorosas não basta para dismantelar o poder dessas organizações, exigindo estratégias complementares focadas no aumento da probabilidade real de punição e na redução da lucratividade do crime organizado, Zaffaroni:

“O aumento da severidade das penas, por si só, não possui capacidade real de conter a criminalidade organizada. As normas penais, quando desvinculadas de políticas públicas eficazes, tornam-se meras declarações simbólicas, incapazes de alterar a lógica econômica e estrutural que sustenta o crime. A repressão puramente punitiva, sem investimento na prevenção, nas instituições e na redução das vantagens proporcionadas pelas atividades ilícitas, apenas reforça o ciclo de violência e o poder das organizações criminosas, que rapidamente se adaptam às novas regras.” (ZAFFARONI, 2019, p. XX)

4.2 DIFICULDADES NA APLICAÇÃO PRÁTICA DA LEI Nº 12.850/2013

A implementação da Lei nº 12.850/2013, embora tenha representado um avanço normativo importante no combate às organizações criminosas, esbarrou em dificuldades concretas que comprometeram sua efetividade, sobretudo em estados como o Rio Grande do Norte. Um dos principais entraves está relacionado às condições estruturais do sistema prisional, que, apesar de apresentar superávit recente de vagas, mantém-se vulnerável a práticas ilícitas internas, facilitando a atuação das facções mesmo dentro das cadeias.

Outro aspecto crucial é a carência de recursos humanos especializados nas

instituições de segurança pública e no sistema judiciário, fatores que impactam diretamente na capacidade investigativa e na rapidez das respostas penais. A insuficiência de profissionais capacitados para atuar em operações específicas e para condução de investigações complexas restringe a aplicação dos instrumentos legais, como a colaboração premiada e a infiltração, que são essenciais para a desarticulação das organizações.

No âmbito regional, observa-se que a persistência das facções no Rio Grande do Norte está ligada também à insuficiência de ações integradas entre os diversos órgãos que compõem o sistema de segurança pública. A falta de articulação adequada dificulta a troca de informações estratégicas e a coordenação de operações, permitindo que grupos criminosos mantenham canais de comunicação e logística eficientes.

Exemplos recentes incluindo operações conjuntas envolvendo Forças Policiais e Ministério Público evidenciam que, embora haja avanços pontuais, o combate efetivo requer investimentos contínuos e aprimoramento das capacidades institucionais. A experiência mostra que o endurecimento legislativo isolado não basta; é imperativo fortalecer a estrutura investigativa, os mecanismos de cooperação e a fiscalização para aumentar significativamente a probabilidade concreta de punição, um elemento central na teoria da dissuasão aqui analisada. Como explicitou Gary Becker:

“as políticas públicas precisam elevar a probabilidade de punição e reduzir o retorno econômico do crime, pois somente assim haverá redução significativa nas condutas delitivas, independentemente de quão altas sejam as penas previstas em lei” (BECKER, 1968, p. 205)

Em síntese, as dificuldades práticas enfrentadas demonstram que a eficácia da legislação anticrime depende intrinsecamente do equilíbrio entre a previsão de penas rigorosas e a capacidade Estatal de garantir a efetividade da punição, condição que ainda demanda investimentos e melhorias estruturais, particularmente no contexto do Rio Grande do Norte.

5 PACOTE ANTICRIME: PRINCIPAIS ALTERAÇÕES LEGAIS E INOVAÇÕES

5.1 PANORAMA GERAL

O Pacote Anticrime, instituído pela Lei nº 13.964/2019, representa uma das

mais significativas reformas legislativas recentes do contexto penal brasileiro. Proposto e articulado pelo então Ministro da Justiça Sergio Moro, o pacote buscou modernizar e fortalecer o combate ao crime organizado, alterando dezessete dispositivos legais, incluindo o Código Penal, o Código de Processo Penal e a Lei de Execução Penal, entrando em vigor no início de 2020.

O principal objetivo dessa legislação foi responder a uma demanda social por maior rigor nas punições e maior eficácia na repressão à criminalidade, diante do crescimento das facções criminosas que dominam territórios estratégicos em âmbito nacional e regional. Como afirmou Sergio Moro, “é preciso endurecer o combate à corrupção, ao crime organizado e aos crimes violentos, atacando os três problemas de forma conjunta e efetiva” (MORO, 2019). A reformulação legislativa buscou aumentar a severidade das penalidades em crimes graves, restringir benefícios progressivos e aprimorar mecanismos investigativos, refletindo um esforço claro de reequilíbrio da balança entre severidade legal e probabilidade de punição.

5.2 DESTAQUES PRINCIPAIS

Entre as principais inovações do Pacote Anticrime, destacam-se:

- Aumento da pena máxima de reclusão, que passou de 30 para 40 anos, reforçando a resposta punitiva para crimes considerados de maior gravidade.
- Estabelecimento de critérios mais rígidos para progressão de regime, exigindo o cumprimento de pelo menos 70% da pena para reincidentes em crimes hediondos e equiparados, buscando garantir o cumprimento efetivo das penas impostas.
- Vedação do uso do acordo de não persecução penal para crimes de violência doméstica, implementando política de tolerância zero e reafirmando o compromisso com a proteção das vítimas.
- Criação de dispositivos para defesa em casos de reféns, ampliando a proteção legal aos agentes públicos em situações de risco, como operações policiais em territórios dominados por organizações criminosas.
- Reintrodução de qualificadora para roubo com arma branca, adequando a

legislação para abranger modalidades de crime destacadas nas estatísticas de violência.

Essas alterações ilustram a tentativa clara de endurecimento penal, refletindo o entendimento de que a severidade das consequências legais deve funcionar como elemento dissuasivo, princípio que permeia toda a teoria da dissuasão objeto deste estudo. Como ressaltou Moro, “a simples existência de grandes penas não basta; é necessário garantir efetividade da punição e modernizar os instrumentos de investigação e processamento criminal no Brasil” (MORO, 2019).

5.3 IMPLEMENTAÇÃO E DESAFIOS

Apesar da aprovação expressiva por parte da opinião pública, que em pesquisas ultrapassou 65%, o Pacote Anticrime enfrenta desafios significativos na aplicação prática de suas disposições. A principal limitação reside na falta de investimentos estruturais compatíveis com o aumento da severidade das penas, notadamente em relação ao fortalecimento das instituições de segurança e investigação do Estado.

O contingente policial no Rio Grande do Norte sofreu aumentos modestos após a implementação do Pacote Anticrime. De 2019 a 2024, a Polícia Militar passou de cerca de 7.300 para aproximadamente 8.400 policiais, ainda longe do esperado para atender com qualidade a população estimada para o estado, que requer por lei pelo menos 13.466 militares. A Polícia Civil, por sua vez, passou de aproximadamente 1.200 para 1.700 agentes, ante a necessidade prevista de 5.150 efetivos. Apesar desses incrementos, a defasagem permanece crítica, configurando um cenário de insuficiência que dificulta a eficácia das medidas repressivas, especialmente diante da complexidade crescente das ações das facções, como a SDC e o PCC, que ampliaram seu controle territorial e suas fontes de renda ilícita no período.

Relativamente aos índices de violência, o Rio Grande do Norte mostrou um dos maiores avanços no combate aos homicídios no Brasil. Segundo o Atlas da Violência, houve uma redução acumulada de cerca de 39% na taxa de homicídios por 100 mil habitantes entre 2013 e 2023, com destaque para a capital Natal, onde a taxa caiu para 10,82 casos no último ano disponível, a menor entre as capitais do Nordeste. Essa

queda foi acompanhada de reduções significativas nas mortes violentas intencionais em geral, inclusive entre os jovens de 15 a 29 anos. Por outro lado, o número absoluto da criminalidade mantida pelas facções não diminuiu proporcionalmente, inclusive se observa um aumento na diversificação das atividades ilícitas e da lucratividade decorrente, como o tráfico expandido e a lavagem de dinheiro.

Considera-se que essa queda nos homicídios se deve a uma série de fatores que vão além do aumento das penas, incluindo melhorias na atuação integrada das forças policiais, uso de inteligência estratégica, políticas públicas direcionadas e possivelmente uma trégua entre as principais facções rivais no estado. Contudo, o índice de elucidação de homicídios permanece abaixo dos 40%, indicando que a certeza da punição ainda é um obstáculo relevante para uma dissuasão eficaz.

O aumento do efetivo policial tem sido insuficiente para frear o avanço das facções; pelo contrário, a maior presença do crime organizado na estrutura econômica e social da região sugere que o lucro dessas organizações também se ampliou, alimentado pela ausência de controle efetivo e pela baixa probabilidade de punição. Dessa forma, o Pacote Anticrime não conseguiu sozinho romper o ciclo criminoso na região, reforçando a tese central deste estudo: a eficácia das medidas repressivas e legislativas depende crucialmente da conjugação equilibrada entre severidade, probabilidade de punição e redução do benefício econômico ilícito, atributo que requer investimento contínuo e articulação multissetorial entre órgãos públicos.

6. A SITUAÇÃO ESPECÍFICA DO RIO GRANDE DO NORTE

A percepção de insegurança entre a população natalense foi profundamente alterada nos últimos anos. Cidadãos relatam receio de falar sobre determinados temas ou de usar cores ou gestos, muitas vezes alheios a qualquer vínculo real com as facções, com medo de represálias do Sindicato do Crime do RN (Tribuna do Norte, 2023). Em um caso documentado pelo G1, um jovem que acenou de maneira percebida como símbolo de facção rival foi executado em via pública, acusado de “desrespeito” ao grupo (G1 RN, 2023).

Enquanto as torcidas organizadas de Natal, como Gang e Máfia Vermelha, causavam tumultos pontuais em estádios e bairros específicos, afetando apenas uma parcela ínfima da população, as facções criminosas impõem controle territorial amplo.

Nas torcidas, a violência se restringia aos torcedores envolvidos e a ocasiões delimitadas; já o Sindicato do Crime e seus aliados punem qualquer cidadão que mesmo sem saber utilize uma cor ou faça um gesto interpretado como oposição.

Relatórios policiais e notícias da Tribuna do Norte relatam ao menos três casos de adolescentes mortos após gestos inocentes tidos como ofensivos a facções rivais, demonstrando a arbitrariedade da violência (Tribuna do Norte, 2023). Esse padrão gera um estado de medo constante na cidade, em que toda a população se sente vulnerável, independentemente de envolvimento efetivo com o crime organizado.

A comparação com as torcidas organizadas evidencia a dimensão sistêmica do problema. As facções não apenas disputam territórios de tráfico com extrema violência, mas exercem uma governança paralela, oferecendo serviços informais e impondo regras que substituem a autoridade do Estado. Essa situação reforça a urgência de políticas públicas que desarticulam redes de controle social criminoso e estabeleçam a sensação de segurança para todos os potiguares.

6.1 PRESENÇA DE FACÇÕES E CONTEXTO LOCAL

O Rio Grande do Norte abriga três facções criminosas de grande porte: o Sindicato do Crime do RN (SDC), o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV). O SDC foi fundado em 2012 dentro de presídios do estado e, em 2024, detinha controle sobre 90% das áreas urbanas de Natal e seu entorno, consolidando monopólio sobre o tráfico de drogas, extorsões e serviços “militares” paralelos em comunidades vulneráveis (Tribuna do Norte, 2023). Essa hegemonia se manifesta em ordens de toque de recolher improvisadas e cobranças de taxas para segurança, todas mediadas por líderes presos que operam aparelhos celulares clandestinos de dentro das celas (G1, 2017).^[3]

A intensificação dos conflitos entre SDC e PCC se deu na forma de ataques simultâneos a várias cidades após bloqueios de celulares nos presídios em 2016 e 2017 (Tribuna do Norte, 2023).⁴ A emergência do grupo “Novo Cangaço” em Extremoz em 2024, com ataques armados e sequestros de rivais, exemplifica a fragmentação contínua de lideranças, criando ciclos de violência que se reproduzem dentro e fora dos

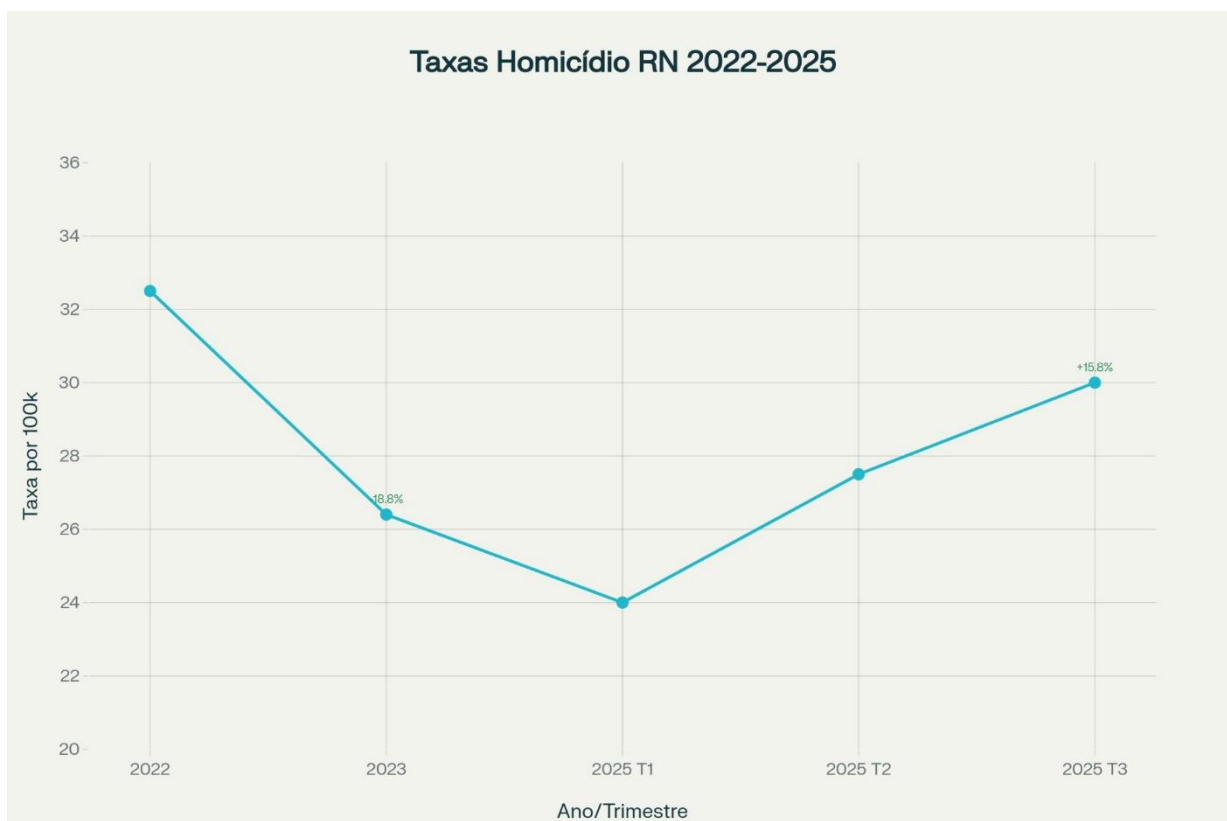
⁴ <https://www.tribunadonorte.com.br/noticia/onda-de-crimes-ordenados-por-facciao-a-maior-da-historia-do-rn/551234>. Acesso em: 7 de out. 2025.

presídios (G1 RN, 2023).⁵

Esse contexto revela que o RN não é apenas palco de violência, mas também território de governança paralela, onde facções se misturam à dinâmica social e econômica local. O fato de presidiários exercerem poder decisório sobre disputas territoriais, organizando crimes de dentro de instalações como Alcaçuz, demonstra a fragilidade institucional e a capacidade das organizações criminosas de manter seu domínio, independentemente de alterações legislativas.

6.2. IMPACTO DO PACOTE NO RN

Entre 2022 e 2023, o Rio Grande do Norte registrou uma redução significativa na taxa de homicídios, caindo de 32,5 para 26,4 homicídios a cada 100 mil habitantes, representando uma queda de 18,8% no período, segundo o Atlas da Violência 2025. Em números absolutos, foram registrados 955 homicídios em 2023 contra 1.167 em 2022, o melhor resultado da década, sendo também a maior redução percentual do país.



Fonte: SESED/RN;MJSP/SINESP;SIM/DATASUS;IBGE;FBSP;MPRN.(Elaboração própria)

⁵ <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2025/07/22/operacao-magma-2-pr-ende-oito-integrantes-de-facciao-investigada-por-lavagem-de-dinheiro.ghtml>. Acesso em: 6 de junho. 2025.

No entanto, os dados preliminares apontam para um aumento dos homicídios durante 2025: entre janeiro e setembro deste ano, o estado teve um crescimento de 15,8% em mortes violentas em comparação com o mesmo período de 2024, totalizando 637 vítimas contra 550 do ano anterior, com destaque para julho e setembro, que registraram incrementos de 44,4% e 120,7% respectivamente.

Quanto ao tráfico de drogas, as operações recentes apreenderam quantidades consideráveis de entorpecentes: no primeiro trimestre de 2025, foram interceptados 81,9 kg de cocaína, 30 kg de skunk, 12 kg de maconha e 3 kg de crack apenas nas rodovias federais do estado, além de outros 30 kg de drogas sintéticas e tradicionais em operações urbanas ao longo do ano.

Em relação às áreas dominadas, houve expansão dos territórios de facções criminosas para cidades médias e pequenas do interior do RN. Os Relatórios oficiais e o Atlas da Violência 2025 mostram que, enquanto as capitais apresentam queda dos homicídios, municípios do interior registram aumento da criminalidade violenta devido à ampliação territorial das organizações criminosas.

Esses dados revelam um cenário de avanços pontuais na letalidade em grandes centros, porém com desafios renovados nas áreas periféricas e interioranas, indicando que o impacto do Pacote Anticrime, embora positivo em certos indicadores, ainda enfrenta obstáculos limitados ao domínio territorial das facções e à diversificação das atividades ilícitas.

7 OS DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PACOTE ANTICRIME NAS ÁREAS DOMINADAS PELAS FACÇÕES

O enfrentamento das facções criminosas em bairros como Passo da Pátria, Mãe Luiza e Felipe Camarão revela um desequilíbrio estrutural na balança da dissuasão criminosa. O suporte às penas previstas no Pacote Anticrime sofre limitações importantes em razão da baixa probabilidade real de proteção, derivado da fiscalização deficiente e da capacidade operacional limitada das forças de segurança. Essa realidade mantém os ciclos de violência e impunidade ativa nessas regiões.

As especificidades geográficas e territoriais desses bairros exacerbam os desafios operacionais. Mãe Luiza oferece acessos limitados e extensas áreas de mata que são usadas como rotas de fuga, tornando as operações policiais complexas. Felipe

Camarão, com sua vasta área e disputas internacionais entre grupos rivais, intensifica o grau de dificuldade para o policiamento e controle social. Passo da Pátria é dominado por um grupo organizado e armado, o Sindicato do Crime, que impõe controle rigoroso e resistência às incursões policiais. A precariedade estrutural das unidades policiais e prisionais, aliada à influência das facções dentro do sistema prisional, dificulta a desarticulação dessas organizações.

Entraves políticos e jurídicos impactam a aplicação do Pacote Anticrime, traduzidos em processos judiciais lentos, falhas na articulação entre os poderes Executivo, Judiciário e Ministério Público e falta de diretrizes claras para segurança pública. A dependência de decisões judiciais para prisões preventivas e a morosidade do sistema aumentam a vulnerabilidade das áreas dominadas.

7.1 A TEORIA DA “BALANÇA NEGATIVA” E O DESAFIO DA FISCALIZAÇÃO

De acordo com a teoria da “balança negativa”, a dissuasão da falha social ocorre quando o custo da rentabilidade é inferior aos ganhos econômicos e territoriais do crime. A fiscalização insuficiente e a corrupção associada à propina entre agentes de segurança fortalecem a lucratividade das facções e perpetuam o ciclo de violência.

Independentemente do bairro, a polícia tende a atuar quando há interesses específicos, muitas vezes guiada por políticas de pressão ou financiamentos externos. As relações de corrupção e pagamento de propina a agentes policiais são ocasionais, especialmente para intermediar a recuperação de bens roubados nesses territórios dominados. Essa seletividade e conivência prejudicaram significativamente a confiança na segurança pública e dificultam ações permanentes e efetivas contra as facções. Investigações recentes no Rio Grande do Norte mostram casos em que policiais receberam desde dinheiro até benefícios em espécie para facilitar transações ilegais, reforçando um quadro de conluio que favorece a manutenção dessas organizações criminosas (G1, 2025; BBC, 2023).^[4]

O Passo da Pátria apresenta um domínio organizado do Sindicato do Crime, sendo estratégico local para a distribuição de drogas e o controle comunitário pela facção. Mãe Luiza, em função das suas barreiras naturais, oferece refúgio e facilidades para fugas e resistências ao policiamento. Felipe Camarão, por ser palco de acirradas disputas internacionais, tem um ambiente social instável e violento. O padrão de

influência das facções e a vulnerabilidade social desses bairros mostra a necessidade urgente de estratégias integradas, que ultrapassem o foco penal e incluam medidas administrativas, sociais e de transparência no sistema de segurança pública.

8 O CASO DO RIO DE JANEIRO COMO EXEMPLO FUTURO PARA O RIO GRANDE DO NORTE

O Rio de Janeiro vive há décadas um quadro de guerras violentas entre facções criminosas que disputam territórios e rotas de tráfico de drogas. Grupos como o Comando Vermelho, Terceiro Comando Puro e milícias atuam em um contexto de conflito armado externo, com tiroteios frequentes e grande impacto na segurança pública e na vida da população local. Essa realidade revela um padrão de disputa e poder que, caso não seja revertido, poderá se estabelecer com a mesma intensidade em outras regiões do Brasil.

A Operação Contenção, deflagrada em outubro de 2025 no Rio de Janeiro, foi a maior operação policial da história do estado, mobilizando milhares de agentes e resultando em quantidades de mortes, prisões e apreensões. Embora tenha limitado momentaneamente o poder do Comando Vermelho nos complexos Alemão e Penha, a ação também gerou questionamentos sobre o uso excessivo da força, violação de

Esse episódio do Rio de Janeiro serve como um alerta para o Rio Grande do Norte, onde o crescimento das facções e o avanço do crime organizado indicam um futuro preocupante caso não haja uma intervenção estatal eficaz. Se não forem adotadas políticas públicas integradas que aumentem a capacidade do Estado para punir, fiscalizar e investir em segurança e inclusão social, o estado poderá experimentar o mesmo padrão de violência extrema e de guerras entre facções.

Assim, o desbalanceamento da balança da dissuasão penal é uma ameaça que exige ação imediata para evitar que o Rio Grande do Norte siga o caminho do Rio de Janeiro e torne as megaoperações policiais a regra para o controle da criminalidade, com seus custos sociais e humanos elevados.

9 A RELEVÂNCIA DA REFORMULAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO

A reforma do sistema prisional no Brasil é necessária para aumentar a

probabilidade de eficácia, reduzir a reincidência criminal e equilibrar a oscilação entre a repressão e a prevenção do crime. O país enfrenta uma população carcerária superior a 850 mil pessoas, com um déficit superior a 200 mil vagas, provocando superlotação, condições precárias, violência interna e o fortalecimento das facções criminosas dentro dos presídios.

As prisões brasileiras frequentemente funcionam como centros de rearticulação das organizações criminosas, que mantêm a comunicação e comandam tanto fora dos muros. Medidas como o isolamento de líderes e violações em presídios federais de segurança máxima são essenciais para romper o fluxo de comando e enfraquecer o poder das facções, como exemplificado pela recente transferência de chefes do Comando Vermelho para unidades federais.

9.2 PROGRAMAS E INICIATIVAS IMPORTANTES

Dentre as iniciativas de ressocialização, destaca-se o Plano Pena Justa, lançado em 2024, voltado para ampliar vagas, melhorar estruturas, promover trabalho e educação dentro dos presídios e integrar os sistemas penais estaduais e federais. Outro destaque é o modelo APAC (Associação de Proteção e Assistência aos Condenados), entidade civil sem fins lucrativos que administra unidades prisionais com um método humanizado, baseado na valorização humana, responsabilidade gradativa do preso (chamado de recuperação), participação da comunidade e respeito aos indivíduos. Criada em São José dos Campos em 1972, a APAC promove a recuperação e reintegração social, com taxas de reincidência muito mais baixas do que o sistema tradicional: cerca de 13,9% na Bahia, contra até 70% nos sistemas prisionais comuns.

A superlotação, as más condições estruturais e a ausência de políticas eficazes de ressocialização são os maiores obstáculos à reforma do sistema carcerário no Brasil. Em 2023, foram registradas mais de 3 mil mortes nas prisões, incluindo 703 homicídios, evidenciando falhas na segurança e no controle interno. A reincidência criminal é alta, podendo chegar a 70% em sistemas prisionais comuns, demonstrando a ineficácia do modelo atual em romper o ciclo de criminalidade.

Outro ponto crítico é a responsabilidade objetiva do Estado em relação à integridade física dos apenados, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal. O Estado responde civilmente, independentemente de culpa, por mortes ocorridas nas

prisões. Essa responsabilidade gera processos que oneram ainda mais os sistemas penitenciários, aumentando a necessidade de políticas estruturadas que garantam a segurança e a dignidade dos presos.

Conforme Barbosa (2023) alerta, para que a reforma alcance resultados específicos, deve abranger políticas integradas, com foco na ressocialização, segurança humanizada e no controle eficaz das facções, garantindo que a execução da pena seja instrumento legítimo de reabilitação social e respeito aos direitos humanos.

10 AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E AS AÇÕES INTERINSTITUCIONAIS

A eficácia do combate ao crime organizado no Brasil depende diretamente da integração entre políticas públicas e da cooperação interinstitucional. As ações isoladas das forças policiais, por si só, não são suficientes para reduzir a lucratividade do crime ou aumentar o risco para os criminosos. É necessário um esforço coordenado que reúna políticas educacionais, sociais, econômicas e de segurança, estabelecendo uma rede articulada capaz de desestruturar as bases das organizações criminosas.

A integração das forças policiais Civis, Militares, Federais e Penitenciárias combinada com a colaboração entre ministérios, sistemas judiciais e órgãos de inteligência, é fundamental para maximizar resultados em investigações e operações conjuntas. Projetos recentes, como o Sistema Nacional de Segurança Pública (SINESP) e a Central Nacional de Inteligência da Segurança Pública, contribuíram para o compartilhamento de informações estratégicas e a redução da fragmentação histórica que prejudica o enfrentamento do crime organizado.

Segundo Almir de Oliveira Júnior, em seu livro Políticas de Segurança Pública:

“O sistema de segurança pública não deve operar de forma fragmentada e isolada, mas sim em integração e cooperação coordenada, o que possibilita o combate mais eficiente às organizações criminosas, otimizando recursos e ampliando resultados” (Oliveira Júnior, 2023, p. 57).

A prevenção social é elemento indispensável para reduzir a entrada de jovens na criminalidade e diminuir a mão de obra disponível para facções criminosas. Programas que atuam em educação inclusiva, qualificação profissional, saúde mental, cultura e esporte já demonstram impactos positivos em comunidades vulneráveis, promovendo o fortalecimento do vínculo social e trazendo riscos.

Iniciativas municipais e estaduais que ampliam o acesso a esses serviços e criam espaços de convivência comunitária fortalecem a resistência social à criminalidade, além de criar uma cultura de paz e inclusão que protege os públicos mais vulneráveis.

Os casos exitosos incluem a atuação integrada no Mato Grosso do Sul, com centros de inteligência compartilhados e operações conjuntas que promoveram a queda nos índices criminosos. Parcerias com universidades, ONGs e o setor privado fornecem estudos, capacitação e tecnologias inovadoras para auxiliar o sistema de segurança. A criação de conselhos comunitários de segurança pública, ainda que incipientes, são espaços promissores para o diálogo entre Estado e sociedade, ampliando a legitimidade das ações políticas e promovendo a co-responsabilidade social.

11 O FUTURO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Atingir uma dissuasão real e firmeza contra o crime organizado no Brasil exige uma abordagem multifacetada, em que as políticas públicas integrem estratégias repressivas, sociais, tecnológicas e preventivas. O futuro da segurança pública depende de esforços integrados em todas as frentes da chamada “balança”, para minar a persistência das redes criminosas, potencializar inovações tecnológicas e consolidar a atuação estatal colaborativa.

As organizações criminosas brasileiras apresentam alta capacidade de adaptação, articulando atividades ilícitas em múltiplos territórios e desenvolvendo parcerias nacionais e transnacionais. Mesmo diante da repressão policial e das operações federais, essas facções expandem o controle sobre rotas logísticas, diversificam fontes de renda ilícitas e consolidam sua influência sobre as comunidades, impondo desafios crescentes à atuação estatal. O quadro atual aponta que o enfrentamento ao crime organizado permanece como tema central do debate público, com a necessidade de novas estratégias e paradigmas para reduzir seu poder e influência.

A inovação tecnológica desponta como elemento indispensável para enfrentar a criminalidade moderna. O uso de drones, câmeras de reconhecimento facial, sistemas de OCR (leitura automática de placas), monitoramento em tempo real e ferramentas de

análise preditiva já fazem parte da rotina das corporações policiais brasileiras, sendo responsáveis por avanços concretos no combate ao crime. No primeiro trimestre de 2025, por exemplo, municípios que adotaram monitoramento integrado e inteligência artificial registraram quedas de até 89% em homicídios em comparação a 2017.

Experiências recentes mostram que o sucesso no combate ao crime depende de políticas públicas articuladas entre diferentes níveis de governo e setores da sociedade civil. A criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), inspirada em modelos integrados como o SUS, aponta para um futuro de planejamento, monitoramento e execução conjunta das ações de segurança, potencializando o uso de recursos e ampliando a proteção da sociedade. Segundo Rodrigues e Souza, no artigo “Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil? Análise dos planos e programas nacionais de segurança implantados no período pós-redemocratização” publicado na Revista Brasileira de Segurança Pública (2020), “o paradigma adotado deve ser holístico, com atuação simultânea de agências dentro e fora do governo, tornando a questão da segurança um tema transversal ao conjunto das políticas públicas”.⁶

A construção desse novo paradigma depende do fortalecimento da cooperação, do investimento contínuo em tecnologia e prevenção, e do compromisso permanente com direitos humanos, inclusão e ressocialização. Só assim será possível tornar a dissuasão uma realidade, reduzindo a lucratividade do crime, aumentando o risco para facções e promovendo cidades mais seguras e justas.

12 CONCLUSÃO

Uma análise desenvolvida ao longo deste trabalho demonstrou que o avanço alcançado com o Pacote Anticrime marca apenas um passo, ainda que relevante, no endurecimento da legislação penal brasileira e no combate ao crime organizado. A experiência regional do Rio Grande do Norte revela como a complexidade das especificidades das facções transcende o mero aumento da severidade de penas, exigindo enfrentamento multifacetado e estrutural. Ao longo dos capítulos, destacamos os desafios institucionais e operacionais na implementação das novas normas em áreas dominadas por organizações criminosas, as dificuldades evidenciadas pelo domínio territorial e a influência social econômica e esses grupos, além da necessidade de

⁶ <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/1035> (acesso em 17 dez. 2025)

integração eficiente entre os diversos órgãos de segurança e justiça.

O estudo evidenciou que uma mera elevação das penas não é suficiente para produzir uma dissuasão robusta diante do crime organizado. Somente o aumento real da probabilidade de proteção, aliado à redução da lucratividade das atividades ilícitas, ao aprimoramento dos mecanismos de fiscalização e à responsabilização objetiva do Estado na custódia do preso poderá inclinar a “balança” para o lado da justiça. Destacaram-se práticas inovadoras, como a inteligência integrada, programas de prevenção social, iniciativas como a APAC e políticas de ressocialização, que tiveram impacto na redução da reincidência e na fragilização das redes criminosas dentro e fora do sistema penitenciário.

O futuro do enfrentamento efetivo à criminalidade organizada exige o fortalecimento da integração interinstitucional, avanços tecnológicos, ações sociais estruturantes e o compromisso irrestrito com os direitos humanos. As políticas públicas integradas, baseadas em evidências e adaptadas à realidade local, são condição obrigatória para elevar o risco percebido pelos crimes e diminuir os benefícios do crime, tornando a dissuasão um fator central da segurança pública. O Brasil só avançará nesse sentido quando os fatores de severidade legal, probabilidade de probabilidade e repressão afetarão o equilíbrio e associados ao investimento permanente em inclusão, ressocialização e prevenção.

Assim, uma dissuasão real será possível apenas com um Estado forte, transparente e articulado, capaz de desbloquear os ganhos das organizações, garantir punições céleres e justas, e restaurar a confiança e a proteção da sociedade diante das ameaças do crime organizado.

REFERÊNCIAS

ATLAS DA VIOLÊNCIA 2023. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 2025. Disponível em: <https://atlasdaviolencia.ipea.gov.br/>. Acesso em: 12 agosto. 2025.

BECKER, Gary S. Crime e castigo: uma abordagem econômica. **Journal of Political Economy**, v. 76, n. 2, p. 169-217, 1968.

CAVALCANTI, Rodrigo. Direito Penal Econômico Contemporâneo: Doutrina, Prática e Jurisprudência. Natal: Insigne Acadêmica, 2025.

G1 RN. Massacre em Alcauz deixa 27 mortos. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2017/01/15/massacre-em-alcacuz-deixa-27-mortos.html> . Acesso em: 7 agosto. 2025.

G1 RN. Nove presos suspeitos de comandar ataques no RN são transferidos para presídios federais. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2023/03/17/nove-presos-suspeitos-de-comandar-ataques-no-rn-sao-transferidos-para-presidios-federais.ghtml> . Acesso em: 1 nov. 2025.

G1 RN. Onda de crimes ordenados por facção: a maior da história do RN. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2023/03/20/onda-de-crimes-ordenados-por-facciao-a-maior-da-historia-do-rn.ghtml> . Acesso em: 10 nov. 2025.

G1 RN. A Operação Magma 2 prende oito membros de uma facção investigada por lavagem de dinheiro. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2025/07/22/operacao-magma-2-prende-oito-integrantes-de-facciao-investigada-por-lavagem-de-dinheiro.ghtml> . Acesso em: 6 de junho. 2025.

G1 RN. Mulher condenada por lavar dinheiro para membros de facção criminosa no RN. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2025/02/04/mulher-condenada-por-lavar-dinheiro-para-membros-de-facciao-criminosa-no-rn.ghtml> . Acesso em: 10 nov. 2025.

MAPA DA VIOLÊNCIA 2025. Saiba Mais Jor. 2025. Disponível em: <https://saibamais.jor.br/> . Acesso em: 06 nov. 2025.

MORO, Sérgio. **Depoimentos e pronunciamentos sobre o Pacote Anticrime**. 2019.

OLIVEIRA JÚNIOR, Almir de. **Políticas de Segurança Pública**. 2023.

SOUZA, Rafael. **O sistema prisional no Nordeste**. 2018.

TRIBUNA DO NORTE. O RN tem déficit de 9,1 mil policiais e bombeiros, diz Fórum de Segurança. 2024. Disponível em: <https://www.tribunadonorte.com.br/noticia/rn-tem-deficit-de-91-mil-policiais-e-bombeiros-diz-forum-de-seguranca/548042> . Acesso em: 10 nov. 2025.

TRIBUNA DO NORTE. Onda de crimes ordenados por facção: a maior da história do RN. 2023. Disponível em: <https://www.tribunadonorte.com.br/noticia/onda-de-crimes-ordenados-por-facciao-a-maior-da-historia-do-rn/551234> . Acesso em: 7 de out. 2025.

WACQUANT, Loïc. *Prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Revan, 2009.

ZAFFARONI, Eugênio Raúl. **Em busca das penas perdidas**. Rio de Janeiro: Revan, 2019.

DESAFIOS DA EXECUÇÃO PENAL NO SISTEMA PRISIONAL DO RIO GRANDE DO NORTE: UMA ANÁLISE JURÍDICA À LUZ DOS DIREITOS HUMANOS

João Pedro Valentim Costa¹

Sandresson de Menezes Lopes²

RESUMO

O sistema prisional brasileiro enfrenta uma grave crise estrutural, com destaque para a superlotação, as condições insalubres e as recorrentes violações de direitos humanos. No estado do Rio Grande do Norte, essa realidade é ainda mais alarmante, evidenciada pela falta de políticas públicas eficazes, a morosidade na execução penal e a escassez de investimentos em programas de ressocialização. Este trabalho visa analisar as implicações jurídicas da superlotação carcerária no Rio Grande do Norte, com foco na execução penal e nos direitos humanos. A pesquisa foi desenvolvida por meio de uma abordagem qualitativa, utilizando dados oficiais, documentos jurídicos e relatórios técnicos, para refletir sobre a responsabilidade do Estado na garantia de condições dignas de detenção e a efetividade da legislação existente. Foram analisadas as principais falhas no sistema penitenciário, com ênfase nas condições da Penitenciária de Alcaçuz, que se tornou símbolo da crise no estado. Os resultados indicam que, apesar da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984) e de tratados internacionais que garantem direitos fundamentais aos detentos, o sistema penitenciário potiguar continua a desrespeitar esses direitos, comprometendo a ressocialização dos apenados. A pesquisa conclui que é urgente uma reforma estrutural no sistema prisional, com a implementação de políticas públicas eficazes, investimentos em infraestrutura e a observância dos direitos humanos.

Palavras-chave: Sistema prisional. Superlotação carcerária. Direitos humanos.

¹ Acadêmico do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: jpcostavalentim8@gmail.com.

² Professor Especialista. Orientador do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: sandresson@unirn.edu.br.

Ressocialização. Rio Grande do Norte.

CHALLENGES OF CRIMINAL EXECUTION IN THE PRISON SYSTEM OF RIO GRANDE DO NORTE: A LEGAL ANALYSIS IN LIGHT OF HUMAN RIGHTS

ABSTRACT

The Brazilian prison system faces a severe structural crisis, marked by overcrowding, unsanitary conditions, and recurring human rights violations. In the state of Rio Grande do Norte, this reality is even more alarming, evidenced by the lack of effective public policies, the sluggishness in criminal execution, and the scarcity of investments in rehabilitation programs. This study aims to analyze the legal implications of prison overcrowding in Rio Grande do Norte, focusing on criminal execution and human rights. The research was developed through a qualitative approach, utilizing official data, legal documents, and technical reports to reflect on the state's responsibility in ensuring dignified detention conditions and the effectiveness of existing legislation. The main flaws in the penitentiary system were analyzed, with emphasis on the conditions of the Alcaçuz Penitentiary, which has become a symbol of the crisis in the state. The results indicate that, despite the Penal Execution Law (Law n. 7.210/1984) and international treaties that guarantee fundamental rights to detainees, the prison system in Rio Grande do Norte continues to disrespect these rights, undermining the rehabilitation of offenders. The research concludes that an urgent structural reform in the prison system is needed, with the implementation of effective public policies, investment in infrastructure, and the observance of human rights.

Keywords: Prison system. Prison overcrowding. Human rights. Rehabilitation. Rio Grande do Norte.

1 INTRODUÇÃO

O sistema prisional brasileiro enfrenta uma crise estrutural que, há décadas, compromete a dignidade da pessoa humana e o cumprimento dos preceitos

constitucionais. A superlotação, as condições insalubres, a violência e a violação sistemática dos direitos dos detentos configuram um cenário de calamidade no qual as finalidades da pena, especialmente a ressocialização, são comprometidas. No estado do Rio Grande do Norte, essa situação é ainda mais alarmante, refletindo a carência de políticas públicas eficazes, a morosidade da justiça penal e a escassez de investimentos em infraestrutura e programas de reintegração social, resultando em um ciclo de exclusão e reincidência que afeta tanto os detentos quanto a sociedade em geral.

Desde a criação da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), o Brasil tem buscado transformar seu modelo punitivo em um sistema de reintegração, com ênfase na reinserção social do apenado. A Lei, ao garantir direitos fundamentais aos privados de liberdade e estabelecer normas para a execução penal, representa um avanço significativo.

No entanto, a realidade vivida pelos detentos nas unidades prisionais potiguaras está em completa dissonância com os princípios consagrados pela legislação e com os direitos humanos internacionais. A superlotação das celas, a negligência em relação à saúde e à alimentação, e a falta de condições mínimas de higiene e segurança são apenas alguns dos problemas que marcam a execução penal no estado.

A penitenciária de Alcaçuz, uma das maiores do estado, tornou-se símbolo dessa crise, com episódios recorrentes de rebeliões e denúncias de tortura, mostrando a falência do modelo de execução penal. A falta de fiscalização eficaz e a ausência de ações concretas para a promoção da ressocialização dos apenados resultam em um sistema que, ao invés de reintegrar, marginaliza ainda mais os detentos, tornando as unidades prisionais verdadeiros espaços de exclusão social. Este contexto revela a falha do Estado na garantia dos direitos dos privados de liberdade e a urgência de uma reforma estrutural que, de fato, permita a implementação dos direitos previstos na Lei de Execução Penal e nos tratados internacionais de direitos humanos.

O presente trabalho tem como objetivo analisar as implicações jurídicas da superlotação carcerária no Rio Grande do Norte, com foco na execução penal e nos direitos humanos. Busca-se refletir sobre a responsabilidade do Estado em assegurar a dignidade dos detentos, a eficácia da intervenção jurisdicional e a implementação de medidas que garantam a proteção dos direitos fundamentais dos apenados.

Para tanto, será realizada uma análise crítica das condições atuais das

unidades prisionais, com base em dados oficiais, documentos jurídicos e relatórios técnicos, a fim de contribuir para o debate sobre a reforma necessária no sistema prisional potiguar e, por extensão, no sistema carcerário brasileiro, para que o Brasil possa cumprir suas obrigações constitucionais e internacionais, promovendo, efetivamente, a reintegração dos detentos à sociedade.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA E PRINCÍPIOS DA EXECUÇÃO PENAL

O direito penal surge à medida que a sociedade humana se organiza. Nas sociedades primitivas, não havia princípios penais estruturados nem sistemas jurídicos formalizados; as condutas eram avaliadas a partir da religiosidade e de crenças mágicas, sendo os acontecimentos interpretados como forças da divindade.

Nessa perspectiva, os atos considerados criminosos eram reparados por meio de sacrifícios humanos ou da entrega de objetos de valor em altares, como forma de honrar os deuses e reparar o dano causado (Nucci, 2011, p. 73-74). Com o tempo, a insatisfação com essas punições levou ao surgimento da vingança privada, em que a sociedade reagia diretamente contra os indivíduos considerados criminosos, chegando, em alguns casos, ao extermínio de clãs inteiros.

É possível observar que, mesmo em um contexto tão primitivo, já existia uma preocupação com a reparação do dano e a manutenção da ordem social, ainda que de forma rudimentar e desproporcional. A evolução para a vingança pública e, posteriormente, para o princípio do talião demonstra um movimento histórico no sentido de tornar a punição mais organizada e controlada pelo Estado. Na minha análise, esses avanços iniciais evidenciam a necessidade de equilíbrio entre a sanção e a proteção dos direitos individuais, fundamento que se consolidaria mais tarde com a fase humanitária do direito penal, na qual se rejeitam penas cruéis e se passa a adotar a privação de liberdade como forma de sanção (Nucci, 2011, p. 82).

No Brasil, o Código Penal de 1830 representou um avanço ao incorporar princípios modernos, embora mantivesse um caráter essencialmente punitivo. Reformas posteriores buscaram aprimorar o sistema penal, mas críticas quanto à sua ineficácia e às desigualdades sociais persistiram (Mirabete; Fabrine, 2009, p. 61). Nesse contexto, surge a Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), cujo objetivo é assegurar o cumprimento das decisões judiciais e promover a integração social dos condenados e

internados.

A execução penal vai além da simples punição, pois busca a ressocialização do indivíduo, garantindo direitos e deveres dos presos, penalidades por atos infracionais, critérios de classificação e medidas de reinserção social, como remição pelo estudo, saídas temporárias, trabalho interno e externo, assistência e direito a visitas. Conforme Bitencourt (2012, p. 130), a reintegração social do condenado é indissociável da execução da sanção penal, sendo ilegal qualquer modalidade de cumprimento de pena que observe apenas o castigo.

A Lei de Execução Penal estabelece princípios norteadores que orientam o cumprimento das penas, garantindo que estas cumpram seus objetivos de retribuição, prevenção e ressocialização. Entre os principais, destacam-se:

- A) Princípio da Legalidade – Este princípio determina que todos os atos da execução penal devem observar rigorosamente a lei, especialmente a LEP. Nenhum procedimento ou medida pode ser adotado pelo Estado fora dos limites legais, garantindo previsibilidade e segurança jurídica. A legalidade assegura que o condenado saiba exatamente quais condutas são permitidas ou proibidas dentro do sistema prisional, evitando arbitrariedades.
- B) Princípio da Humanidade – Previsto no art. 40 da LEP, garante o respeito à dignidade, integridade física e moral do condenado. Este princípio impede tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, sendo a base para a proteção de direitos fundamentais do preso, como saúde, alimentação adequada, higiene, assistência médica e psicológica. Ele reforça que a pena deve punir, mas nunca humilhar ou destruir o indivíduo.
- C) Princípio da Individualização da Pena – Este princípio orienta que a execução penal deve levar em conta as particularidades de cada condenado, como comportamento, antecedentes, situação social e potencial de ressocialização. A individualização permite que a pena seja ajustada às necessidades de reabilitação do indivíduo e à gravidade de sua conduta, evitando respostas padronizadas que desconsiderem a complexidade do caso concreto.
- D) Princípio da Ressocialização – A execução penal não se limita à punição; visa reintegrar o condenado à sociedade. Esse princípio sustenta a adoção

de atividades educativas, laborais, culturais e psicológicas, como remição pelo estudo ou trabalho, saídas temporárias e programas de assistência. A ressocialização reconhece que a pena é um instrumento de recuperação social, promovendo a convivência social responsável após o cumprimento da pena.

- E) Princípio da Proporcionalidade e da Progressividade – Este princípio orienta a definição do regime inicial de cumprimento da pena e sua progressão, conforme o comportamento do condenado e a gravidade do delito (arts. 112 e 114 da LEP). Ele busca equilibrar rigor e oportunidade de reinserção, garantindo que a punição seja compatível com o crime cometido e que a progressão ocorra de forma gradual, recompensando a disciplina e o esforço do preso.
- F) Princípio da Garantia dos Direitos Fundamentais – A execução penal deve assegurar que o condenado continue protegido por direitos constitucionais, incluindo liberdade de crença, comunicação, assistência à saúde, educação e integridade física e moral. Este princípio impede que a execução da pena elimine direitos básicos, promovendo a dignidade da pessoa humana e a efetiva proteção constitucional dentro do sistema prisional.

Os direitos fundamentais do apenado estão assegurados pela LEP, pela Constituição Federal e por tratados internacionais ratificados pelo Brasil, abrangendo saúde, alimentação, trabalho, educação e assistência jurídica, social e religiosa. Os artigos 10 e 11 da LEP definem que a assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, estendendo-se ao egresso e abrangendo aspectos materiais, de saúde, educacionais, sociais e religiosos (Brasil, 1984). Assim, a LEP cria um sistema em que a pena não se limita ao castigo, mas visa preparar o condenado para a vida em sociedade, em consonância com a dignidade da pessoa humana e os princípios dos direitos fundamentais.

O artigo 59 do Código Penal brasileiro é central na individualização da pena, estabelecendo critérios que orientam o magistrado na fixação da sanção penal. Trata-se de dispositivo que materializa o princípio constitucional da individualização da pena, previsto no art. 5º, XLVI, da Constituição Federal de 1988, garantindo que a punição seja proporcional às particularidades do caso concreto.

O caput do dispositivo apresenta parâmetros que devem ser analisados pelo julgador ao fixar a pena-base: culpabilidade, antecedentes, conduta social, personalidade do agente, motivos, circunstâncias e consequências do crime, além do comportamento da vítima. Esses vetores permitem ao juiz avaliar a gravidade abstrata do delito e as circunstâncias pessoais do réu, bem como os efeitos concretos da infração penal.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça reforça que, na fixação da pena-base, o juiz possui discricionariedade vinculada, devendo fundamentar de maneira idônea e concreta qualquer ajuste de pena decorrente da análise das circunstâncias judiciais do art. 59 (STJ, Acs. 1625973/2022 e 1438803/2022). Assim, o artigo 59 configura instrumento nuclear da individualização da pena, exigindo análise pormenorizada e fundamentada, compatibilizando justiça, proporcionalidade e reintegração social do condenado.

3 A PERSPECTIVA DAS REGRAS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS E A REALIDADE DA EXECUÇÃO PENAL NO BRASIL

Apesar da proteção normativa existente, a Corte Interamericana de Direitos Humanos têm identificado graves problemas estruturais no sistema prisional brasileiro, como a superlotação, a violência, a falta de higiene e as precárias condições de saúde, com risco elevado de doenças como HIV e tuberculose. Relatórios indicam que, mesmo diante das determinações da Corte e das normas nacionais, essas condições continuam a persistir, revelando o descompasso entre as políticas públicas e a efetiva proteção dos direitos fundamentais dos detentos (Ponte Filho, 2023).

A Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), no âmbito internacional, assegura que toda pessoa privada de liberdade deve ser tratada com respeito à sua integridade física, psíquica e moral. Gomes e Mazzuoli (2008, v. 4) ressaltam que a função primordial da pena, conforme a Convenção, é a readaptação social do condenado, reforçando o caráter humanitário da execução penal.

Ratificado pelo Brasil em 1992, o Pacto de São José da Costa Rica, assinado em 22 de novembro de 1969, visa consolidar, entre os países americanos, um regime de liberdade e justiça social, com base no respeito aos direitos humanos fundamentais. O tratado protege, entre outros, os direitos à vida, à liberdade, à dignidade, à integridade

pessoal e moral, à educação, à liberdade de expressão, de associação, de consciência e religião, além de proibir a escravidão. A Emenda Constitucional 45/2004 conferiu status constitucional aos tratados de direitos humanos, exigindo aprovação qualificada pelo Congresso Nacional.

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, ou Pacto de São José da Costa Rica, estabelece também mecanismos de monitoramento, como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana (CIDH, 1969). Essas instâncias são responsáveis por garantir que os Estados membros cumpram suas obrigações internacionais relativas aos direitos humanos. O tratado proíbe práticas como tortura, discriminação e arbitrariedades, oferecendo meios para reparação das vítimas de violações, reafirmando o compromisso dos países com a justiça e a dignidade humana.

As Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos, adotadas em 1955 e conhecidas como Regras de Nelson Mandela (Brasil, CNJ, 2016b), fornecem diretrizes para garantir o tratamento digno e humano das pessoas privadas de liberdade. Elas abordam aspectos como alimentação, saúde, segurança e acesso à educação e ao trabalho, além de enfatizarem a necessidade de prevenir abusos, tortura e tratamentos desumanos nas prisões. Com foco na dignidade humana, essas regras reforçam que a privação de liberdade não justifica a violação dos direitos dos indivíduos.

As Regras de Mandela estabelecem que todos os reclusos, independentemente de sua origem, condição social ou status, devem ser tratados com respeito e dignidade (Brasil, CNJ, 2016b). Elas preveem, ainda, que os direitos dos detentos sejam respeitados em todas as dimensões do encarceramento, incluindo condições de higiene, saúde, proteção contra abusos e a promoção da reabilitação. Essas regras têm como objetivo garantir a reintegração social dos apenados, proporcionando programas educacionais, profissionais e de saúde mental, além de incentivar atividades produtivas e esportivas que auxiliem no desenvolvimento pessoal.

A versão específica para mulheres, conhecida como as Regras de Bangkok (Brasil, CNJ, 2016a), destaca o tratamento adequado às necessidades femininas no sistema de justiça penal. As regras propõem cuidados de saúde, especialmente no que diz respeito à saúde sexual e reprodutiva, além de garantir acesso à educação, formação profissional e programas de reabilitação. Elas também defendem alternativas

à privação de liberdade, como penas não privativas de liberdade, buscando a reintegração social das mulheres infratoras e a redução da superlotação nas prisões.

Por sua vez, a Lei de Execuções Penais (LEP), Lei nº 7.210/84, representa um sistema regulatório fundamental, mas ainda enfrenta desafios significativos, especialmente quando comparada às Regras Mínimas da ONU para o Tratamento de Reclusos e às Regras de Bangkok (Brasil, CNJ, 2016a). Embora a LEP tenha sido criada com base nos princípios da reintegração social e da dignidade humana, o sistema carcerário brasileiro ainda reflete as falhas na implementação desses princípios. As Regras de Mandela e as Regras de Bangkok apresentam uma concepção mais humanitária, que ainda carece de aplicação eficaz no Brasil, onde a realidade do encarceramento é marcada pela superlotação, condições degradantes e violação de direitos fundamentais (Brasil, CNJ, 2016ab).

A LEP tem como objetivo a reintegração social do apenado por meio de um sistema progressivo de cumprimento de pena. Contudo, essa implementação enfrenta sérios obstáculos, como a superlotação das unidades prisionais, que impacta diretamente na eficácia da reintegração do apenado. O Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen) revelou que, em 2016, o Brasil possuía uma população carcerária superior a 700 mil presos, com uma taxa de superlotação de 197% (Brasil, DEPEN, 2016). Essa realidade compromete a aplicação dos princípios de tratamento digno e de reintegração social previstos pela LEP, transformando as unidades prisionais em locais de violação de direitos.

Ao serem confrontadas com as Regras de Mandela, as condições descritas na LEP ainda parecem distantes da garantia de reintegração efetiva dos apenados. As Regras de Mandela estabelecem diretrizes que visam assegurar o tratamento humanitário e a proibição de tortura e tratamentos cruéis, além de prever programas de reabilitação para preparar os apenados para o retorno à sociedade (Brasil, CNJ, 2016b).

No entanto, o sistema penitenciário brasileiro, caracterizado pela superlotação, infraestrutura inadequada e falta de recursos, dificulta a implementação dessas normas. O Supremo Tribunal Federal (STF), ao reconhecer o Estado de Coisas Inconstitucional no sistema carcerário, apontou a falência das políticas públicas de execução penal e o descompasso entre teoria e prática (STF, 2023).

Além disso, as Regras de Bangkok, voltadas para o tratamento das

mulheres no sistema penal, ressaltam a necessidade de um tratamento específico, que considere as particularidades de gênero, saúde e necessidades familiares das mulheres privadas de liberdade (Brasil, CNJ, 2016a).

Dessa forma, a LEP, apesar de prever a individualização da pena e as penas alternativas, ainda não aborda de forma eficaz as especificidades do gênero feminino no sistema penal. A implementação de medidas alternativas ao encarceramento, previstas nas Regras de Bangkok, enfrenta resistência em um sistema penal ainda predominantemente punitivo, ao invés de focado na reabilitação. A adoção de políticas mais inclusivas e respeitosas ao gênero é urgente, alinhando-se às propostas da Resolução Conjunta nº 01/2014, que trata da inclusão de LGBTQIA+ no sistema penal, embora sua implementação ainda precise de avanços (Brasil, CNPCP, 2014).

Rodrigo Roig (2018) argumenta que a execução penal no Brasil necessita de reformas urgentes que integrem os direitos humanos e as garantias fundamentais dos apenados, como a dignidade humana e a não discriminação. Embora a LEP esteja alinhada teoricamente com essas diretrizes, na prática, continua a ser uma lei desafiada pelas condições do sistema penitenciário. A aplicação de princípios como o da humanidade é constantemente violada, seja por punições físicas e psicológicas contra os detentos, seja pelas condições sub-humanas das prisões.

Portanto, a LEP precisa ser revista, e sua implementação deve ser acompanhada por políticas públicas que garantam, de fato, a reintegração social do apenado, sem violar seus direitos fundamentais. A superlotação, a falta de recursos e o tratamento desumano continuam sendo obstáculos que impedem o Brasil de cumprir as normas internacionais estabelecidas pelas Regras de Mandela e as Regras de Bangkok, refletindo a urgência de uma reforma no sistema de execução penal.

4 A SITUAÇÃO CARCERÁRIA NO BRASIL: DESAFIOS E CONTRADIÇÕES

O sistema carcerário brasileiro enfrenta desafios estruturais profundos que comprometem tanto seu funcionamento quanto o tratamento dispensado às pessoas privadas de liberdade. Detentor de uma das maiores populações prisionais do mundo, o Brasil contabilizava, até o final de 2024, 670.265 pessoas presas, conforme dados do Relatório de Informações Penais (RELIPEN), referente ao 17º Ciclo do SISDEPEN, divulgado no segundo semestre de 2025 (Brasil, RELIPEN, 2025).

No entanto, de acordo com o Relatório de Informações Penais (RELIPEN), referente ao 17º Ciclo do SISDEPEN, o sistema penitenciário brasileiro conta com a capacidade de 494.379 vagas, o que implica em um déficit de 175.886. Tal insuficiência estrutural resulta na superlotação carcerária, fenômeno que afronta diretamente a dignidade da pessoa humana e compromete a efetividade de direitos fundamentais, notadamente aqueles relacionados à segurança, à saúde e à educação, convertendo os estabelecimentos prisionais em espaços de manifesta degradação (Brasil, RELIPEN, 2025).

As condições de vida nas prisões são alarmantes, caracterizadas por uma combinação de violência, falta de higiene e superlotação, que geram um ambiente propício para a propagação de doenças transmissíveis como tuberculose, HIV e hepatites.

De acordo com levantamento divulgado pelo Jornal da USP, cerca de 62% das mortes em prisões brasileiras têm como causa doenças, sendo a superlotação e as condições precárias dos estabelecimentos prisionais os principais fatores de adoecimento dos detentos (Galvão, 2023). Esse cenário evidencia que a mortalidade no sistema carcerário está diretamente relacionada à ausência de infraestrutura adequada, como a falta de instalações sanitárias apropriadas e a insuficiência de assistência médica de qualidade. Em muitas unidades, os presos não dispõem de cuidados de saúde básicos, o que agrava o quadro clínico, viola direitos fundamentais e coloca em risco sua sobrevivência.

Outro aspecto crítico do sistema penitenciário brasileiro refere-se à discriminação estrutural presente nas prisões. Grupos vulneráveis, como mulheres, pessoas com deficiência, população LGBTQIA+, idosos e estrangeiros, enfrentam condições específicas de violência e exclusão no ambiente carcerário. De acordo com o Relatório de Informações Penais – RELIPEN (17º Ciclo SISDEPEN, 2º semestre de 2025), o Brasil possui 29.137 mulheres encarceradas, muitas delas gestantes ou mães, o que agrava ainda mais a situação, considerando que diversas unidades prisionais não oferecem condições adequadas para seu atendimento, como espaços apropriados, assistência psicológica e cuidados médicos especializados (Brasil, RELIPEN, 2025).

Além disso, a falta de alas exclusivas para grupos vulneráveis como presos LGBT, pessoas com deficiência e presos indígenas demonstra uma falha estrutural grave em garantir direitos fundamentais a esses grupos, que frequentemente

enfrentam discriminação e abusos dentro das prisões.

A prisão provisória representa um problema recorrente no sistema carcerário brasileiro. Segundo o Relatório de Informações Penais – RELIPEN (17º Ciclo SISDEPEN, 2º semestre de 2025), mais de 182.000 pessoas encontram-se presas preventivamente, muitas delas sem julgamento, configurando uma violação de direitos constitucionais (Brasil, RELIPEN, 2025). Embora a prisão preventiva deva ser medida excepcional, tem se tornado uma prática corriqueira, contribuindo significativamente para a superlotação das unidades prisionais e comprometendo a equidade no tratamento dos detentos. A morosidade do sistema judicial, que frequentemente deixa de adotar alternativas como monitoramento eletrônico ou prisão domiciliar, resulta em um encarceramento em massa, com sérias repercussões para a efetividade do sistema penal.

Por fim, o sistema penitenciário brasileiro falha em cumprir sua função de ressocialização dos detentos. Embora algumas unidades prisionais ofereçam atividades de trabalho e educação, a taxa de reincidência criminal no Brasil continua alarmante, devido à falta de recursos e políticas públicas inadequadas para reintegrar os ex-detentos à sociedade. A escassez de programas educacionais e a falta de capacitação profissional nas prisões limitam as possibilidades de recuperação e reintegração social dos presos, perpetuando o ciclo de criminalidade e exclusão social.

Este cenário é ainda mais crítico considerando que, apesar do arcabouço normativo da Lei de Execução Penal, a realidade nas prisões demonstra um distanciamento significativo entre as normas legais e as condições efetivas dos estabelecimentos prisionais.

De acordo com Mirabete (2004), a execução penal tem como objetivos garantir a aplicação da sentença criminal e possibilitar a integração social do condenado. Contudo, a superlotação e as péssimas condições das unidades prisionais inviabilizam esses objetivos, conforme destaca Nucci (2018), que afirma que, em ambientes degradantes, a pena perde sua função preventiva e ressocializadora. Carvalho (1992) também destaca que a aplicação do direito penal deve ser fundamentada nos valores constitucionais, especialmente no que diz respeito à justiça social, e que qualquer forma de cumprimento de pena que se distancie desses valores deve ser considerada inconstitucional.

Porém, como observa Miotto (1984), a simples previsão de direitos no

ordenamento jurídico não garante a efetividade dos direitos fundamentais. Sem a implementação de políticas públicas concretas e mecanismos de fiscalização adequados, a execução penal permanece uma formalidade, e os direitos dos presos continuam a ser violados. A ausência de políticas de educação, trabalho e saúde no cárcere é um dos principais obstáculos à ressocialização dos detentos. Nucci (2007) enfatiza que a possibilidade de trabalho e educação é fundamental para a reintegração dos apenados, mas a precariedade estrutural das prisões inviabiliza essa recuperação.

Assim, o sistema penitenciário brasileiro, apesar das normas que o regulamentam, falha em sua missão de ressocialização e proteção dos direitos humanos, perpetuando uma realidade de exclusão e marginalização dos presos. A necessidade de reforma é urgente, para que o sistema carcerário deixe de ser um mecanismo de exclusão social e passe a cumprir efetivamente sua função de integração social, conforme previsto pela Constituição e pelos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Em síntese, a situação carcerária no Brasil reflete um sistema ineficaz e desumano, onde as condições de vida dos presos são precárias e a ressocialização dos apenados se torna um objetivo distante e inatingível. A superlotação, a falta de infraestrutura e a discriminação estrutural nos presídios, aliadas ao uso excessivo da prisão provisória e à falta de políticas públicas eficazes, exigem uma reforma estrutural urgente no sistema penitenciário brasileiro. O país precisa de um sistema penitenciário que, além de garantir a segurança pública, também cumpra sua função de ressocialização e de proteção dos direitos humanos.

5 O SISTEMA PRISIONAL DO RIO GRANDE DO NORTE

De acordo com o Relatório de Informações Penais – RELIPEN (17º Ciclo SISDEPEN, 2º semestre de 2025), o sistema prisional do Rio Grande do Norte é formado por 16 unidades, distribuídas entre a capital, a região metropolitana e o interior do estado, incluindo penitenciárias, cadeias públicas, centros de ressocialização e unidades semiabertas (Brasil, RELIPEN, 2025). Apesar dessa estrutura, o estado enfrenta graves problemas relacionados à infraestrutura, sendo a superlotação um dos principais desafios. Nesse período, a população carcerária registrada foi de 7.420 pessoas privadas de liberdade, sendo 7.064 homens e 356

mulheres.

Essa superlotação compromete a segurança e a qualidade de vida dos detentos. As condições de trabalho dos profissionais de segurança também são impactadas. Mesmo com o número elevado de presos, apenas 429 estão envolvidos em atividades laborais, o que reflete a falha no sistema de reintegração social. Somente 13% dos detentos participam de atividades educacionais, e apenas 1,8% estão inseridos no trabalho dentro dos presídios (Menos [...], 2025). Esses dados evidenciam a falha na aplicação das políticas de ressocialização, fundamentais para o processo de reintegração dos detentos à sociedade.

Figura 1 – Presos sendo revistados pelo Grupo de Operações Especiais do BOPE e CHOQUE (figura da matéria do G1, publicada após a rebelião de 2017)



Fonte: Zauli e Carvalho (2017).

A figura acima, retirada da matéria do G1, ilustra um momento da rebelião de 2017, na Penitenciária de Alcaçuz. Este episódio, que resultou na morte de 26 presos e no desaparecimento de outros, expôs a gravidade da situação e as fragilidades no controle das unidades prisionais (Melito, 2018).

A maioria da população carcerária do Rio Grande do Norte é composta por homens, com grande incidência de crimes como homicídios, tráfico de drogas e roubos. As mulheres representam uma pequena parte do total de presos (356). Além disso, as políticas voltadas para a população feminina ainda são escassas, tornando-as ainda mais vulneráveis dentro do sistema.

O perfil dos detentos reflete uma baixa participação em programas de reintegração, como a educação e o trabalho. Apenas 13% dos presos participam de atividades educacionais, e 1,8% estão inseridos em programas de trabalho dentro das unidades (Menos [...], 2025). Esses dados mostram a falta de oportunidades para a ressocialização, o que pode agravar a reincidência criminal e manter o ciclo de violência dentro do sistema.

O sistema prisional do Rio Grande do Norte enfrenta uma série de problemas estruturais e operacionais. A superlotação é um dos maiores desafios. O excesso de presos resulta em celas insalubres, sem ventilação adequada e com iluminação insuficiente, o que compromete a saúde e o bem-estar dos detentos. A falta de recursos materiais e humanos, como agentes penitenciários, agrava ainda mais esse quadro.

Relatórios de inspeção do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (2023) destacam as péssimas condições de higiene nas unidades. Muitos detentos enfrentam doenças contagiosas, como sarna, diarreia e tuberculose, sem o devido tratamento médico. As celas, em grande parte, não possuem condições mínimas de higiene e segurança, o que coloca a saúde dos presos em risco constante.

Figura 2 – Cella de triagem/isolamento



Fonte: Acervo do MNPCT (2022).

A figura acima, retirada do Acervo do MNPCT, mostra uma cela de triagem/isolamento. Essas celas são as que apresentam as piores condições de

insalubridade e superlotação. A falta de ventilação, de iluminação natural e a ausência de materiais de higiene adequados são alguns dos fatores que tornam essas condições ainda mais degradantes.

As condições de higiene nas unidades prisionais do Rio Grande do Norte são alarmantes. Muitos presos sofrem com doenças contagiosas devido à falta de cuidados médicos adequados e à insalubridade das celas. No Complexo Prisional de Alcaçuz, por exemplo, a prevalência de sarna e tuberculose é altíssima, com cerca de 70% da população carcerária afetada (Lacerda, 2023). Isso é resultado direto da falta de tratamento médico e da negligência das autoridades penitenciárias.

A alimentação também é um problema recorrente. Muitos presos denunciam a chegada de marmitas mal acondicionadas, com alimentos impróprios para consumo. A falta de estrutura para armazenar e servir as refeições adequadamente é mais uma evidência da precariedade das condições nas unidades prisionais.

Figura 3 – Colchões empilhados, concentração de camisetas, chinelos e materiais de higiene



Fonte: Acervo do MNPCT (2022).

A figura 3, do Acervo do MNPCT, mostra colchões empilhados junto a materiais de higiene e roupas de presos, indicando as condições precárias de armazenamento e organização dentro das unidades prisionais. A falta de um espaço adequado para os itens básicos dos detentos e a superlotação evidenciam o quadro de desorganização e negligência no gerenciamento dos recursos nas unidades prisionais.

A falta de recursos humanos e materiais é uma das principais causas das deficiências no sistema prisional do Rio Grande do Norte. A escassez de agentes

penitenciários contribui para o descontrole das unidades e para a fragilidade da segurança. Além disso, a falta de investimentos em infraestrutura e em programas de reintegração social, como educação e trabalho, impede a efetiva ressocialização dos detentos.

Os relatos de maus-tratos, tortura e desassistência à saúde indicam que o sistema penitenciário ainda segue uma lógica punitivista, em vez de se focar na reintegração social dos presos, conforme preconizado pela Lei de Execução Penal.

Figura 4 – Internos precisando de atendimento médico: clavícula quebrada à esquerda e dermatite nos glúteos à direita



Fonte: Acervo do MNPCT (2022).

A figura 4 mostra internos que necessitam de atendimento médico urgente. A falta de cuidados médicos adequados e a ausência de acompanhamento nas unidades prisionais são um reflexo da negligência do Estado em garantir condições mínimas de saúde para os detentos.

Figura 5 – Internos com autolesão devido a ideias suicidas resultantes da suposta exposição a tortura psicológica



Fonte: Acervo do MNPCT (2022).

A figura 5, também do Acervo do MNPCT, ilustra internos que se automutilaram devido a ideias suicidas resultantes da tortura psicológica a que foram submetidos dentro das unidades prisionais. A fotografia expõe uma realidade cruel, onde os detentos, em grande sofrimento, chegam ao ponto de prejudicar sua própria integridade física como resposta à negligência do sistema.

Outro ponto crítico dentro do sistema prisional é a alimentação fornecida aos detentos. O fornecimento de comida nas unidades prisionais do Rio Grande do Norte é insuficiente e mal condicionado. A chegada das marmitas nas celas, muitas vezes, não segue protocolos de higiene, com alimentos mal acondicionados, o que compromete a saúde dos detentos e demonstra a negligência no trato das condições básicas de vida dos presos.

Figura 6 – Chegada da alimentação na unidade, comida com aparência imprópria para consumo



Fonte: Acervo do MNPCT (2022).

Esta figura ilustra a chegada da alimentação nas unidades prisionais. A comida, com aparência imprópria para consumo, mostra a falha do sistema de fornecimento de refeições adequadas e seguras para os detentos, agravando as condições de vida dentro das prisões.

O sistema prisional do Rio Grande do Norte enfrenta sérios desafios em termos de estrutura, operação e respeito aos direitos humanos. A superlotação, a falta de recursos e a deficiência nas políticas de ressocialização resultam em condições desumanas para os detentos. A tortura, os maus-tratos e as péssimas condições de higiene são uma realidade constante nas unidades prisionais, como evidenciado pelas rebeliões e pelas inspeções do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. O Estado precisa urgentemente adotar medidas eficazes para garantir a dignidade dos

detentos, promover a reintegração social e melhorar as condições de vida nas unidades prisionais, respeitando os direitos humanos e os princípios estabelecidos pela Lei de Execução Penal.

6 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DAS IRREGULARIDADES E DAS SOLUÇÕES JURÍDICAS ADOTADAS PELO ESTADO BRASILEIRO NO SISTEMA PENITENCIÁRIO

O conceito de estado de coisas inconstitucional (ECI) surgiu em 1997, a partir da decisão da Corte Constitucional da Colômbia no caso SU-559/97, quando 45 professores tiveram seus direitos previdenciários negados pelas autoridades locais. A análise revelou que as violações afetavam outros servidores da educação, devido a falhas estruturais persistentes na atuação estatal. A Corte reconheceu a violação sistemática de direitos fundamentais, consolidando o conceito de ECI (Campos, 2015).

Posteriormente, Sentencia T-025, de 2004, definiu os critérios para a declaração de um ECI, estabelecendo que deve haver: (a) violação massiva de direitos constitucionais; (b) omissão das autoridades; (c) práticas inconstitucionais; (d) falta de medidas para prevenir violações; (e) necessidade de atuação coordenada entre entidades; e (f) congestionamento do Judiciário. A declaração do ECI permite ao Judiciário exercer uma função dirigente, caracterizando o ativismo judicial estrutural dialógico, com a mobilização integrada dos poderes do Estado sob supervisão contínua do Judiciário (Campos, 2015)

6.1 RECONHECIMENTO DO ECI PELO STF – ADPF 347/DF

No Brasil, o STF aplicou o conceito de ECI ao sistema penitenciário no julgamento da ADPF nº 347, em 2015, reconhecendo a superlotação, as condições precárias e a omissão estatal como violação estrutural de direitos fundamentais (Brasil, STF, 2023). O Tribunal determinou que a União, os estados e o DF, com o CNJ, elaborassem planos de intervenção para reduzir a superlotação, melhorar as condições das unidades prisionais e aprimorar o controle da população carcerária, consolidando o ECI como marco na correção de irregularidades no sistema penitenciário (Brasil, STF, 2023).

6.2 CASO DO COMPLEXO PRISIONAL DO CURADO (PERNAMBUCO)

O Complexo Penitenciário do Curado, localizado em Pernambuco, tem sido palco de graves violações de direitos humanos, incluindo superlotação extrema, condições insalubres e violência generalizada. Com capacidade para 1.514 detentos, abriga atualmente mais de 6.000 pessoas privadas de liberdade, o que representa superlotação de 384% e condições degradantes.

Além disso, a infraestrutura inadequada, a violência interna e práticas como tortura e agressões por agentes e internos evidenciam falhas estruturais persistentes (CIDH, 2014).

Diante da gravidade da situação, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em 2018 determinou que cada dia de pena cumprido no Complexo do Curado fosse contado em dobro, como medida reparatória em face das condições desumanas. Para casos de condenados por crimes contra a vida, integridade física ou dignidade sexual, a Corte recomendou avaliação criminológica para determinar a aplicação proporcional do benefício. A decisão teve caráter obrigatório e vinculante, impondo ao Estado brasileiro a adoção imediata de medidas corretivas (Brasil, STJ, 2022).

Em 11 de outubro de 2022, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao julgar habeas corpus, determinou que a 1ª Vara Regional de Execução Penal de Recife analisasse o pedido de contagem de pena em dobro, desconsiderando restrições impostas pelo TJPE que limitavam sua aplicação a crimes hediondos ou equiparados (Brasil, STJ, 2022).

O relator, ministro Reynaldo Soares da Fonseca, ressaltou a obrigatoriedade das decisões da Corte IDH e orientou o juízo competente a promover o exame do pedido da defesa (Brasil, STJ, 2022). O caso evidencia a gravidade das consequências do descumprimento estatal e a pressão exercida por instâncias internacionais para assegurar direitos fundamentais no sistema penitenciário brasileiro.

A análise jurisprudencial evidencia que o Estado brasileiro, ao descumprir suas obrigações no âmbito penitenciário, sofre sanções jurídicas e é compelido a adotar medidas compensatórias estruturadas, sob supervisão nacional e internacional. O reconhecimento do ECI pelo STF na ADPF 347/DF e as decisões da Corte IDH e do STJ, como no caso do Complexo do Curado, demonstram a necessidade de atuação coordenada entre poderes e órgãos públicos para a correção de irregularidades

sistêmicas.

Essa lógica se aplica também a outras esferas de responsabilidade do Estado, como o pagamento de precatórios, mostrando que falhas estruturais exigem respostas jurídicas robustas, integradas e contínuas para a proteção efetiva dos direitos fundamentais da população.

7 CONCLUSÃO

Este trabalho analisou as condições críticas do sistema prisional do Rio Grande do Norte, destacando a superlotação, a precariedade das instalações e as constantes violações dos direitos humanos. Embora a Lei de Execução Penal e tratados internacionais garantam direitos fundamentais aos detentos, a realidade nas unidades prisionais evidencia a falha do Estado em assegurar esses direitos, refletindo a ineficácia das políticas públicas implementadas até o momento.

A situação da penitenciária de Alcaçuz, por exemplo, é emblemática. A superlotação, a falta de infraestrutura adequada, o deficiente atendimento à saúde e a alimentação precária são fatores que comprometem não apenas a segurança, mas também a possibilidade de reintegração social dos detentos. Esses problemas estruturais não apenas perpetuam a exclusão dos apenados, mas também criam um ambiente propício à violência e à reincidência.

Apesar dos avanços normativos da Lei de Execução Penal, o Brasil ainda enfrenta enormes dificuldades na aplicação efetiva dessas diretrizes, com a ausência de políticas públicas estruturadas e a contínua omissão do Estado em promover a ressocialização. O sistema penitenciário, assim, falha em sua principal missão de reintegração social.

Porém, exemplos como os projetos implementados no Estado do Tocantins, como o 'Projeto Arte que Faz Crescer' e o 'Projeto Ponto de Leitura e Cultura nas Prisões', ilustram alternativas viáveis para a ressocialização. Estes programas têm mostrado resultados positivos ao proporcionar capacitação profissional e educacional aos reeducandos, evidenciando que políticas públicas bem estruturadas podem ser eficazes na reintegração de detentos à sociedade (Santana Júnior; Moraes, 2021).

Portanto, é urgente uma reforma estrutural no sistema prisional, que contemple não apenas a expansão de programas educacionais e de trabalho, mas também a

adoção de medidas específicas para o atendimento à saúde e à saúde mental dos detentos. Além disso, é imprescindível a implementação de alternativas à prisão, como penas alternativas e monitoramento eletrônico, principalmente para grupos vulneráveis, como mulheres grávidas, pessoas com deficiência e jovens infratores. Essas medidas não apenas desafogariam o sistema penitenciário, mas também promoveriam uma reintegração mais eficaz, alinhando-se aos princípios da justiça restaurativa e da dignidade humana.

Por fim, é necessário que o Estado assuma um compromisso com a ressocialização, criando um sistema que, além de punir, possibilite aos detentos a reintegração social de forma eficaz e digna, com políticas públicas que favoreçam a capacitação, a educação e a reintegração ao mercado de trabalho.

REFERÊNCIAS

BITENCOURT, Carlos Roberto. **Tratado de direito penal: parte geral**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Regras de Bangkok**: Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas Não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras. Brasília: CNJ, 2016. (Série Tratados Internacionais de Direitos Humanos). Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/cd8bc11ffdbc397c32eecdc40afb_b74.pdf. Acesso em: 23 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Regras de Mandela**: regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos. Brasília, 2016b. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/a9426e51735a4d0d8501f06a4ba_8b4de.pdf. Acesso em: 23 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP). **Resolução Conjunta nº 1, de 15 de abril de 2014**. Estabelece os parâmetros de acolhimento de LGBT em privação de liberdade no Brasil. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/pt-br/composicao/cnpccp/resolucoes/2014/resolucao-conjunta-no-1-de-15-de-abril-de-2014.pdf/view>. Acesso em: 23 set. 2025.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**: INFOPEN. Atualização – jun. 2016. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/pt-br/assuntos/noticias/infopen-levantamento->

nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf. Acesso em: 23 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 9 set. 2025.

BRASIL. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. **Relatório de inspeções regulares no Estado do Rio Grande do Norte**. Brasília: MNPCT, 2023. Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/bitstream/192/9858/1/relatorio-rio-grande-do-norte.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN). **Relatório de Informações Penais (RELIPEN): 17º Ciclo SISDEPEN, 2º semestre de 2024**. Brasília: SENAPPEN, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relatorios-de-informacoes-penitenciarias/relatorio-do-2o-semester-de-2024.pdf>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Ministro manda analisar contagem de pena em dobro no Complexo do Curado (PE) sem as restrições da Justiça local. **STJ Notícias**, 11 out. 2022. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2022/11102022-Ministro-manda-analisar-contagem-de-pena-em-dobro-no-Complexo-do-Curado--PE--sem-as-restricoes-da-Justica-local.aspx?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **ADPF 347: violação massiva de direitos fundamentais no sistema carcerário brasileiro**. Brasília: STF, 4 out. 2023. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF347InformaociadaDevF11.pdf>. Acesso em: 22 out. 2025.

CARVALHO, Márcia Dometila Lima de. **Fundamentação constitucional do direito penal**. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1992.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Jotamundo: **estado de coisas Inconstitucional**. Disponível em: <http://jota.uol.com.br/jotamundo-estado-de-coisas-inconstitucional>. Acesso em: 14 out. 2025

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica)**. San José, Costa Rica, 22 nov. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 23 set. 2025.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Relatório Anual 2014**. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/SiteAssets/Sob-medida/Advogado/Corte_IDH/2_Complexo_Penitenciario_de_Curado.pdf. Acesso em: 23 out. 2025.

GALVÃO, Júlia. Cerca de 62% das mortes em prisões brasileiras são causadas por doenças. **Jornal da USP**, 2023. Disponível em: <https://jornal.usp.br/radio-usp/cerca-de-62-das-mortes-em-prisoas-brasileiras-sao-ca-usadas-por-doencas/>. Acesso em: 23 set. 2025.

GOMES, Luiz Flávio; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Direito penal, v. 4: comentários à Convenção Americana sobre Direitos Humanos e Pacto San José da Costa Rica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

LACERDA, Pedro. Presídios do RN têm tortura, comida estragada e doenças. **Agência Brasil**, 23 mar. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-03/presidios-do-rn-tem-tortura-co-mida-estragada-e-doencas>. Acesso em: 10 set. 2025.

MELITO, Leandro. Mais de um ano e meio depois das rebeliões em Alcaçuz e Monte Cristo, 79 presos ainda estão desaparecidos. **Agência Brasil**, 5 ago. 2018. Disponível em: <https://servicos.mte.gov.br/empregador/>. Acesso em: 10 set. 2025.

MENOS de 10% dos detentos do RN trabalham nos presídios, aponta relatório: Estado registrou apenas 429 detentos em atividade laboral no fim de 2024; população prisional total era de 7.420 pessoas. Rio Grande do Norte, Natal, 15 jul. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2025/07/15/menos-de-10percent-dos-detentos-do-rn-trabalham-nos-presidios-aponta-relatorio.ghtml>. Acesso em: 9 set. 2025.

MIOTTO, Armida Bergamini. Direitos Humanos dos Presos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 84, ano 21, p. 314-340, out./dez. 1984.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Execução Penal**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2004. MIRABETE, Julio Fabbrini; FABRINE, Rosângela. **Direito Penal: parte geral**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código penal comentado**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de execução penal**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de direito penal: parte geral**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

PONTE FILHO, Oriane Cesar de Barros. O sistema prisional brasileiro e os tratados e convenções internacionais. **JusBrasil**, 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-sistema-prisional-brasileiro-e-os-tratados-e-con-vencoes-internacionais/1770166391>. Acesso em: 23 set. 2025.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. **Execução penal: teoria crítica**. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SANTANA JÚNIOR, Jesuino; MORAES, Jaqueline. Dez projetos de ressocialização

desenvolvidos no Sistema Penitenciário e Socioeducativo do Tocantins. Governo do Tocantins), Palmas, 4 mar. 2021. Disponível em: <https://www.to.gov.br/noticias/dez-projetos-de-ressocializacao-desenvolvidos-no-sistema-penitenciario-e-socioeducativo-do-tocantins/fuxyu04tiik>. Acesso em: 12 nov. 2025.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF **reconhece violação massiva de direitos no sistema carcerário brasileiro**: governo federal deve elaborar plano para melhorar condições como superlotação, excesso de presos provisórios, saúde e higiene. 04 out. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=515220&ori=1>. Acesso em: 01 nov. 2025.

ZAULI, Fernanda; CARVALHO, Fred. Rebelião mais violenta da história do RN tem 26 mortos, diz governo: Corpos foram levados a quartel da PM; identificação começa na segunda. Rebelião na Penitenciária de Alcaçuz durou cerca de 14h. **G1**, Rio Grande do Norte, Natal, 19 jan. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2017/01/rebeliao-mais-violenta-da-historia-do-rn-tem-27-mortos-diz-governo.html>. Acesso em: 10 set. 2025.

A RECONFIGURAÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO: DO MODELO EXECUTOR AO ESTADO REGULADOR SOB A ÉGIDE DA LEI NO 11.079/2004 E DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

João Victor Nattrodt Santos¹

Ricardo César F D Junior²

RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar a reconfiguração do Estado brasileiro, com foco na transição do modelo executor para o modelo regulador, sob a égide da Lei nº 11.079/2004, que institui o regime jurídico das Parcerias Público-Privadas (PPPs). O trabalho aborda como essa transformação institucional, impulsionada por reformas administrativas e econômicas desde a década de 1990, buscou responder às limitações fiscais do Estado e à complexidade das demandas sociais, exigindo novos modelos de gestão pública baseados na eficiência e na governança colaborativa. A pesquisa explora os impactos da Lei nº 11.079/2004, que viabiliza a cooperação entre o setor público e o privado, e a forma como as PPPs operam dentro do modelo de Estado regulador, com ênfase na transparência, no controle e na prestação de contas, conforme os princípios constitucionais da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência). O estudo também examina a evolução do papel das agências reguladoras no Brasil, destacando as reformas da Lei nº 13.848/2019, que visam fortalecer essas instituições, promovendo maior participação social e transparência nos processos decisórios. A pesquisa foca, ainda, na análise da governança pública, discutindo a necessidade de um planejamento intertemporal e uma avaliação contínua dos impactos das PPPs. Para tanto, é realizada uma análise qualitativa e quantitativa sobre a efetividade dessas parcerias na implementação de políticas públicas, buscando compreender os desafios e as perspectivas futuras desse modelo no Brasil. O trabalho

¹ Acadêmico do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN. E-mail: nattrodt16@gmail.com

² Professor-orientador. Doutor - UFRN. Docente do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN. E-mail: ricardocfdj@gmail.com.

conclui que a governança regulatória eficiente e a participação ativa da sociedade civil são essenciais para garantir que as PPPs atendam aos objetivos de interesse público e promovam o desenvolvimento sustentável, sem comprometer a legitimidade e a eficiência dos serviços prestados.

Palavras-chave: Estado regulador. Parcerias público-privadas (PPPs). Lei nº 11.079/2004. Gestão pública e eficiência. Agências reguladoras e governança

**THE LEGAL-ADMINISTRATIVE RECONFIGURATION OF THE BRAZILIAN STATE:
FROM THE EXECUTOR MODEL TO THE REGULATORY STATE UNDER THE AEGIS OF
LAW NO. 11,079/2004 AND THE PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION**

ABSTRACT

This study aims to analyze the reconfiguration of the Brazilian State, focusing on the transition from the executor model to the regulator model under the aegis of Law No. 11,079/2004, which establishes the legal framework for Public-Private Partnerships (PPPs). The paper discusses how this institutional transformation, driven by administrative and economic reforms since the 1990s, sought to address the State's fiscal limitations and the complexity of social demands, requiring new public management models based on efficiency and collaborative governance. The research explores the impacts of Law No. 11,079/2004, which enables cooperation between the public and private sectors, and how PPPs operate within the regulator model, emphasizing transparency, control, and accountability, in accordance with the constitutional principles of Public Administration (legality, impersonality, morality, publicity, and efficiency). The study also examines the evolution of the role of regulatory agencies in Brazil, highlighting the reforms of Law No. 13,848/2019, which aim to strengthen these institutions by promoting greater social participation and transparency in decision-making processes. The research further focuses on the analysis of public governance, discussing the need for intertemporal planning and continuous evaluation of the impacts of PPPs. For this purpose, qualitative and quantitative analysis is carried out on the effectiveness of these partnerships in implementing public policies, seeking to understand the challenges and future

perspectives of this model in Brazil. The paper concludes that efficient regulatory governance and the active participation of civil society are essential to ensure that PPPs meet public interest objectives and promote sustainable development without compromising the legitimacy and efficiency of the services provided.

Keywords: : Regulatory state. Public-private partnerships (PPPs). Law No. 11,079/2004. Public management and Efficiency. Regulatory agencies and governance.

01 INTRODUÇÃO

A configuração institucional do Estado brasileiro passou por transformações estruturais nas últimas décadas, especialmente a partir dos anos 1990, quando reformas administrativas e econômicas passaram a redefinir os contornos da atuação estatal. Esse processo culminou na substituição progressiva do modelo de Estado interventor e executor direto de políticas públicas por um Estado com funções predominantemente reguladoras. Essa mudança não apenas alterou a lógica de organização da administração pública, mas também reconfigurou os meios pelos quais o poder público busca realizar o interesse coletivo.

No centro dessa transição está o reconhecimento de que as limitações fiscais do Estado, somadas à complexidade e à escala das demandas sociais contemporâneas, exigem novos modelos de gestão pública baseados na racionalidade econômica, na eficiência administrativa e na governança colaborativa. É nesse contexto que as Parcerias Público-Privadas (PPPs) surgem como mecanismos jurídicos estratégicos para viabilizar a cooperação entre os setores público e privado, com o objetivo de promover investimentos em infraestrutura, ampliar o acesso a serviços essenciais e modernizar a prestação dos serviços públicos.

A promulgação da Lei nº 11.079/2004 representou um marco normativo desse novo arranjo, ao instituir regras gerais para a licitação e contratação de PPPs no âmbito da administração pública. Essa legislação consagrou a possibilidade de celebração de contratos de longo prazo entre entes públicos e agentes privados, distribuindo entre as partes os riscos da execução e introduzindo novas formas de financiamento e controle. Mais do que uma inovação contratual, as PPPs consolidam a figura do Estado regulador, cuja atuação se dá pela formulação de políticas, planejamento estratégico e fiscalização

dos resultados pactuados, em vez da execução direta das atividades públicas.

No entanto, a implementação desse modelo não é isenta de controvérsias. A transferência parcial de responsabilidades ao setor privado suscita relevantes questionamentos jurídicos, políticos e éticos, especialmente quanto à preservação da supremacia do interesse público, à transparência dos contratos, à efetividade da regulação e à proteção contra a captura privada do Estado. Nesse cenário, os princípios constitucionais da Administração Pública, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, desempenham papel central como balizas normativas da legitimidade dos contratos de PPP e da atuação reguladora do Estado.

Diante desse contexto, o presente trabalho tem como tema "A Reconfiguração Jurídico-Administrativa do Estado Brasileiro: Do Modelo Executor ao Estado Regulador sob a Égide da Lei nº 11.079/2004 e dos Princípios da Administração Pública". A proposta é analisar como as PPPs operam juridicamente como instrumentos dessa transformação institucional, quais os seus impactos sobre o regime jurídico-administrativo brasileiro e de que forma a observância dos princípios constitucionais pode assegurar que tais parcerias mantenham-se orientadas à promoção do interesse público. A problematização central reside, portanto, na tensão entre eficiência e controle, entre iniciativa privada e função pública, em um arranjo que exige equilíbrio técnico, normativo e ético.

2 A TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

2.1 O Estado Interventor e o Modelo Executor

O período posterior a 1930 representou um marco decisivo na conformação do Estado brasileiro. O advento da Era Vargas redefiniu a lógica de atuação estatal, consolidando um modelo interventor caracterizado pela forte centralização administrativa e pelo protagonismo do poder público na execução direta de políticas públicas. Nesse contexto, o Estado passou a assumir funções que iam muito além da normatização, atuando como agente central do desenvolvimento econômico e social. Foram criadas instituições voltadas ao planejamento econômico, ao incentivo à industrialização e ao atendimento das necessidades sociais, dentro de uma lógica de expansão de sua atuação e fortalecimento do aparato estatal.

A centralidade do Estado no período pós-1930 pode ser compreendida como resposta às demandas de modernização e à superação das desigualdades estruturais que marcavam a sociedade brasileira. Como destaca Goyena (2024), essa configuração consolidou a ideia de que apenas uma presença robusta do Estado seria capaz de conduzir o processo de transformação econômica e social do país, garantindo tanto o crescimento industrial quanto a proteção social mínima à população.

Essa concepção, conhecida como Estado Executor, refletia a visão de que o poder público deveria ser o motor do progresso. Isso incluía a gestão direta de serviços essenciais, a construção de infraestrutura e o controle de setores estratégicos da economia, como energia, siderurgia e transportes. Nesse período, assistiu-se à criação de empresas estatais e autarquias destinadas a suprir lacunas do setor privado, reafirmando o protagonismo do Estado como indutor do desenvolvimento.

Embora tenha proporcionado avanços institucionais e fortalecido a capacidade de intervenção estatal, o modelo executor revelou limitações ao longo das décadas seguintes, especialmente diante do processo de globalização e da crescente crise fiscal. A partir da década de 1970, o Brasil passou a enfrentar desequilíbrios econômicos, inflação elevada e endividamento externo, fatores que fragilizaram a capacidade estatal de manter políticas públicas em larga escala. Esse cenário se agravou na década de 1980, com a chamada “década perdida”, quando as políticas de substituição de importações mostraram-se insuficientes e a centralização estatal começou a ser questionada pela sociedade e pela comunidade internacional.

2.2 As Reformas Administrativas e a Emergência do Estado Regulador

O enfraquecimento do modelo executor evidenciou a necessidade de repensar o papel do Estado. Nesse contexto, surgiram as reformas administrativas, especialmente a partir da década de 1990, que buscaram aproximar a Administração Pública brasileira das tendências internacionais de modernização administrativa. Bresser-Pereira (1998) destaca que esse processo foi impulsionado por três crises interligadas: a crise fiscal, marcada pela perda da poupança pública e pelo endividamento crescente; a crise do modo de intervenção estatal, com o colapso do welfare state nos países desenvolvidos e do modelo de industrialização por substituição de importações nos países periféricos; e a crise da forma burocrática de administrar, que expôs a ineficiência, a baixa qualidade

dos serviços e o alto custo da máquina pública.

Diante disso, o Estado brasileiro passou a adotar a lógica da Nova Gestão Pública (New Public Management), inspirada em modelos estrangeiros de administração gerencial. Essa mudança buscava introduzir maior eficiência, transparência e foco em resultados, reduzindo a rigidez burocrática herdada do modelo weberiano. O Estado deixou de ser apenas executor direto de políticas para assumir funções de normatização, regulação, fiscalização e indução de atividades realizadas também pelo setor privado.

Nesse processo de transição, destacou-se a necessidade de criação de marcos regulatórios que permitissem a atuação conjunta entre Estado e iniciativa privada. A promulgação da Lei nº 11.079/2004, que instituiu o regime jurídico das Parcerias Público-Privadas (PPPs), consolidou juridicamente esse novo modelo. Como observa Marçal Justen Filho (2005), as PPPs não apenas ampliaram a capacidade de investimento público por meio do compartilhamento de riscos com o setor privado, mas também exigiram que o Estado desempenhasse uma função reguladora mais complexa, voltada à fiscalização e à coordenação de contratos de longo prazo e alta relevância social.

2.3 O Papel da Constituição de 1988 na Reconfiguração da Administração Pública

A Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, representou um marco fundamental na reconfiguração da Administração Pública brasileira, ao consolidar um Estado orientado para a efetivação de direitos sociais e para a democratização da gestão pública. Elaborada a partir de um processo constituinte amplamente participativo, a Carta Magna incorporou conquistas democráticas e estabeleceu diretrizes programáticas que norteariam a formulação de políticas públicas inclusivas.

Como observa Mosca (2012), ao ampliar as liberdades civis e os direitos fundamentais, a Constituição fortaleceu a construção de um Estado Social, criando bases normativas para políticas voltadas à proteção da infância, da velhice, da igualdade de gênero e raça e do meio ambiente. Essa nova configuração trouxe para a Administração Pública o desafio de compatibilizar um projeto ambicioso de inclusão social com as limitações fiscais e estruturais herdadas das décadas anteriores.

O art. 37 da Constituição estabeleceu como princípios norteadores da Administração Pública a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, funcionando como balizas normativas para toda a atuação estatal. Esses princípios asseguram não apenas a legitimidade das políticas públicas, mas também a proteção do interesse coletivo, ao estabelecerem parâmetros de controle e accountability.

A esses fundamentos somam-se dispositivos específicos, como o inciso XXII, introduzido pela Emenda Constitucional nº 42/2003, que reconhece a administração tributária como atividade essencial ao funcionamento do Estado, assegurando-lhe recursos prioritários e integração entre os entes federativos. Esse reconhecimento reforça o princípio da eficiência, ao privilegiar a racionalização da arrecadação e a cooperação administrativa.

Além disso, legislações posteriores concretizaram os princípios constitucionais. A Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabeleceu regras claras de transparência, motivação e razoabilidade. A Lei nº 8.666/1993 reafirmou a necessidade de isonomia e julgamento objetivo nas contratações públicas. Já a Lei nº 8.987/1995, ao regulamentar as concessões e permissões de serviços públicos, enfatizou princípios como continuidade, universalidade e equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, garantindo a prevalência do interesse público mesmo quando a execução é delegada ao setor privado.

Nesse contexto, a administração pública contemporânea enfrenta o desafio de equilibrar a busca pela eficiência com o controle democrático de suas ações. De um lado, exige-se do gestor público agilidade e soluções inovadoras para atender às demandas sociais; de outro, a atuação estatal permanece vinculada a normas e procedimentos que asseguram transparência e accountability. Tosin (2020) destaca que esse tensionamento revela um descompasso entre o ideal normativo de eficiência e as práticas enraizadas em uma cultura administrativa conservadora, o que reforça a importância de reformas institucionais contínuas para alinhar a gestão pública às expectativas da sociedade.

Assim, a Constituição de 1988 não apenas consolidou os princípios fundamentais da Administração Pública, mas também inspirou um arcabouço normativo e institucional que viabilizou a transição de um Estado Executor para um Estado Regulador, ressignificando a atuação estatal sob a égide da Lei nº 11.079/2004

e reafirmando os princípios constitucionais como limites e diretrizes para a modernização administrativa.

3 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs) COMO INSTRUMENTO DE MODERNIZAÇÃO ESTATAL

3.1 A Lei nº 11.079/2004 e o Marco Jurídico das PPPs

A Lei nº 11.079/2004 constitui marco da transição do Estado brasileiro de um modelo executor para um modelo regulador. Ao disciplinar Parcerias Público-Privadas, ampliou o repertório de instrumentos para provisão de infraestrutura e serviços e reposicionou a Administração como gestora de contratos complexos orientados a resultados (Justen Filho, 2005).

O núcleo normativo da lei contempla duas modalidades. Na concessão patrocinada, a tarifa do usuário é complementada por contraprestação pública. Na concessão administrativa, a remuneração do parceiro privado provém integralmente do erário, sem cobrança direta do usuário. Esse desenho expande a capacidade de investimento e viabiliza projetos que, isoladamente, o orçamento não comportaria (Justen Filho, 2005).

A arquitetura contratual das PPPs apoia-se em prazos longos e em matriz objetiva de riscos. A alocação delimita responsabilidades sobre riscos de demanda, de disponibilidade, tecnológicos e financeiros, condicionando a bancabilidade, a previsibilidade e o equilíbrio econômico-financeiro ao longo do ciclo contratual (Di Pietro, 2004).

Para reduzir incertezas, a lei admite garantias como fundos garantidores, vinculação de receitas e seguros. Pagamentos vinculam-se a níveis de serviço e desempenho verificável. Tais mecanismos reforçam a segurança jurídica e mitigam o risco de inadimplemento público, desde que associados a governança fiscal e transparência adequadas (Di Pietro, 2004).

A efetividade do modelo depende de atuação regulatória contínua. Exige seleção de projetos com estudos robustos de vantajosidade, critérios de julgamento orientados a valor pelo dinheiro, monitoramento de indicadores e aplicação técnica do reequilíbrio econômico-financeiro quando cabível. Em síntese, capacidade

institucional é variável determinante do sucesso.

No plano constitucional, a atuação em PPPs ancora-se nos princípios do art. 37 da Constituição. Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência conferem legitimidade aos arranjos complexos, subordinando a busca por eficiência à finalidade pública e à supremacia do interesse público, com controle e prestação de contas efetivos (Gavião Pinto, 2008).

Conclui-se que a Lei nº 11.079/2004 não apenas introduziu novas formas de contratação. Ela operou transformação institucional ao consolidar um Estado regulador de resultados, no qual alocação de riscos bem calibrada, garantias responsáveis e gestão contratual profissional são condições para a entrega de políticas públicas com estabilidade e integridade.

3.2 As PPPs no Contexto da Governança Pública

A passagem do Estado Executor para o Estado Regulador reconfigurou a produção de políticas públicas no Brasil e, por conseguinte, reposicionou o papel do gestor público. Em vez de concentrar-se na execução direta, a ação estatal passou a privilegiar planejamento, regulação, coordenação e fiscalização. Nesse cenário, as Parcerias Público-Privadas (PPPs) e as concessões consolidam-se como instrumentos de política pública, pois preservam o comando do interesse coletivo pelo Estado ao mesmo tempo em que mobilizam investimentos, gestão e tecnologia do setor privado por meio de contratos de longo prazo (CAMPOS, 2014; THAMER; LAZZARINI, 2015).

A base jurídico-institucional que sustenta esse arranjo distingue, de um lado, as concessões comuns disciplinadas pela Lei nº 8.987/1995 e, de outro, as PPPs , administrativas e patrocinadas , reguladas pela Lei nº 11.079/2004, o que permite calibrar o desenho contratual conforme a natureza do serviço e a estrutura de remuneração. Ademais, como lembra a literatura de políticas públicas, política é simultaneamente ação e resultado, de modo que decisões, atores e efeitos para a coletividade precisam ser avaliados de forma integrada (DYE, 2009; SOUZA, 2018; AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015).

Sob a ótica da governança, PPPs e concessões aumentam a complexidade do ciclo de políticas; por isso, exigem coordenação qualificada. Com efeito, multiplicam-se os atores relevantes: unidades especializadas de PPP, órgãos setoriais, planejamento e

fazenda, advocacias públicas, instâncias de controle interno e externo, reguladores, financiadores, consultorias e usuários (PIRES; GOMIDE, 2016; PIERRE, 2016).

Desse modo, a coordenação horizontal entre secretarias e a vertical entre níveis de governo tornam-se condições para reduzir assimetrias de informação, alinhar incentivos e mitigar riscos transversais. Além disso, o reposicionamento estatal impõe que a capacidade de planejar, regular e fiscalizar não se fragilize com a delegação da execução, mas, ao contrário, seja reforçada por rotinas, métodos e salvaguardas.

Nessa linha, transparência, accountability e participação social operam como contrapesos essenciais. De um lado, mecanismos de accountability vertical aproximam escolhas públicas de preferências sociais por meio de eleições e controle social; de outro, a accountability horizontal estrutura relações de prestação de contas entre instituições do próprio Estado (BOVENS, 2007; O'DONNELL, 1998). Assim, não basta celebrar contratos: é necessário tornar visíveis e justificáveis as opções de política, padronizar estudos, publicizar matrizes de risco, explicitar pareceres jurídicos e monitorar resultados, em consonância com a agenda de governança democrática que combina eficiência decisória com controle social (FILGUEIRAS, 2018; GRIMSEY; LEWIS, 2004; WORLD BANK, 2007).

Como instrumentos de gestão estratégica, as PPPs demandam planejamento intertemporal e decisões baseadas em evidências. Por isso, é recomendável estruturar unidades especializadas e conselhos gestores capazes de formar carteira, priorizar projetos e aplicar métodos como Value for Money, custo-benefício e avaliação de impactos fiscais (PRATS, 2016; PIRES; GOMIDE, 2016; SOUZA, 2018). Em paralelo, procedimentos de PMI/MIP, quando bem regulados, ampliam a competição informacional, qualificam o debate técnico e permitem ao poder público comparar alternativas contratuais antes da licitação. Em todos os casos, o foco desloca-se do improvisado para rotinas auditáveis, o que fortalece a capacidade estatal e reduz o espaço para decisões opacas.

O indutor federativo também importa. Iniciativas como o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), o FEP/CAIXA e a atuação do BNDES expandiram a capacidade de estruturação em municípios, especialmente em iluminação pública e saneamento, sem, contudo, substituir a responsabilidade decisória local (CAIXA, 2021).

Assim, o apoio técnico e financeiro federal funciona como alavanca de capacidade, enquanto a governança municipal continua responsável por definir

prioridades, distribuir riscos e assegurar a aderência das soluções ao interesse público.

O caso de Teresina ilustra de maneira concreta esse movimento. A criação do Conselho Gestor de PPPs (CGPPP/THE), da Secretaria Municipal de Concessões e Parcerias (SEMCOP) e do Plano Municipal de PPP (PMPPP) organizou um processo que começa na identificação de demandas setoriais, passa pela aplicação de critérios e subcritérios (viabilidade técnica e operacional, impacto orçamentário, maturidade, atratividade, capacidade de fiscalização, apoio institucional e social, entre outros) e culmina na hierarquização de projetos (TERESINA, 2017).

Nesse arranjo, a governança pré-contratual foi reforçada por consulta e audiência públicas, além de interações estruturadas com o mercado (road shows), o que não apenas amplia a competição como também legitima as escolhas perante a sociedade (FILGUEIRAS, 2018; TERESINA, 2018).

Os efeitos dessa governança aparecem na prática. Na PPP de iluminação pública de Teresina, houve participação de sete consórcios e registro de deságio de 46% em relação ao orçamento de referência, sinalizando ganhos potenciais de economicidade sem abdicar de salvaguardas contratuais (TERESINA, 2018; RADAR PPP, 2018).

Além disso, a formação de carteira permitiu avançar em outras frentes — como resíduos sólidos, mobiliário urbano e eficiência energética — ainda que com ritmos distintos, o que evidencia a importância de metodologias claras para priorizar e reavaliar projetos ao longo do tempo.

Não obstante, a expansão das PPPs não é isenta de riscos. Há dois erros simétricos a evitar: deixar de contratar quando a PPP seria vantajosa por insuficiência de capacidades estatais e contratar sem vantajosidade por pressões orçamentárias ou políticas (PRATS, 2016). Tais erros relacionam-se a riscos de captura, privatização indevida de funções nucleares e enfraquecimento de capacidades públicas. Para mitigá-los, é decisivo combinar marcos normativos claros, instâncias colegiadas, controles interno e externo e justificativas públicas acessíveis, inclusive com divulgação de estudos, pareceres e matrizes de risco (BOVENS, 2007; O'DONNELL, 1998; FILGUEIRAS, 2018).

Em síntese, quando ancoradas em governança robusta, PPPs e concessões conectam eficiência e legitimidade: expandem capacidade de investimento e gestão sem abrir mão do comando público sobre fins e resultados. O percurso recente de Teresina, com modernização normativa, institucionalização de conselho e plano municipal, e

competição efetiva em projetos estratégicos — sugere que qualidade técnica, participação e consenso político são condições complementares para sustentar políticas de longo prazo em ambiente democrático (TERESINA, 2017; 2018).

4 O ESTADO REGULADOR E OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

4.1 Princípios Constitucionais como Limites e Diretrizes da Atuação Estatal

De início, cumpre registrar que o art. 37, caput, da Constituição Federal projeta os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência sobre os três Poderes e sobre as Administrações direta e indireta, de modo que tais comandos não são meras proclamações programáticas, mas autênticas normas de aplicação imediata.

Nessa perspectiva, os princípios funcionam simultaneamente como limites, ao vedarem arbitrariedades, personalismos e opacidades, e como diretrizes, ao exigirem decisões juridicamente autorizadas, finalisticamente orientadas, probas, transparentes e eficientes.

Nesse quadro, conforme Pinto (2008), a legalidade opera como vetor garantístico e limitador: o agente público só age quando a ordem jurídica permite, o que, por um lado, assegura direitos e, por outro, condiciona a escolha administrativa à finalidade legal.

Em sequência, a impessoalidade reclama isonomia e vinculação estrita à finalidade pública, vedando a promoção pessoal e impondo tratamento objetivo a situações equivalentes; a moralidade, por sua vez, traduz um padrão jurídico de probidade, boa-fé e lealdade institucional, informado pela razoabilidade e pela proporcionalidade; a publicidade viabiliza controle social e accountability, assegurando transparência ativa e passiva, ressalvados, de forma motivada e excepcional, os sigilos legalmente previstos; e a eficiência exige gestão profissional orientada a resultados, com planejamento, economicidade e avaliação contínua de desempenho.

Além disso, importa reconhecer que tais princípios são densificados por postulados clássicos do Direito Administrativo, entre os quais avultam a supremacia e a indisponibilidade do interesse público, a continuidade do serviço, a autotutela, a presunção de legitimidade, a motivação, a razoabilidade, a proporcionalidade e a

segurança jurídica (PINTO, 2008). Com efeito, se a supremacia impede que preferências privadas se sobreponham às finalidades constitucionais, a indisponibilidade relembra que o gestor não dispõe livremente do interesse público, razão pela qual deve atuar com competência, forma e motivação adequadas, sem renúncias ou transações para além do que a lei autoriza.

À luz desse mesmo movimento, os arts. 20 a 22 da LINDB requalificam o ônus argumentativo das decisões administrativas e de controle. Com efeito, como assinala Teraoka, o art. 20 veda pronunciamentos amparados apenas em valores jurídicos abstratos e impõe motivação demonstrativa de necessidade, adequação e consequências práticas, inclusive mediante cotejo de alternativas; o art. 21, ao tratar da invalidação de atos, contratos, processos ou normas, exige a indicação explícita das consequências jurídicas e administrativas e, quando cabível, condições de regularização e regimes de transição, de modo a preservar a confiança legítima.

Já o art. 22 determina que a interpretação de normas de gestão considere obstáculos reais do gestor e exigências da política pública sob sua responsabilidade, reforçando segurança jurídica e responsabilização argumentativa. Desse modo, a LINDB não relativiza a legalidade, mas qualifica a motivação e responsabiliza as escolhas pelo seu impacto no mundo real.

Por outro lado, a relação entre LAI (Lei 12.527/2011) e LGPD (Lei 13.709/2018) não é de antagonismo, mas de compatibilização funcional. Conforme Mota, preserva-se a máxima “publicidade como regra, sigilo como exceção”, contudo com tratamento responsável de dados pessoais, pautado por finalidade, necessidade, adequação e minimização.

Assim, pedidos de acesso devem priorizar o conteúdo de interesse público, adotando, quando necessário, anonimização ou fornecimento parcial (LAI, art. 31); simultaneamente, negativas baseadas na LGPD não podem ser genéricas, devendo trazer fundamentação precisa, indicação do dispositivo aplicável e via recursal. Em termos operacionais, isso implica reforço da transparência ativa, definição clara de bases legais e salvaguardas de segurança, de modo a resguardar a privacidade sem esvaziar o controle social assegurado pela LAI.

À vista do exposto, conclui-se que os princípios do art. 37 estruturam um método decisório constitucionalmente comprometido: legalidade finalística, impessoalidade e probidade verificáveis, publicidade responsável com salvaguardas de proteção de

dados, eficiência mensurável por resultados e segurança jurídica orientada à boa-fé. Em síntese, a realização do interesse público dá-se dentro e por meio do Direito, mediante decisões motivadas, proporcionais e conscientes de suas consequências (PINTO, 2008; TERAOKA; MOTA).

4.2 A Regulação Estatal: Conceito, Finalidades e Desafios

A regulação, entendida como função essencial do Estado, ganha centralidade na medida em que a globalização altera a racionalidade do Direito Administrativo. Em vez de esvaziá-lo, amplia o seu alcance para além do aparelho estatal, incorpora atores não estatais e reposiciona o cidadão como referencial de legitimidade. Desse modo, não há desaparecimento do Direito Administrativo, mas adaptação científica a um arranjo institucional em transformação, com reforço de legitimidade, transparência e avaliação de resultados (MOREIRA NETO, 2001).

No plano municipal dos serviços públicos essenciais, como o saneamento, a intervenção regulatória se justifica por falhas que o mercado não corrige adequadamente. A presença de monopólios naturais com custos fixos elevados e economias de escala limita a concorrência efetiva e eleva o risco de abuso de posição dominante. Somam-se assimetrias de informação que estimulam seleção adversa e risco moral, além de externalidades ambientais e sanitárias que afastam o equilíbrio privado do ótimo social. Por consequência, a regulação busca internalizar efeitos externos, mitigar poder de mercado e alinhar incentivos à eficiência, à qualidade e à universalização do acesso, com metas claras e monitoráveis de desempenho setorial (RESENDE, 2019).

Para dar efetividade a esses objetivos, as agências reguladoras devem combinar independência com prestação de contas. A Lei 13.848 de 2019 estrutura mandatos, quarentena, agenda regulatória, canais de participação social e ouvidoria, enquanto a decisão baseada em evidências é exigida por meio da Análise de Impacto Regulatório antes da decisão e da Avaliação de Resultado Regulatório após a implementação. Esse desenho explicita o problema regulatório, compara alternativas, estima consequências práticas e permite correções de rota, o que aumenta a motivação dos atos e a confiança pública, além de promover estabilidade e aprendizado institucional.

Não obstante, persiste o desafio da captura regulatória, compreendida como

desvio sistemático em favor de interesses particulares. A literatura registra um paradoxo, pois há consenso conceitual e evidência empírica difícil de demonstrar. Por isso, o diagnóstico responsável exige modelo verificável de interesse público, rastreamento de mudanças contrárias a esse interesse e prova da atuação dos regulados.

Além da captura clássica, pode haver captura suave por assimetria informacional, quando vieses na seleção ou no excesso de dados deslocam discretamente as decisões e dificultam o controle social. A resposta institucional envolve documentação transparente das interações entre regulador e regulado, gestão de conflitos de interesse, participação plural e uso consistente de análises anteriores e avaliações posteriores, sem confundir influência legítima com captura comprovada (DAL BÓ, 2006; CARPENTER; MOSS, 2013).

4.3 Controle e Fiscalização das PPPs⁷

O papel do TCU. Nas Parcerias Público-Privadas, o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União (CF, arts. 70 e 71). Em termos doutrinários, trata-se de submeter a atuação administrativa ao interesse coletivo, reduzindo assimetrias de poder e verificando legalidade, legitimidade, economicidade e resultados, não apenas a conformidade formal (JUSTEN FILHO, 2005; GUERRA, 2003). Aplicado às PPPs, isso significa acompanhar, de modo prévio, concomitante e posterior, estudos, contratação e execução (matriz de riscos, equilíbrio econômico-financeiro, metas de desempenho), com foco em transparência, eficiência e responsabilidade social (GASPARINI, 2005; DI PIETRO, 2005).

A atuação do Poder Legislativo e da sociedade civil. O controle legislativo sobre PPPs combina instrumentos políticos e financeiros: pedidos de informação, convocações, comissões parlamentares de inquérito e a apreciação das contas e relatórios, enquanto o TCU presta apoio técnico-jurídico e de auditoria (DI PIETRO, 2005). Esse arranjo permite avaliar não só a legalidade, mas também a oportunidade e a conveniência à luz do interesse público, preservadas as esferas discricionárias constitucionais (FERREIRA FILHO, 2005). A sociedade civil, por sua vez, integra o ecossistema de accountability por meio do controle social, participação em audiências, monitoramento de indicadores contratuais e uso de canais de denúncia reforçando a

sujeição da Administração à vontade popular que legitima a intervenção regulatória (JUSTEN FILHO, 2005; GUERRA, 2003).

Transparência e mecanismos de participação social. A publicidade administrativa é ponto de partida, mas o controle moderno de PPPs exige abertura de dados úteis (planilhas e relatórios compreensíveis), motivação qualificada das decisões e prestação de contas orientada a resultados (GASPARINI, 2005; DI PIETRO, 2005). A tutela judicial permanece assegurada sempre que haja lesão ou ameaça a direito, inclusive para coibir violações aos princípios da legalidade e moralidade na gestão contratual (MORAES, 2005). Assim, TCU, Parlamento e sociedade civil operam de forma complementar para prevenir desvios e assegurar que os compromissos de longo prazo das PPPs entreguem valor público.

5 DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO MODELO REGULADOR NO BRASIL

O fortalecimento institucional das agências reguladoras representa uma questão central no aprimoramento da administração pública no Brasil. Em um cenário de constantes transformações políticas e econômicas, essas agências tornaram-se peças fundamentais para a implementação eficiente de políticas públicas, bem como para a manutenção do equilíbrio nas relações entre o Estado e os setores privados. A criação das agências reguladoras independentes no Brasil, especialmente após as reformas dos anos 1990, teve como principal objetivo aumentar a credibilidade do Estado, atrair investimentos privados e assegurar a estabilidade e a independência dos processos regulatórios (Mueller & Pereira, 2002).

No entanto, reformas mais recentes, como a Lei nº 13.848/2019, têm se mostrado essenciais para consolidar e fortalecer essas instituições, impondo novas obrigações e padronizando os procedimentos operacionais.

De acordo com Francesco & Guaschino (2019) e Zhang & Thomas (2009), essas reformas se inserem em um movimento global de criação de instituições reguladoras mais ágeis e com maior capacidade de resposta aos desafios regulatórios. Embora as agências brasileiras ainda sejam relativamente novas, especialmente quando comparadas às suas contrapartes em economias mais desenvolvidas, as reformas implementadas, como a Lei Geral das Agências e o Programa de Fortalecimento da Capacidade Regulatória (PRO-REG), visam aprimorar a governança, a transparência e a

eficácia dessas entidades. A adoção de instrumentos como a Análise de Impacto Regulatória (AIR) e a Agenda Regulatória tem contribuído significativamente para aumentar a previsibilidade das decisões e a motivação dos atos normativos, tornando o processo regulatório mais eficiente e responsivo às demandas da sociedade e do mercado.

Outro ponto crucial para o futuro da administração pública no Brasil é a ampliação da participação social no processo regulatório. Com a implementação da Lei nº 13.848/2019, as agências reguladoras passaram a ser obrigadas a realizar audiências e consultas públicas, além de garantir maior transparência e acesso às informações sobre o processo decisório. Essas modificações visam promover uma governança mais inclusiva, permitindo que a sociedade civil participe ativamente das decisões que impactam diretamente sua vida cotidiana. Peci, Santos & Araújo (2022) destacam que essas reformas têm como objetivo criar uma governança regulatória mais eficiente, fundamentada na participação ativa de diversos stakeholders, incluindo a sociedade civil e o setor privado.

A participação social, por meio de mecanismos como audiências públicas, consultas e ouvidorias, é fundamental para assegurar que as políticas públicas sejam mais representativas e, conseqüentemente, mais eficazes. Kjaer & Vetterlein (2018) afirmam que a governança regulatória não pode ser dissociada da participação cidadã, que desempenha um papel imprescindível tanto na fiscalização quanto no aprimoramento das políticas públicas. No Brasil, a Lei de Acesso à Informação e os avanços no uso de governo digital têm facilitado o acesso do público a informações essenciais, promovendo maior interação e transparência no relacionamento com as agências reguladoras.

O fortalecimento institucional das agências reguladoras e a ampliação da participação social são desafios interligados e complementares. Para avançar, é crucial que o Brasil continue aprimorando seus mecanismos de governança regulatória, investindo na capacitação técnica das agências, padronizando seus processos decisórios e aprimorando as práticas de accountability. Além disso, é necessário expandir os mecanismos de participação social, não apenas com a realização de audiências e consultas públicas, mas também com a inclusão de canais de feedback que garantam que as sugestões e opiniões da sociedade sejam efetivamente consideradas no processo decisório.

A participação social deve ser encarada como um pilar fundamental para fortalecer a credibilidade e a legitimidade das agências reguladoras, como defendem Francesco & Guaschino (2019) e Grimmeliikhuijsen et al. (2021). Em última instância, a integração de uma governança mais inclusiva e transparente será determinante para alcançar resultados mais eficazes, gerando maior confiança da população nas instituições públicas e na regulação estatal.

6 CONCLUSÃO

A transformação do Estado brasileiro, marcada pela transição do modelo executor para o modelo regulador, representa um avanço significativo na forma como o poder público interage com a sociedade e o setor privado. A promulgação da Lei nº 11.079/2004, que institui o regime jurídico das Parcerias Público-Privadas (PPPs), simboliza esse movimento, proporcionando uma gestão pública mais estratégica, com a colaboração entre o Estado e a iniciativa privada. Nesse novo cenário, o Estado assume o papel de regulador, responsável pela formulação de políticas, pelo planejamento e pela fiscalização de resultados, em vez de atuar diretamente na execução de serviços públicos.

Esse modelo regulador é, em muitos aspectos, mais adequado às demandas do contexto contemporâneo, caracterizado por uma complexa interação entre as necessidades sociais e as limitações fiscais do Estado. A ampliação da governança pública, aliada a mecanismos como transparência e participação social, fortalece a legitimidade da atuação estatal, ao garantir que as decisões sejam tomadas de forma mais inclusiva e eficiente, sem comprometer o interesse público. A participação ativa da sociedade civil nas decisões regulatórias é fundamental para garantir que as políticas públicas atendam às necessidades reais da população e não se desviem dos objetivos coletivos.

No entanto, a implementação do modelo regulador não é isenta de desafios. A captura regulatória, a assimetria de informações e a necessidade de garantir a efetividade da regulação são questões complexas que exigem um equilíbrio técnico, ético e normativo. No entanto, ao concentrar esforços no fortalecimento institucional das agências reguladoras, com a adoção de práticas de accountability, e ao promover uma governança mais transparente e democrática, o modelo regulador se mostra mais

eficaz para lidar com esses desafios.

O Estado regulador, ao adotar essa estrutura de governança, não apenas amplia a capacidade de gestão e investimento, mas também assegura a manutenção do controle sobre os serviços essenciais, priorizando o interesse público. Além disso, a sua atuação se torna mais flexível e adaptada às exigências do cenário globalizado, sem perder de vista os princípios fundamentais da Administração Pública, como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Portanto, ao refletir sobre as vantagens e desafios do modelo regulador, é possível concluir que ele se configura como modelo mais adequado à realidade fiscal atual. Ele representa uma gestão pública mais eficiente, que utiliza a colaboração com o setor privado de forma estratégica, mas sempre sob a supervisão e controle do Estado, garantindo que o interesse público seja preservado e que os resultados das políticas públicas atendam aos princípios de justiça social, sustentabilidade e eficiência.

REFERÊNCIAS

AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas públicas: conceitos e análises em revisão. **Revista Agenda Política**, São Carlos, v. 3, n. 2, p. 126-155, 2015.

BOVENS, M. Public Accountability. In: FERLIE, E.; LYNN JR., L. E.; POLLITT, C. (org.). **The Oxford Handbook of Public Management**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 29 out. 2025.

CAIXA. Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas – FEP CAIXA. 2021. Disponível em: <https://www.concessoes.caixa.gov.br/sifep-portal/#/principal>. Acesso em: 3 nov.

2025.

CAMPOS, C. C. Parceria Público-Privadas no Brasil. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, ano 9, n. 23, 2014.

CASULA, M. Quem governa na governança (local)? Reflexões teóricas e evidências empíricas. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 6, p. 1122-1138, nov./dez. 2017.

DEVLIN, R.; PIETROBELLI, C. **Modern industrial policy and public-private councils at the subnational level**: empirical evidence from Mexico. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2016. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/modern-industrial-policy-and-public-private-councils-subnational-level-empirical-evidence-mexico>. Acesso em: 22 out. 2025.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDMANN, F.; SALM, J. F. (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UnB, 2009.

FILGUEIRAS, F. Going beyond management: the agenda of democratic governance and the silenced change in Brazil. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 71-88, jan./fev. 2018.

FIRMINO, S. Fatores críticos de sucesso das parcerias público-privadas: aspectos político-institucionais: um estudo de caso das rodovias de Portugal. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 6, p. 1270-1281, nov./dez. 2018.

FUKUYAMA, F. What is Governance? Washington, DC: Center for Global Development (CGD Working Paper n. 314), 2013.

GIL, R. Análise de discurso. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (ed.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2000.

GRIMSEY, D.; LEWIS, M. The governance of contractual relationships in public-private partnerships. **The Journal of Corporate Citizenship**, n. 15, p. 91-109, 2004.

HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 53, p. 193-223, 2003.

HOHMANN, A. **A nova face das parcerias público-privadas**. Migalhas, 2018. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/281280/a-nova-face-das-parcerias-publico-privadas>. Acesso em: 21 out. 2025.

KING, G.; KEOHANE, R. O.; VERBA, S. **Designing social inquiry**: scientific inference in qualitative research. Princeton: Princeton University Press, 1994.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo,

n. 44, p. 27-54, 1998.

PIERRE, J. Reafirmando a capacidade de governar: o papel esquecido da liderança. In: MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. G. L. (org.). **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo**: tendências nacionais e internacionais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Governança, arranjos institucionais e capacidades estatais na implementação de políticas federais. In: MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. G. L. (org.). **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo**: tendências nacionais e internacionais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.

PRATS, J. **La gobernanza de las alianzas público-privadas**: un análisis comparado de América Latina. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2016. Disponível em: <https://publications.iadb.org/>. Acesso em: 6 nov. 2025.

RADAR PPP. **Iluminação pública de Teresina**. 2018. Disponível em: <https://radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/iluminacao-publica-teresina/>. Acesso em: 27 out. 2025.

SANTOS, P. J. O. **Arranjo institucional de governança e coordenação e implementação de parcerias público-privadas em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Monografia, 2016.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, C. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

TERESINA (Município). **Plano Municipal de Parcerias Público-Privadas – PMPPP**. 2017. Disponível em: <http://www.semdec.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/sites/39/2017/09/Plano-Municipal-PPP-Minuta.pdf>. Acesso em: 31 out. 2025.

TERESINA (Município). **Ata da Audiência Pública da PPP de Iluminação Pública**. 2018. Disponível em: <https://semf.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/sites/11/2019/06/PPP-ATA-Audiencia-Publica.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2025.

THAMER, R.; LAZZARINI, S. Projetos de parcerias público-privadas: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 819-846, jul./ago. 2015.

WORLD BANK. **Public-Private Partnership Units**: Lessons for their Design and Use in Infrastructure. Washington, DC: World Bank, 2007. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/220171468332941865/Public-private-partnership-units-lessons-for-their-design-and-use-in-infrastructure>. Acesso em: 30 out. 2025.

PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Os Princípios mais Relevantes do Direito

Administrativo. **Revista da EMERJ**, v. 11, n. 42, p. 130-141, 2008. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista42/Revista42_130.pdf. Acesso em: 8 nov. 2025.

TERAOKA, Thiago Massao Cortizo. **Lei nº 13.655/18**: responsabilização do agente público e consequencialismo nos atos e decisões administrativas e judiciais. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, [s.d.]. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/i.4.%20lei%20n%C2%BA%2013.655.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011** (Lei de Acesso à Informação – LAI). Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 7 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018** (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD). Dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado; altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet); e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 9 nov. 2025.

RESENDE, João Paulo de. **Módulo 2**. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4041/3/m%C3%B3dulo%202.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2025.

NOVO CANGAÇO: MODUS OPERANDI OU ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA?

José Petter Ferreira Borges¹

Vinicius Augusto Cipriano M. de Souza²

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo investigar se o fenômeno denominado “novo cangaço” deve ser compreendido como um simples modus operandi replicado por grupos distintos ou se apresenta os elementos caracterizadores de uma organização criminosa, nos termos da Lei nº 12.850/2013. A partir de uma abordagem teórico-analítica, são discutidos os conceitos jurídicos de organização criminosa e padrão de execução delitiva, identificando suas distinções centrais e analisando se o novo cangaço se encaixa nesses parâmetros legais. Foram utilizados como base doutrina especializada, reportagens, dados empíricos e decisões judiciais, além da comparação com facções criminosas estruturadas, como o PCC, o Comando Vermelho e a Família do Norte. Conclui-se que, embora as ações do novo cangaço apresentem alta complexidade operacional e violência armada, nem sempre revelam a permanência, hierarquia e articulação duradoura exigidas para a tipificação penal como organização criminosa. Assim, o enquadramento jurídico deve ser feito caso a caso, com base em critérios objetivos e em consonância com os princípios da legalidade, da proporcionalidade e da individualização da conduta.

Palavras chaves: Novo cangaço. Organização criminosa. Modus operandi

NOVO CANGAÇO: MODUS OPERANDI OR CRIMINAL ORGANIZATION?

ABSTRACT

¹ Acadêmico no Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte UNI-RN. Email: borgespetter@gmail.com

² Professor Orientador do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte UNI-RN. Email: viniciuscipriano@unirn.edu.br

This article aims to investigate whether the phenomenon known as "novo cangaço" should be understood merely as a modus operandi replicated by distinct criminal groups, or whether it presents the structural elements required to be classified as an organized crime group under Brazilian Law No. 12.850/2013. Based on a theoretical and analytical approach, the study discusses the legal concepts of organized crime and criminal modus operandi, identifying their essential differences and analyzing whether the actions attributed to novo cangaço meet the legal requirements. The research draws from specialized legal doctrine, news reports, empirical data, and judicial decisions, as well as comparisons with established criminal factions such as the PCC, Comando Vermelho, and Família do Norte. The study concludes that, although novo cangaço operations exhibit a high degree of sophistication and violence, they do not always reflect the permanence, hierarchy, and structured coordination required for the legal characterization of organized crime. Therefore, each case should be assessed individually, based on objective criteria and in strict compliance with the principles of legality, proportionality, and individualized criminal responsibility.

Keywords: Novo cangaço. Criminal organization. Modus operandi.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o Brasil tem sido palco de um tipo de ação criminosa que chama atenção não só pela sua ousadia, mas também pela sua brutalidade. Trata-se do chamado novo cangaço, expressão que ganhou força na mídia para descrever ataques coordenados a instituições financeiras em cidades pequenas e médias, especialmente no interior do país. Com armamento pesado, explosões, bloqueios de estradas e reféns colocados como escudos humanos, essas ações geram pânico na população e mobilizam forças policiais locais, estaduais e federais.

Apesar de já ser amplamente conhecido pelo público, o novo cangaço ainda gera dúvidas no campo jurídico. Estamos lidando com uma nova forma de organização criminosa ou apenas com um modus operandi compartilhado por diferentes grupos? Essa pergunta norteia o presente artigo, que busca entender melhor a natureza desse fenômeno e seus desdobramentos dentro do ordenamento jurídico penal brasileiro.

A importância de discutir essa questão vai além da teoria. O modo como o novo cangaço é enquadrado influencia diretamente a forma como o Estado investiga, denúncia e pune os envolvidos. Se for considerado uma organização criminosa, aplica-se a Lei nº 12.850/2013, com seus instrumentos especiais de persecução penal e consequências jurídicas mais amplas. Se for entendido apenas como um *modus operandi*, a interpretação jurídica pode seguir outro caminho, mais centrado na análise de crimes pontuais.

Neste artigo, buscamos analisar as estruturas que compõem o novo cangaço, observando se há elementos que o aproximem ou não, do que a lei brasileira considera uma organização criminosa. Para isso, utilizamos como parâmetro comparativo o Primeiro Comando da Capital (PCC), grupo criminoso amplamente reconhecido por sua estrutura hierárquica, poder territorial e permanência, o que permite uma análise mais clara das distinções entre o que é uma organização e o que é apenas um padrão de execução de crimes.

A proposta, portanto, não é apenas rotular o novo cangaço, mas compreender o que ele representa no cenário da criminalidade contemporânea brasileira. Ao fazer isso, buscamos contribuir para um debate mais técnico e fundamentado sobre a forma de enfrentamento adequada a esse tipo de fenômeno, respeitando os limites legais e a necessidade de respostas penais eficientes e equilibradas.

2. O NOVO CANGAÇO NO CONTEXTO DA CRIMINALIDADE VIOLENTA NO BRASIL

2.1. Breve histórico e conceito

O chamado novo cangaço é uma expressão cunhada para descrever um padrão de criminalidade que, embora recente, carrega um nome fortemente ligado à história popular brasileira. Inspirado no cangaço clássico do início do século XX marcado por figuras como Lampião e Maria Bonita, o novo cangaço traz uma realidade muito diferente: trata-se de um fenômeno urbano-violento, baseado em ações criminosas altamente planejadas e de grande impacto, com foco na explosão de caixas eletrônicas, assaltos a bancos, tomadas de reféns e confronto direto com as forças de segurança pública.

O uso da expressão “cangaço” remete, de forma simbólica, a uma atuação

armada que desafia o Estado e impõe medo às comunidades. Mas, diferentemente do contexto histórico do cangaço tradicional, que envolvia elementos de resistência política, disputas de poder local e relações com o coronelismo, o novo cangaço é puramente voltado ao lucro. Sua lógica é operacional e utilitarista: maximizar ganhos em pouco tempo, por meio da força e da intimidação.

Esse tipo de crime passou a ganhar notoriedade a partir dos anos 2000, com registros frequentes nos estados do Nordeste, como Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Bahia e Ceará, e também em estados do Norte e do Centro-Oeste. Com o tempo, as ações migraram para o Sudeste e o Sul do país, chegando a cidades como Araçatuba (SP), Botucatu (SP), Criciúma (SC) e outras, revelando uma expansão territorial preocupante e uma capacidade de adaptação surpreendente.

O novo cangaço não é uma organização específica, mas sim um modelo de ação criminosa, marcado por certos padrões que vêm sendo repetidos em diversas regiões. Essa repetição, porém, levanta uma questão essencial que motiva este trabalho: *“Esses ataques são apenas o reflexo de um mesmo modus operandi sendo copiado por diferentes grupos, ou há por trás deles uma estrutura coordenada, estável e organizada, capaz de ser enquadrada como organização criminosa, conforme a Lei nº 12.850/2013?”*

Com esse plano de fundo histórico e conceitual, é possível seguir para uma análise mais profunda sobre as características operacionais do novo cangaço, suas semelhanças internas e os elementos que o aproximam ou não de uma estrutura criminosa organizada.

2.2. Características operacionais recorrentes

A atuação dos grupos ligados ao novo cangaço segue um padrão tático e operacional muito bem definido, o que evidencia um nível elevado de organização e planejamento. Embora esses grupos não necessariamente componham uma única facção ou entidade criminosa, as ações observadas em diferentes estados do país compartilham características marcantes, que permitem identificar um modus operandi comum, cuidadosamente pensado para garantir êxito, impacto e intimidação.

Entre os elementos mais recorrentes dessas ações, destacam-se:

a) Escolha estratégica do alvo e da cidade

Os ataques ocorrem, quase sempre, em cidades pequenas ou médias, com pouco efetivo policial, distantes de grandes centros urbanos e com sistemas bancários vulneráveis. A ideia é maximizar o poder ofensivo do grupo e reduzir a capacidade de reação do Estado.

b) Ocupação territorial e controle de acessos

Os criminosos costumam bloquear as saídas da cidade com veículos incendiados ou armadilhas, impedindo a entrada da polícia ou dificultando reforços. Em muitos casos, viaturas são destruídas ou os quarteis da polícia local são atacados para neutralizar qualquer tipo de resistência.

c) Uso de armamento de guerra

As quadrilhas utilizam fuzis, metralhadoras, coletes balísticos, explosivos industriais e armamento militar, além de veículos de fuga adaptados e, em alguns casos, até drones para monitoramento aéreo da movimentação policial.

d) Tática de sequestro coletivo

Reféns são usados como escudos humanos, formando cordões ao redor dos criminosos ou sendo colocados em capôs de veículos durante a fuga. Essa tática busca inibir a ação da polícia e criar uma barreira moral e operacional ao confronto armado.

e) Divisão precisa de tarefas

As ações envolvem a atuação coordenada de diversos membros com funções específicas e pré-estabelecidas: atiradores, explosivistas, motoristas, olheiros, líderes operacionais, batedores, responsáveis por logística, entre outros. Essa setorização de funções é um dos indícios que sugerem um certo grau de organização interna, ainda que os grupos sejam distintos entre si.

f) Ação rápida, direta e de alto impacto

A operação normalmente acontece em poucos minutos ou poucas horas. O tempo de ação é calculado para que o grupo consiga fugir antes da chegada de reforços. Durante o ataque, os criminosos disparam contra fachadas de prédios públicos, jogam cédulas no chão para causar distrações e provocam um clima de terror generalizado.

g) Divulgação e cobertura midiática

O novo cangaço tem um componente midiático muito forte. Os criminosos parecem ter consciência do impacto que causam nas redes sociais e no noticiário, e não raramente os ataques são filmados, transmitidos ao vivo ou usados como forma de demonstrar poder, o que intensifica ainda mais a sensação de insegurança e impotência da população.

Essas características, quando observadas em conjunto, reforçam a complexidade do fenômeno e alimentam a dúvida central deste trabalho: *“As quadrilhas do novo cangaço representam apenas um padrão de execução adotado por grupos distintos, ou revelam, em sua forma de agir, elementos típicos de organizações criminosas estruturadas?”*

A resposta a essa pergunta será investigada nos próximos tópicos, a partir da análise dos conceitos jurídicos que envolvem *modus operandi* e organização criminosa, permitindo uma avaliação mais técnica e precisa sobre o enquadramento legal adequado.

2.3. Dados e registros da atuação no Brasil

O novo cangaço, embora não represente uma organização criminosa formalizada com identidade única, tem deixado um rastro consistente de ações de alta complexidade e violência, o que permite identificar sua presença em diferentes regiões do país. O padrão operacional, a tática de terror urbano e o uso de armamento pesado têm sido registrados em dezenas de ocorrências, muitas delas de grande repercussão nacional.

De acordo com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), entre os anos de 2011 e 2021, mais de 800 ataques com características típicas do novo cangaço foram registrados no Brasil, com maior concentração nas regiões Norte e Nordeste,

especialmente nos estados da Bahia, Pernambuco, Ceará, Paraíba, Maranhão, Tocantins e Pará. Contudo, com o passar dos anos, essa forma de criminalidade passou a atingir também o Sudeste e o Sul, revelando um processo de expansão geográfica e tática.

Alguns dos episódios mais emblemáticos incluem:

- Araçatuba (SP), 2021 – Um ataque simultâneo a agências bancárias que envolveu explosivos, drones, bloqueio de vias, reféns em capôs de carros e tiroteios generalizados. O caso ficou conhecido internacionalmente e escancarou a fragilidade da segurança pública diante desse tipo de ação.
- Criciúma (SC), 2020 – Um dos maiores assaltos a banco da história de Santa Catarina, que contou com cerca de 30 criminosos armados com fuzis, que ocuparam a cidade por horas, incendiaram veículos e usaram explosivos para abrir cofres.
- Botucatu (SP), 2020 – A cidade foi cercada e tomada por criminosos, que dispararam contra a sede da Polícia Militar, explodiram agências bancárias e fugiram com armamento pesado.
- Bacabal (MA), 2018 – Criminosos usaram reféns como escudos humanos, atearam fogo em viaturas e usaram armamento de guerra para atacar uma agência bancária no centro da cidade.

Além dos grandes ataques noticiados, há inúmeros casos de menor repercussão que seguem o mesmo padrão evidenciando que o fenômeno não se resume a eventos isolados, mas sim a uma prática reiterada, com grau de sofisticação operacional crescente.

Instituições como a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e o Ministério da Justiça vêm apontando, nos últimos relatórios, que há fortes indícios de que determinadas facções criminosas estejam “terceirizando” essas ações ou utilizando grupos menores como braços operacionais, com o intuito de desestabilizar regiões onde o Estado tem pouca presença.

Essa repetição de estratégias e a sofisticação logística dos ataques reforçam a

necessidade de discutir, sob o ponto de vista jurídico, se estamos diante apenas de um modelo de ação que tem sido replicado por diversos grupos, ou de algo mais profundo e estrutural, que exija o reconhecimento legal como organização criminosa.

Essa será a abordagem do próximo capítulo, em que o novo cangaço será confrontado com os conceitos jurídicos de *modus operandi* e organização criminosa, conforme definidos pela legislação penal brasileira.

2.4. Impacto social, institucional e midiático

Os ataques protagonizados por grupos ligados ao novo cangaço não deixam marcas apenas nos prédios explodidos ou nos cofres saqueados. Suas consequências vão muito além do dano patrimonial: geram medo coletivo, trauma psicológico, instabilidade institucional e sensação de impotência estatal, especialmente em cidades que, até então, viviam rotinas pacatas e com pouca ou nenhuma experiência com crimes de alta complexidade.

Para a população local, os efeitos são devastadores. Reféns muitas vezes são usados como escudos humanos, expostos ao risco iminente de morte. Famílias inteiras se escondem em casa durante os ataques, ouvindo rajadas de tiros pelas ruas e temendo por sua segurança. Após o ocorrido, o medo permanece: Escolas não funcionam, comércios fecham as portas e a cidade entra em estado de choque. Mesmo sem estatísticas detalhadas, muitos estudos relatam um aumento nos casos de transtornos de ansiedade, depressão e estresse pós-traumático em municípios que vivenciaram esse tipo de ação.

Do ponto de vista institucional, o novo cangaço evidencia o descompasso entre a capacidade ofensiva das quadrilhas e a estrutura das forças policiais locais. Muitas vezes, postos de polícia são alvos diretos das ações ou estão completamente despreparados para responder a ataques dessa magnitude. Isso gera uma percepção de fragilidade estatal e coloca em xeque a confiança da população nas autoridades públicas.

Outro fator que intensifica o impacto do novo cangaço é o seu potencial midiático. As cenas de reféns em fila, prédios em chamas e explosões em pleno centro urbano ocupam os principais jornais e redes sociais, sendo transmitidas quase em tempo real. Essa superexposição não apenas amplia o terror social, como também

reforça o caráter simbólico das ações criminosas, que passam a ser vistas como demonstrações de força por parte dos grupos envolvidos.

Em muitos casos, as próprias quadrilhas parecem utilizar o efeito midiático como parte estratégica da operação. A espetacularização dos ataques gera visibilidade, intimidação e, em certos contextos, até uma forma de “marketing criminoso”, como já observado em organizações como o Primeiro Comando da Capital (PCC).

Todos esses fatores, o pânico social, a paralisia institucional e a repercussão midiática contribuem para consolidar o novo cangaço como um dos maiores desafios contemporâneos à segurança pública brasileira. Mas eles também reforçam a urgência de compreender juridicamente a real natureza dessas ações: *“São apenas atos isolados e copiados entre si, ou há um traço organizacional comum que justifica um novo olhar da justiça criminal?”*

3. MODUS OPERANDI OU ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA?: Distinções conceituais

3.1 O que é modus operandi no Direito Penal

No âmbito do Direito Penal, o termo “*Modus operandi*” refere-se à forma como o crime é executado, ou seja, o padrão de comportamento adotado pelos autores na preparação, execução e fuga do delito. É uma expressão que revela os traços característicos da prática criminosa, como a escolha do local, o horário, o tipo de armamento utilizado, a logística de deslocamento, entre outros aspectos táticos. Embora não seja um conceito jurídico com definição normativa, o modus operandi é amplamente utilizado em investigações para identificar padrões e possíveis autores de crimes.

É importante, contudo, diferenciar esse padrão de execução de uma estrutura organizada de atuação criminosa. A repetição de métodos não significa, necessariamente, a existência de uma organização criminosa nos moldes da Lei nº 12.850/2013, que exige vínculo estável, divisão de tarefas, comando e permanência no tempo. Muitas vezes, grupos distintos, sem identidade comum, liderança central ou projeto continuado, compartilham o mesmo estilo de ataque, o que apenas demonstra uma forma eficaz de agir, e não uma estrutura criminal complexa.

O novo cangaço é um exemplo emblemático dessa distinção. Os ataques,

marcados por violência extrema, armamento de guerra e táticas de terror urbano, são realizados em pequenas cidades do interior, normalmente durante a madrugada.

Reféns são usados como escudos humanos, há ocupação coordenada dos acessos à cidade, e a ação costuma durar poucos minutos. Esses elementos compõem um *Modus operandi* reconhecível, e muitas vezes temido, mas não necessariamente vinculado a uma única facção criminosa.

Contudo, é possível que estruturas criminosas funcionem de forma altamente eficiente mesmo sem uma hierarquia rígida ou símbolos visíveis. O exemplo do PCC, estudado por Daniel Irving, mostra que a força da organização está menos na burocracia e mais na construção de laços de confiança, na disciplina interna e na repetição de práticas eficazes, sustentadas por uma ética própria do crime. Essa lógica em rede, baseada em códigos internos, pode ser observada também em grupos do novo cangaço, ainda que não possuam identidade única ou organização formalizada (FELTRAN, 2018).

Assim, o estudo do *modus operandi* no Direito Penal exige uma abordagem cautelosa: identificar padrões é relevante para a investigação e o julgamento, mas sem desconsiderar os critérios legais para se afirmar a existência, ou não, de uma organização criminosa. A forma de agir não pode ser confundida com a essência da associação. Cada caso exige prova individualizada e contextualizada, evitando simplificações que podem comprometer a justiça do processo.

3.2 Estrutura jurídica da organização criminosa (Lei nº 12.850/2013)

O conceito de organização criminosa ganhou contornos mais objetivos no ordenamento jurídico brasileiro a partir da promulgação da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, que dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção de prova e a repressão à criminalidade organizada. Antes disso, havia grande imprecisão normativa sobre o que, de fato, caracterizava uma estrutura criminosa organizada, o que gerava insegurança jurídica e dificultava a atuação estatal.

De acordo com o art. 1º, §1º da referida lei, considera-se organização criminosa: *“A associação de quatro ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de*

infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a quatro anos ou que sejam de caráter transnacional.”

Esse conceito traz elementos centrais que permitem distinguir uma organização criminosa de outras formas de associação ou de mera coautoria eventual. Entre os principais critérios estabelecidos, destacam-se:

- 1) Número mínimo de integrantes: é exigido que a organização seja composta por quatro ou mais pessoas;
- 2) Estrutura ordenada: o grupo deve apresentar algum tipo de organização interna, mesmo que não formalizada, com papéis definidos entre os membros;
- 3) Divisão de tarefas: é necessário que haja a especialização ou setorização de funções, como logística, comando, segurança, comunicação, entre outras;
- 4) Finalidade de vantagem ilícita: a organização deve atuar com o objetivo de obter benefício ilícito, seja financeiro, político ou outro;
- 5) Permanência e estabilidade: ainda que não seja exigida a duração exata da associação, é necessário que haja um mínimo de continuidade ou reiteração, afastando-se a ideia de união momentânea e esporádica para um único crime.

Além disso, a Lei nº 12.850/2013 prevê um regime jurídico especial para enfrentamento da criminalidade organizada, incluindo instrumentos como colaboração premiada, ação controlada, infiltração de agentes e captação ambiental de sinais eletromagnéticos, o que demonstra o reconhecimento, pelo legislador, de que se trata de um fenômeno penal mais complexo e resistente à repressão tradicional.

A organização criminosa, portanto, é muito mais do que um grupo criminoso eventual. Ela pressupõe uma lógica interna de funcionamento, com divisão de

funções, planejamento continuado e coordenação para a prática de diversos crimes, e não apenas de um ato isolado. Sua identificação exige um olhar técnico e criterioso, que vá além da análise do delito em si, observando a forma como os agentes se articulam, se mantêm conectados e executam suas ações de maneira estruturada.

Essa distinção será fundamental nos tópicos seguintes, onde se buscará entender se o novo cangaço, em sua forma de atuação, cumpre ou não esses requisitos legais, permitindo seu enquadramento como organização criminosa ou se permanece no campo da mera associação momentânea com padrão operacional comum.

3.3 Diferenças essenciais entre padrão de execução e vínculo associativo

É comum, no Direito Penal, que crimes cometidos de forma semelhante sejam, à primeira vista, interpretados como fruto da atuação de uma mesma organização criminosa. No entanto, é fundamental fazer uma distinção clara entre o que é um padrão de execução (*modus operandi*) e o que caracteriza um vínculo associativo estável e duradouro, elemento indispensável à configuração legal de organização criminosa.

O Modus operandi diz respeito ao conjunto de práticas e estratégias utilizadas na execução do crime: tipo de armamento, abordagem da vítima, horário da ação, logística de fuga, entre outros fatores. Esse padrão pode se repetir em diferentes crimes, mesmo praticados por indivíduos ou grupos que não possuem qualquer relação estrutural ou duradoura entre si. Já o vínculo associativo, nos termos da Lei nº 12.850/2013, pressupõe estrutura hierárquica ou funcional, permanência no tempo, divisão de tarefas e objetivo comum de atuação criminosa.

No contexto do novo cangaço, essa distinção se mostra crucial. Muitos dos ataques possuem características operacionais semelhantes, o que evidencia um modus operandi bem definido, mas não necessariamente indicam que os autores pertencem a uma mesma organização criminosa estruturada. Há casos em que os criminosos se reúnem apenas para executar uma ação pontual, desfeita logo após o crime, o que fragiliza o argumento de permanência ou vínculo associativo estável. (ARAÚJO, 2025).

Contudo, é importante destacar que, em alguns casos, há sim presença de organizações criminosas articuladas por trás de ações semelhantes ao novo cangaço,

como ocorre com grupos como: Comando Vermelho (CV), com forte atuação no Rio de Janeiro e ramificações em outras regiões; Família do Norte (FDN), com base na região Norte e histórico de embates com o PCC; milícias fluminenses, que misturam atuação armada, dominação territorial e vínculos com agentes estatais; e o Primeiro Grupo Catarinense (PGC), estruturado dentro e fora do sistema penitenciário de Santa Catarina.

Esses grupos apresentam, em diferentes graus, divisão de tarefas, domínio de território, permanência e regras internas, o que os aproxima do modelo de organização criminosa propriamente dita.

Portanto, não basta haver semelhança na execução do crime para se concluir pela existência de uma organização criminosa. A investigação deve comprovar, com base em elementos objetivos, a estrutura e permanência da associação. O risco de se confundir tática com estrutura pode levar à aplicação indevida da legislação penal, comprometendo princípios como o da legalidade, do devido processo legal e da proporcionalidade na resposta do Estado (ARAÚJO, 2025; REIS; MANSO; FREITAS, 2020).

3.4 Facções criminosas brasileiras como paradigmas de organização criminosa estruturada

O Primeiro Comando da Capital (PCC) é amplamente reconhecido, tanto pelo Poder Judiciário quanto por órgãos de segurança pública e estudiosos da criminologia, como uma organização criminosa estruturada, nos termos da Lei nº 12.850/2013. Surgido no início da década de 1990, no interior do sistema prisional paulista, o grupo evoluiu de uma aliança informal entre detentos para uma estrutura de poder criminal complexa, hierárquica e transnacional.

O PCC opera com divisão clara de tarefas, comando centralizado, sistema de “estatutos internos”, e mecanismos de punição e fidelidade interna. Seus membros têm obrigações regulamentadas, prestam contas à liderança e obedecem a uma cadeia de comando. O grupo mantém atuação dentro e fora das prisões, com controle sobre o tráfico de drogas, roubos, extorsões, assassinatos e até mesmo interferência política em algumas regiões.

Entre os elementos que confirmam sua condição de organização criminosa

estão:

- 1) Estabilidade: O PCC atua de forma ininterrupta há mais de três décadas, mantendo sua presença mesmo diante de operações policiais e transferências de lideranças.
- 2) Hierarquia definida: Existe um núcleo de comando que toma decisões estratégicas e coordena operações locais e interestaduais.
- 3) Alcance territorial e transnacional: O grupo possui células em diversos estados do Brasil, além de conexões com o narcotráfico internacional, especialmente na fronteira com Bolívia e Paraguai.
- 4) Comunicação estruturada: O uso de códigos, telefonia segura e redes internas de informação confirma o grau de organização do grupo.
- 5) Capacidade de financiamento e “administração criminosa”: O PCC arrecada mensalidades de seus membros (a chamada "cebola"), gerencia lucros do tráfico e investe em armas, logística e até mesmo em fomento de outras células.

Essa complexidade coloca o PCC como referência prática e doutrinária de organização criminosa, não só no Brasil, mas também em estudos internacionais sobre crime organizado na América Latina. Diversas decisões do STJ e do STF já reconheceram expressamente essa condição, aplicando à atuação do grupo as penalidades e os instrumentos legais previstos para o combate à criminalidade organizada.

Além do PCC, outras facções criminosas brasileiras também apresentam características semelhantes de estrutura e permanência. O Comando Vermelho (CV), por exemplo, nasceu na década de 1970 no sistema prisional do Rio de Janeiro e construiu uma rede de comando baseada em territórios dominados, com regras próprias e fidelidade armada. Já a Família do Norte (FDN), atuante principalmente na região Norte do país, consolidou-se como uma das principais rivais do PCC, controlando rotas fluviais do narcotráfico e impondo controle territorial em áreas periféricas e fronteiriças. Esses grupos, embora possuam diferenças internas, demonstram elementos estruturais semelhantes: hierarquia, permanência, divisão de funções e domínio regional com influência social e econômica.

Ao utilizá-las como parâmetros comparativos, é possível analisar até que ponto outros grupos, como os que atuam no novo cangaço, se assemelham ou divergem

dessas estruturas. Essa comparação será útil para entender se os ataques atribuídos ao novo cangaço podem ser enquadrados sob o mesmo regime jurídico, ou se representam uma dinâmica distinta, marcada por informalidade, ausência de hierarquia duradoura e falta de identidade criminosa estável.

No próximo capítulo, esse debate será aprofundado, confrontando os elementos jurídicos da organização criminosa com as evidências extraídas da atuação do novo cangaço, para identificar se há ou não compatibilidade conceitual e legal entre essas duas formas de criminalidade violenta.

4.1 Há estrutura hierárquica, permanência e divisão de tarefas?

A identificação de uma estrutura organizada dentro de determinados grupos criminosos exige uma análise detalhada de elementos como a existência de hierarquia, a permanência da associação no tempo e a divisão funcional de tarefas. Esses aspectos são essenciais para que um grupo possa ser enquadrado como organização criminosa nos termos da Lei nº 12.850/2013.

No caso do novo cangaço, essa análise nem sempre é simples. Embora muitos ataques sigam um padrão altamente coordenado com uso de armamento pesado, ocupação simultânea de pontos estratégicos, distribuição de funções entre batedores, atiradores, motoristas, explosivistas e olheiros, nem sempre há indícios claros de uma estrutura hierárquica formal ou de permanência do grupo após a execução do crime. Em vários episódios relatados, os participantes se organizam apenas para aquela ação específica, dissolvendo-se logo depois.

Contudo, em algumas situações, observam-se sinais de uma articulação mais duradoura, como o reaproveitamento de logística, repetição de lideranças, e até mesmo alianças regionais entre grupos locais. Quando essas conexões se tornam mais constantes, surgem indícios de que há uma estrutura funcional que pode se aproximar da definição legal de organização criminosa.

Exemplos de grupos como o Comando Vermelho (CV), Família do Norte (FDN), Primeiro Grupo Catarinense (PGC) e milícias fluminenses demonstram que é possível haver controle de áreas, gestão de recursos e distribuição de tarefas em níveis distintos. Esses grupos operam com dinâmicas que combinam hierarquia com adaptação local, o que mostra que a ausência de uma estrutura rígida e verticalizada

não impede a caracterização jurídica de organização criminosa, desde que preenchidos os requisitos legais (REIS; MANZO; FREITAS, 2020).

Além disso, como mostra o livro “Irmãos: Uma história do PCC”, mesmo estruturas criminosas que funcionam com base em vínculos pessoais e confiança informal, como no caso do PCC, conseguem manter uma articulação eficaz, duradoura e funcional. O livro evidencia que nem toda organização criminosa depende de uma cadeia de comando tradicional, muitas funcionam em rede, por meio de regras próprias e códigos internos respeitados pelos seus membros, o que pode ocorrer também em grupos do novo cangaço (FELTRAN, 2018).

Portanto, ao analisar casos de novo cangaço, é necessário cautela: A repetição de um modelo de ação não é, por si só, suficiente para afirmar a existência de uma organização criminosa. Mas também não se pode ignorar situações em que se percebe algum grau de permanência e comando funcional entre os envolvidos. A resposta penal deve ser construída com base em provas consistentes, sem generalizações, e sempre à luz do princípio da proporcionalidade.

4.2 A ausência de identidade única: obstáculo à caracterização como organização criminosa?

A Lei nº 12.850/2013 define organização criminosa como aquela estruturada com divisão de tarefas e objetivo de obter vantagens, ainda que implicitamente, por meio da prática de crimes. No entanto, a legislação não exige que essa estrutura criminosa possua nome, símbolo, comando visível ou identidade pública estabelecida. Essa abertura conceitual gera debates importantes, sobretudo ao se analisar o fenômeno do novo cangaço.

Diferente de facções como o PCC ou o Comando Vermelho, o novo cangaço não é reconhecido como uma entidade única, com comando central, regras explícitas ou símbolos próprios. Trata-se de uma designação atribuída a uma forma de agir, geralmente praticada por grupos distintos, que compartilham de um mesmo padrão de atuação: *Ataques armados a cidades pequenas, uso de reféns, armamento pesado e divisão de funções. Isso levanta o questionamento: a ausência de uma identidade*

institucionalizada impede a aplicação da Lei nº 12.850/2013?

A resposta, à luz da doutrina e da jurisprudência, tende a ser negativa. Diversos autores apontam que a organização criminosa pode se apresentar de forma difusa, descentralizada, e ainda assim manter os requisitos legais exigidos. Como destaca o livro “Irmãos: uma história do PCC” , mesmo estruturas informais podem funcionar com alto grau de disciplina e articulação interna, baseadas em confiança, lealdade e códigos de conduta respeitados (FELTRAN, 2018).

Além disso, estudos sobre facções atuantes na América Latina demonstram que muitas dessas organizações não possuem identidade pública padronizada. Algumas se fragmentam em núcleos regionais com certa autonomia, o que não descaracteriza sua atuação em rede criminosa. Grupos como o Comando Vermelho, a Família do Norte e o Primeiro Grupo Catarinense operam com variações estruturais regionais, mas com práticas comuns e conexões entre seus membros (REIS; MANSO; FREITAS, 2020).

Portanto, ao se analisar o novo cangaço, é preciso superar a ideia de que apenas grupos com nomes e símbolos visíveis podem ser considerados organizações criminosas. A ausência de identidade única não pode servir como barreira automática à aplicação da lei. O foco deve estar na verificação de critérios objetivos: permanência, divisão de tarefas, finalidade delituosa e articulação funcional. São esses os elementos que devem fundamentar o enquadramento penal e não a presença ou ausência de um “nome fantasia” ou comando unificado.

4.3 Reflexões sobre a tipificação penal adequada do fenômeno

Diante da complexidade do fenômeno do novo cangaço, uma pergunta se impõe ao sistema de justiça criminal: “Qual é a tipificação penal mais adequada para esse tipo de atuação criminosa?”. A resposta a essa pergunta exige um equilíbrio delicado entre o rigor necessário ao enfrentamento de crimes violentos e a observância dos princípios fundamentais que regem o Direito Penal em um Estado Democrático de Direito.

Como discutido nos tópicos anteriores, o novo cangaço apresenta características que, em muitos casos, se aproximam dos requisitos exigidos pela Lei nº 12.850/2013 para o reconhecimento de uma organização criminosa: Há divisão de tarefas, planejamento complexo, armamento de guerra, ações coordenadas e, por vezes, até

atuação recorrente em determinadas regiões. No entanto, nem sempre é possível comprovar de forma objetiva a existência de vínculos estáveis, permanência do grupo e hierarquia duradoura, elementos essenciais à tipificação como organização criminosa.

Essa zona cinzenta coloca os operadores do Direito diante de um dilema: tipificar todos os casos como organização criminosa pode gerar generalizações indevidas, violando o princípio da legalidade estrita e levando à responsabilização coletiva sem a devida individualização dos elementos estruturais exigidos por lei. Por outro lado, enquadrar o fenômeno apenas como roubo qualificado ou associação criminosa simples (art. 288 do Código Penal) pode significar subdimensionar a gravidade e a complexidade da atuação desses grupos.

Nesse cenário, uma alternativa possível seria adotar uma análise casuística, cuidadosa e técnica, levando em conta os elementos concretos de cada investigação. Onde houver indícios suficientes de estrutura organizada, ainda que informal ou regionalizada, poderia ser reconhecida a presença de organização criminosa. Onde os elementos forem frágeis ou inexistentes, deve-se aplicar a tipificação penal compatível com o roubo qualificado, extorsão mediante sequestro, uso de explosivos, porte de armamento restrito, associação para o crime, entre outros.

Além disso, é importante destacar que o novo cangaço, enquanto fenômeno, desafia os próprios limites das categorias jurídicas tradicionais. Ele oscila entre o *modus operandi* e a organização criminosa, entre a informalidade e a estrutura, entre o crime pontual e a atuação em rede. Por isso, talvez o enfrentamento mais eficaz não passe apenas pela classificação legal, mas também por um esforço conjunto entre Poder Judiciário, Ministério Público e forças de segurança para compreender a lógica de funcionamento desses grupos, ainda que sem rótulo único.

A tipificação penal adequada, portanto, não pode ser automática, nem ceder à pressão midiática ou ao clamor social. Deve ser fruto de um juízo técnico, responsável e atento à realidade concreta de cada caso, à luz da legislação vigente e dos valores constitucionais que orientam o processo penal.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa desenvolvida ao longo deste trabalho procurou lançar luz sobre um

fenômeno que desafia a categorização jurídica tradicional: o novo cangaço. Ao buscar compreender se se trata apenas de um *modus operandi* compartilhado por diferentes grupos ou se carrega os elementos característicos de uma organização criminosa, foram examinadas dimensões operacionais, jurídicas e estruturais da criminalidade organizada no Brasil.

Verificou-se que o novo cangaço, embora seja reconhecido por uma atuação extremamente violenta, estratégica e coordenada, nem sempre possui os traços exigidos para sua tipificação como organização criminosa. A ausência de identidade institucional, de vínculos estáveis entre os autores e de hierarquia duradoura em muitos casos sugere que sua configuração majoritária está mais próxima de um modelo de cooperação episódica do que de uma associação criminosa permanente.

Por outro lado, foram também identificados casos que revelam indícios de articulação continuada, presença de logística recorrente e repetição de membros, o que permite a análise, em certos contextos, sob a ótica da criminalidade organizada. A comparação com facções consolidadas, como o PCC, o Comando Vermelho e a Família do Norte, serviu para demonstrar que o critério distintivo essencial está menos na brutalidade das ações e mais na solidez e continuidade dos vínculos internos dessas organizações.

Conclui-se, portanto, que o novo cangaço deve ser interpretado com cautela e responsabilidade jurídica. Enquadrá-lo automaticamente como organização criminosa seria ignorar a complexidade e as variações de sua estrutura. A decisão de aplicar a Lei nº 12.850/2013 deve ser tomada caso a caso, com base em provas concretas e na observância rigorosa dos princípios constitucionais do devido processo legal, da legalidade, da individualização da pena e da proporcionalidade.

A principal contribuição deste estudo está na proposta de um olhar mais técnico, crítico e humanizado sobre o enfrentamento ao novo cangaço. Ao invés de respostas genéricas ou punitivistas, defende-se aqui uma abordagem que respeite a Constituição e fortaleça a legitimidade da Justiça Penal diante dos desafios contemporâneos impostos pelo crime organizado.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Douglas da Silva. **O “novo cangaço” e a atuação da Polícia Judiciária no combate ao crime organizado no estado do Rio Grande do Norte**. 2025. 255 f. Tese (Doutorado em Estudos Urbanos e Regionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2025.
- ARAÚJO, Douglas da Silva. **A atuação do novo cangaço e o tratamento penal**. In: Centro Acadêmico de Estudos e Pesquisas em Direito Penal e Processo Penal (CAEPE). São Paulo: CAEPE, 2025. Disponível em: [arquivo pessoal]. Acesso em: 25 nov. 2025.
- BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 5 ago. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm. Acesso em: 24 nov. 2025.
- FELTRAN, Gabriel. Irmãos: **uma história do PCC**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- FACCO, Eduardo R.; FERREIRA, Fábio. Facções criminosas: um estudo sobre a atuação na América Latina / Criminal factions: a study on their operation in Latin America. In: **Revista Latino-americana de Estudos de Segurança**. Belo Horizonte: UFMG, 2020.
- SILVA, Paula Regina da. A organização criminosa e o direito penal do inimigo: análise crítica da Lei 12.850/2013. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia – RFDUFU**, Uberlândia, v. 38, n. 2, p. 139-162, jul./dez. 2010.

A URGÊNCIA DA REGULAMENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE JOGOS *ON-LINE* NO BRASIL FRENTE AOS RISCOS DO JOGO DO TIGRINHO E A ANÁLISE CRÍTICA DO PROJETO DE LEI Nº 2.234/2022

Lais Peixoto Bezerra¹

Ângelo José Menezes Silvino²

RESUMO

O trabalho analisa criticamente a ausência de regulamentação específica para os jogos de azar *on-line* no Brasil, tomando como estudo de caso o fenômeno do **Jogo do Tigrinho** (*Fortune Tiger*), que ganhou grande popularidade nas redes sociais e se tornou símbolo da exploração digital de apostas. A pesquisa parte da constatação de que o Projeto de Lei nº 2.234/2022, atualmente em tramitação no Congresso Nacional, propõe a legalização de jogos físicos, mas permanece omissa quanto ao ambiente digital, onde proliferam práticas de alto risco econômico, psicológico e social. Com base em revisão bibliográfica, análise legislativa e dados empíricos, o estudo evidencia que a falta de regulação dos jogos *on-line* expõe os consumidores à vulnerabilidade psicológica e financeira e impede o Estado de exercer plenamente sua função regulatória e arrecadatória. Essa omissão caracteriza uma falha do poder público em cumprir o dever de fiscalização e proteção do interesse coletivo. A pesquisa propõe, como alternativa, a criação de um marco regulatório abrangente para os jogos digitais. O trabalho enfatiza a necessidade de políticas públicas de prevenção e tratamento da ludopatia, campanhas de educação digital e financeira e regras rígidas de publicidade. Conclui-se que a regulamentação dos jogos *on-line* não é uma opção política, mas uma exigência constitucional e administrativa, essencial para garantir a segurança jurídica, proteger o consumidor e preservar a dignidade da pessoa humana. Regular não significa incentivar o vício, mas proteger a sociedade e assegurar a transparência e

¹ Acadêmica do 4º ano do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: laispbzerra@gmail.com

² Professor Orientador, Mestre (UFPB) e Doutor (UFRN) em Direito. Docente do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: angelomenezes@unirn.edu.br

responsabilidade social em uma economia cada vez mais digitalizada.

Palavras-chave: Jogos de azar *on-line*. Regulamentação. Projeto de Lei nº 2.234/2022. Jogo do Tigrinho. Política legislativa.

**THE URGENCY OF REGULATING AND MONITORING ON-LINE GAMBLING IN BRAZIL
IN LIGHT OF THE RISKS OF THE TIGRINHO GAME AND A CRITICAL ANALYSIS OF
BILL Nº. 2.234/2022**

ABSTRACT

The paper critically analyzes the lack of specific regulation for on-line gambling in Brazil, using the phenomenon of the Jogo do Tigrinho (Fortune Tiger) as a case study—a game that gained great popularity on social media and became a symbol of digital gambling exploitation. The research starts from the observation that Bill nº 2.234/2022, currently under consideration in the National Congress, proposes the legalization of physical gambling but remains silent regarding the digital environment, where high economic, psychological, and social risk practices proliferate. Based on a literature review, legislative analysis, and empirical data, the study shows that the absence of regulation for on-line gambling exposes consumers to psychological and financial vulnerability and prevents the State from fully exercising its regulatory and revenue-collecting functions. This omission represents a failure of the public authorities to fulfill their duty of oversight and protection of the collective interest. The research proposes, as an alternative, the creation of a comprehensive regulatory framework for digital gambling. The paper emphasizes the need for public policies focused on the prevention and treatment of gambling addiction, digital and financial education campaigns, and strict advertising rules. It concludes that the regulation of on-line gambling is not a political choice but a constitutional and administrative requirement, essential to ensure legal security, protect consumers, and preserve human dignity. Regulation does not mean encouraging addiction, but rather protecting society and ensuring transparency and social responsibility in an increasingly digitalized economy.

Keywords: On-line gambling. Regulation. Bill nº 2.234/2022. Fortune Tiger.

Legislative policy.

1 INTRODUÇÃO

O avanço tecnológico e a ampliação do acesso à Internet transformaram significativamente as formas de entretenimento no Brasil, impulsionando o crescimento dos jogos de azar em ambiente digital, ainda que tais práticas permaneçam proibidas no âmbito físico nacional. Entre os jogos virtuais que mais se popularizaram, destaca-se o denominado *Fortune Tiger*, conhecido como Jogo do Tigrinho, divulgado de forma massiva por influenciadores digitais e baseado em apostas monetárias de funcionamento semelhante às máquinas caça-níqueis. O fácil acesso, somado ao apelo visual e à promessa de lucro rápido, tem atraído principalmente indivíduos em situação de maior vulnerabilidade emocional ou financeira.

Apesar da vigência do Decreto-Lei nº 3.688/1941, que veda jogos de azar no território nacional (Brasil, 1941), observa-se uma lacuna regulatória quanto às plataformas digitais, sobretudo quando hospedadas no exterior, o que inviabiliza a fiscalização e favorece riscos financeiros, psicológicos e sociais aos usuários. Nesse contexto, emerge o problema de pesquisa que orienta este trabalho: de que forma a ausência de regulamentação e fiscalização dos jogos de azar *on-line* no Brasil contribui para a exploração do consumidor, diante das limitações do Projeto de Lei nº 2.234/2022 (Brasil, 2022) e do crescimento do Jogo do Tigrinho?

Diante desse cenário, o objetivo geral desta pesquisa consiste em analisar criticamente a urgência de regulamentação e fiscalização dos jogos de azar *on-line* no Brasil, com foco nos riscos associados ao Jogo do Tigrinho e na avaliação do Projeto de Lei nº 2.234/2022 (Brasil, 2022). Como objetivos específicos, pretende-se contextualizar o surgimento e a expansão dos jogos de azar digitais no país; examinar os impactos sociais, psicológicos, econômicos e jurídicos decorrentes dessa prática; analisar os avanços e lacunas do Projeto de Lei nº 2.234/2022 (Brasil, 2022) frente à realidade digital contemporânea; e propor diretrizes regulatórias adequadas ao cenário tecnológico atual, garantindo proteção ao consumidor e segurança jurídica.

Metodologicamente, esta pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, baseada em revisão bibliográfica e análise documental de

legislações, doutrinas, reportagens, estudos oficiais e do texto integral do Projeto de Lei nº 2.234/2022 (Brasil, 2022), permitindo identificar lacunas regulatórias e compreender os impactos jurídicos e sociais do fenômeno investigado.

A relevância deste estudo justifica-se em razão do crescimento expressivo das apostas *on-line* e da insuficiência de políticas públicas preventivas, o que resulta em potenciais prejuízos à saúde mental, vulnerabilidade socioeconômica e insegurança jurídica dos usuários. Ademais, a ausência de regulamentação restringe a atuação estatal no combate a ilícitos financeiros, como lavagem de dinheiro, além de impedir eventual arrecadação tributária e a implementação de mecanismos eficazes de controle e responsabilização. Dessa forma, esta pesquisa pretende contribuir para o debate jurídico contemporâneo ao fornecer subsídios teóricos e analíticos que auxiliem na formulação de políticas legislativas e regulatórias voltadas ao ambiente digital, em consonância com os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, eficiência, proteção do consumidor e dignidade da pessoa humana.

2 O PANORAMA HISTÓRICO E JURÍDICO DOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL

Historicamente, o Brasil viveu uma relação ambígua com os jogos de azar. Desde o final do século XIX, com o surgimento do jogo do bicho, a prática foi socialmente tolerada, embora legalmente proibida. Essa duplicidade entre repressão normativa e aceitação cultural criou um padrão que se perpetuou ao longo do século XX (Chazkel, 2014).

Nos anos 1930, durante o governo de Getúlio Vargas, os cassinos foram legalizados como forma de fomentar o turismo e a economia. Contudo, em 1946, o presidente Eurico Gaspar Dutra revogou essa permissão sob o argumento de preservar os bons costumes, proibindo os jogos de azar em todo o território nacional (A história [...], 2025).

A proibição foi consolidada no Decreto-Lei nº 3.688/1941, conhecido como Lei das Contravenções Penais, cujo artigo 50 tipifica como contravenção³ a exploração de “[...] jogo de azar em lugar público ou acessível ao público [...]” (Brasil, 1941, cap. VII, art. 50). Ocorre que essa legislação, elaborada em um contexto histórico e tecnológico completamente distinto, tornou-se obsoleta diante das novas formas de

³ Contravenção penal: infração menos grave que o crime, punida com multa ou prisão simples.

entretenimento digital. A partir da expansão da Internet, surgiram plataformas estrangeiras que oferecem apostas e jogos de azar *on-line* acessíveis a qualquer cidadão brasileiro, sem qualquer controle fiscal ou administrativo do Estado.

Essa nova realidade desafia o papel regulador do poder público, uma vez que o Estado tem o dever de fiscalizar atividades econômicas potencialmente lesivas à coletividade, conforme o artigo 174 da Constituição Federal, que define o Estado “como agente normativo e regulador da atividade econômica [...]” (Brasil, 1988, tit. VII, cap. I, art. 174). O princípio da supremacia do interesse público impõe, portanto, que o lazer e a liberdade econômica cedam, diante da necessidade de proteção da sociedade, contra práticas abusivas, fraudes e vícios comportamentais.

O **Jogo do Tigrinho** é a materialização desse conflito. Disfarçado sob a roupagem de entretenimento digital, o jogo utiliza técnicas de reforço intermitente⁴, comuns em cassinos físicos, explorando os mecanismos de dopamina e recompensa do cérebro humano. A promessa de **ganho fácil** é amplamente disseminada por influenciadores digitais, muitos dos quais ocultam os riscos financeiros e psicológicos envolvidos. Essa publicidade, ao induzir o consumidor ao erro, viola frontalmente o Código de Proteção e Defesa do Consumidor, através da Lei nº 8.078/1990, que proíbe “[...] publicidade enganosa ou abusiva” (Brasil, 1990, cap. V, sec. III, art. 37), bem como o artigo 6º, inciso III, que assegura o direito à “[...] informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços [...]” oferecidos (Brasil, 1990, tit. I, cap. III, art. 6º, III).

Além dos danos individuais, verificam-se consequências de ordem pública. As chamadas **bets**⁵ têm crescido de forma acelerada e sem controle regulatório adequado, atraindo milhões de apostadores.

Esse crescimento desordenado favorece a ocorrência de práticas ilícitas, como lavagem de dinheiro, evasão fiscal e possível financiamento de organizações criminosas, conforme demonstrado pelas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) das bets e da manipulação de jogos e apostas esportivas⁶. Nesse cenário, evidencia-se uma grave lacuna jurídica no Brasil: enquanto o Estado concentra esforços na regulamentação de modalidades presenciais, o mercado digital de apostas opera praticamente sem barreiras legais, movimentando, segundo Agrela (2023), cerca de R\$

⁴ Técnica de estímulo psicológico que alterna recompensas imprevisíveis, comum em jogos de azar

⁵ Plataformas digitais de apostas esportivas e de jogos *on-line* que permitem ao usuário apostar dinheiro real em resultados de partidas, eventos ou rodadas de jogos virtuais.

⁶ Comissões Parlamentares de Inquérito criadas em 2024 e 2025 para investigar irregularidades no setor de apostas.

12 bilhões por ano sem recolhimento tributário.

O Projeto de Lei nº 2.234/2022, ao propor a legalização de cassinos e bingos (Brasil, 2022), representa um avanço parcial, mas falha ao não contemplar o ambiente virtual. Essa omissão mantém o país em situação de insegurança regulatória, permitindo que empresas estrangeiras continuem a explorar o mercado brasileiro sem obrigações tributárias ou responsabilidade administrativa. Tal quadro contraria o princípio da isonomia concorrencial, já que cria uma concorrência desleal entre operadores nacionais, sujeitos a tributos e regras, e plataformas estrangeiras isentas de qualquer fiscalização.

A ausência de regulação implica uma renúncia indevida do poder de polícia administrativa, que é o instrumento jurídico por meio do qual o Estado limita o exercício de atividades econômicas em nome do interesse coletivo. A omissão estatal em regulamentar atividades de risco social configura falha do poder público em cumprir sua função regulatória e protetiva, ou seja, a ausência de regulamentação inviabiliza a arrecadação tributária decorrente dessa atividade, privando o Estado de recursos significativos que poderiam ser destinados à saúde, à educação e a programas de prevenção à ludopatia, reconhecida pela Organização Mundial de Saúde (OMS) como transtorno psiquiátrico (World Health Organization, [20--]). Países, como Reino Unido, Malta e Portugal, demonstram que a legalização e o controle dos jogos *on-line* podem coexistir com políticas públicas eficazes de prevenção e tratamento da dependência em jogos de azar, desde que acompanhadas de transparência, fiscalização e limites de publicidade (Elliott; Kaftan, 2024; Portugal, [20--]); Queiroz, 2024).

No Brasil, o desafio é construir um marco regulatório equilibrado, que combine liberdade econômica com responsabilidade social. A mera proibição já se mostrou ineficaz, pois apenas desloca o problema para a clandestinidade digital. Por outro lado, a liberalização sem critérios agravaria as desigualdades sociais e aumentaria os danos psicológicos e econômicos. Assim, a alternativa mais coerente com o Estado democrático de Direito é a regulação protetiva, pautada nos “[...] princípios de legalidade, [...] moralidade, [...] e eficiência [...]”, conforme previsto no artigo 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988, cap. VII, sec. I, art. 37), garantindo que o interesse público prevaleça sobre o lucro privado.

Diante dessa análise, é possível afirmar que a regulação dos jogos *on-line* deve ser tratada como política pública de Estado, e não apenas como tema econômico. Ela

deve envolver órgãos como o Ministério da Fazenda, a Secretaria de Comunicação Social, o Ministério da Saúde e a Secretaria Nacional do Consumidor, de modo a estabelecer um sistema integrado de licenciamento, fiscalização e prevenção à ludopatia. O modelo ideal seria a criação de uma Agência Nacional de Regulação de Jogos Digitais, dotada de autonomia técnica e poder sancionatório, capaz de monitorar plataformas, aplicar penalidades, exigir relatórios de transparência e controlar a publicidade direcionada.

Tal proposta encontra respaldo no artigo 174 da Constituição Federal, que prevê a atuação regulatória do Estado em atividades econômicas estratégicas (Brasil, 1988), e no princípio da precaução administrativa, que orienta o poder público a agir preventivamente diante de riscos potenciais à coletividade, mesmo quando a legislação ainda é incipiente.

A ausência de regulamentação não apenas expõe o consumidor ao risco, mas também fragiliza a credibilidade do ordenamento jurídico e reduz a efetividade do Estado na concretização de seus objetivos constitucionais, especialmente os previstos no artigo 3º da Constituição Federal, como a promoção do bem de todos e a erradicação da marginalização econômica e social (Brasil, 1988).

Essa análise histórica permite compreender que a atual falta de regulamentação dos jogos *on-line* não é um fenômeno isolado, mas o prolongamento de um padrão de legislação reativa e moralista, que sempre preferiu a proibição ao controle racional. Todavia, na era digital, a simples proibição se torna inócua, e a necessidade de regulação se impõe como instrumento de segurança jurídica e proteção social.

Portanto, a regulação dos jogos *on-line* não é mera questão de política econômica, é uma exigência constitucional de proteção à dignidade humana, à ordem pública e ao equilíbrio social.

3 O FENÔMENO DOS JOGOS *ON-LINE* E O CASO DO JOGO DO TIGRINHO

O avanço das tecnologias digitais e a universalização do acesso à internet provocaram mudanças profundas nas dinâmicas econômicas e sociais do século XXI, dando origem a novas formas de consumo, sociabilidade e entretenimento. Nesse contexto, **os jogos de azar *on-line*** emergem como um fenômeno global de grandes

proporções, representando não apenas um novo setor econômico, mas também um desafio complexo ao ordenamento jurídico e às políticas públicas estatais.

O chamado **Jogo do Tigrinho** (*Fortune Tiger*), amplamente divulgado nas redes sociais, tornou-se o símbolo mais expressivo dessa nova realidade. Inspirado nos tradicionais caça-níqueis, o jogo opera com base em um sistema de probabilidades que estimula a aposta contínua, sustentado por recursos audiovisuais, como cores vibrantes, sons repetitivos e animações dinâmicas, projetados para intensificar a sensação de ganho iminente.

A publicidade que sustenta esse tipo de jogo é frequentemente realizada por **influenciadores digitais**, muitos com milhões de seguidores, que simulam ganhos expressivos e transmitem a ideia de que o jogo é um caminho fácil para o enriquecimento.

A estrutura desse tipo de jogo é desenvolvida com base em pesquisas de comportamento humano e psicologia cognitiva na qual demonstram que essas plataformas digitais de apostas utilizam arquitetura persuasiva, mecanismos de reforço intermitente e personalização algorítmica que ampliam significativamente o risco de comportamento compulsivo dos usuários. Um relatório do *Digital Advisory Panel Advice* da *Gambling Commission* do Reino Unido evidencia que sistemas de design digital potencializam vulnerabilidades psicológicas e reduzem a capacidade de autocontrole dos jogadores, reforçando a necessidade de modelos regulatórios específicos para o ambiente *on-line* (Gambling Commission, 2019). Tais recursos estimulam maior liberação de dopamina⁷, que produz alívio ou euforia momentânea e, por consequência, reforça o desejo de continuar apostando, favorecendo um ciclo repetitivo e potencialmente compulsivo. O resultado é um ciclo de **dependência comportamental**, em que o jogador passa a repetir a ação compulsivamente, movido pela expectativa ilusória de ganhos rápidos.

Portanto, o **Jogo do Tigrinho** não pode ser considerado mero passatempo digital, mas um **instrumento de exploração da vulnerabilidade humana**, que utiliza algoritmos e estímulos sensoriais para manipular comportamentos e maximizar lucros.

3.1 DA VULNERABILIDADE DEVIDO A AUSÊNCIA DE NORMA REGULAMENTADORA

⁷ Neurotransmissor relacionado à sensação de prazer e satisfação.

A inércia estatal na fiscalização de plataformas estrangeiras e na coibição de publicidade enganosa relacionada às apostas *on-line* viola os princípios constitucionais, previstos no artigo 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988), além de contrariar o dever constitucional de atuação normativa e regulatória do Estado no âmbito econômico do artigo 174 da Constituição Federal (Brasil, 1988). O poder de polícia não constitui simples faculdade administrativa, mas obrigação jurídica, sobretudo, quando a atividade apresenta riscos sociais relevantes. Assim, a omissão diante da exploração digital de jogos de azar configura falha funcional que compromete a proteção do consumidor e a dignidade da pessoa humana.

A OMS reconhece o *gaming disorder* como um transtorno mental caracterizado por perda de controle sobre o comportamento de jogo, prioridade crescente dada à atividade e continuidade das apostas mesmo diante de consequências negativas significativas. A classificação da OMS reforça que jogos *on-line* e apostas digitais não constituem apenas fenômenos econômicos, mas problema de saúde pública que demanda intervenção estatal (World Health Organization, [20--]).

O problema ultrapassa a esfera individual do jogador, pois a expansão descontrolada do mercado de apostas virtuais fomenta crimes econômicos como lavagem de dinheiro, evasão de divisas, sonegação fiscal e fraudes eletrônicas. Muitas dessas plataformas estão hospedadas em países com baixa transparência tributária, dificultando o rastreamento financeiro. As CPIs das bets e da manipulação de apostas esportivas demonstraram que o setor movimenta bilhões de reais por meio de transações opacas, frequentemente associadas a organizações criminosas (Agrela, 2023).

Não se trata de mera deficiência normativa, mas de falha estrutural de governança pública. O Estado, respaldado por legislação obsoleta e por limitada integração tecnológica entre órgãos fiscalizadores, carece de instrumentos eficazes para controlar plataformas digitais e rastrear operações internacionais. Soma-se a isso a insuficiente cooperação com organismos internacionais, como o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) e a Organização Internacional de Polícia Criminal (Interpol), o que enfraquece o enfrentamento a delitos transnacionais vinculados às apostas virtuais.

Enquanto persiste a omissão estatal, a população permanece exposta a um ambiente de risco, no qual promessas de lucro fácil ocultam endividamento,

transtornos ansiosos, depressão e dependência comportamental. Os impactos sociais são evidentes: desagregação familiar, prejuízos à saúde mental juvenil e aumento de custos econômicos e assistenciais suportados pela coletividade.

Nesse cenário, configura-se responsabilidade estatal por omissão, uma vez que a proteção da ordem econômica e do consumidor é dever constitucional. Assim, a falta de regulamentação não representa mera lacuna legislativa, mas falha no exercício da função regulatória, enfraquecendo o poder de polícia e consolidando um quadro de insegurança jurídica e vulnerabilidade social. A superação desse quadro exige a instituição de marco regulatório robusto, coerente e alinhado aos princípios constitucionais e ao interesse público.

4 O PROJETO DE LEI Nº 2.234/2022 E SUAS LIMITAÇÕES

A tramitação do Projeto de Lei nº 2.234/2022, que propõe a legalização e regulamentação dos cassinos, bingos e jogo do bicho em todo o território nacional (Brasil, 2022), constitui um marco relevante no debate contemporâneo sobre os jogos de azar no Brasil. A proposta representa o mais expressivo movimento legislativo das últimas décadas voltado à reabertura desse setor, sinalizando um avanço na tentativa de compatibilizar a tradição moralista da legislação brasileira com a realidade econômica e cultural do país.

Contudo, apesar do mérito político de trazer o tema à pauta do Congresso Nacional, o texto do Projeto de Lei nº 2.234/2022 (Brasil, 2022) revela limitações substanciais de ordem técnica, econômica e jurídica, que comprometem sua efetividade como instrumento normativo de regulação.

A principal deficiência reside na restrição de seu escopo às modalidades físicas de jogo, ignorando completamente o cenário digital. Em um contexto de economia globalizada e digitalizada, essa omissão assume contornos graves, pois é precisamente o ambiente virtual que concentra o maior número de usuários e o volume mais expressivo de movimentação financeira.

De acordo com CNN Brasil (2024), a regulamentação do setor poderia gerar R\$ 20 bilhões por ano em impostos, recursos que poderiam ser revertidos para políticas públicas nas áreas de saúde, educação, combate à ludopatia e prevenção de crimes cibernéticos.

A doutrina de Barroso (2016) contribui para essa análise ao destacar o processo de constitucionalização do Direito Administrativo, no qual os princípios constitucionais se tornaram parâmetros diretos da atuação estatal. Para Barroso (2016), a Administração Pública deve atuar sob o prisma da efetividade dos direitos fundamentais, da moralidade e da eficiência, o que impõe ao Estado o dever de prevenir e coibir práticas lesivas à dignidade humana.

Nesse contexto, a inércia legislativa e administrativa, diante da expansão dos jogos digitais sem supervisão, viola o princípio da proteção do cidadão ao negligenciar riscos concretos de ludopatia, endividamento e vulnerabilidade econômica.

Além disso, a ausência de previsão normativa específica para os jogos *on-line* perpetua a insegurança jurídica, priva o Estado de receitas fiscais significativas e permite que plataformas estrangeiras continuem operando livremente, sem contribuir para o desenvolvimento nacional. Além das perdas econômicas, essa lacuna legislativa também revela fragilidade institucional e ineficiência regulatória, uma vez que o Brasil permanece sem um marco jurídico capaz de disciplinar a atuação das empresas digitais que exploram apostas, nem de proteger adequadamente os consumidores envolvidos.

4.1 A OMISSÃO EM RELAÇÃO AOS JOGOS DIGITAIS

O Projeto de Lei nº 2.234/2022 (Brasil, 2022) não apresenta mecanismos capazes de assegurar a atuação estatal necessária à defesa do interesse público na ordem econômica, deixando desprotegidos instrumentos de fiscalização, planejamento e incentivo que competem ao Estado, conforme o artigo 174 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

A ausência de um marco regulatório eficaz enfraquece ainda a própria força coercitiva do Direito, levando ao debate sobre o papel da sanção. Segundo Kelsen (1998), a sanção é o elemento essencial da norma jurídica: sem previsão de consequência jurídica, a norma se reduz a um mero conselho moral. Assim, a falta de regulamentação dos jogos *on-line* cria um espaço de anomia jurídica, onde não há sanção nem coerção, e, portanto, o Direito perde sua capacidade de ordenar condutas.

Justen Filho (2005) destaca que a regulação é expressão moderna da função administrativa do Estado, exercida para conciliar o interesse público com a liberdade de iniciativa privada.

Para Justen Filho (2005, p. 447):

A regulação econômico-social consiste na atividade estatal de intervenção indireta sobre a conduta dos sujeitos públicos e privados, de modo permanente e sistemático, para implementar as políticas de governo e a realização dos direitos fundamentais.

Assim, a atuação regulatória não constitui mero controle burocrático, mas sim um instrumento de proteção social e correção das falhas de mercado. No caso dos jogos *on-line*, essa função assume relevo, pois a ausência de controle estatal permite a exploração de vulnerabilidades psicológicas e econômicas, contrariando o dever administrativo de tutela do interesse público.

4.2 LACUNAS JURÍDICAS E PERPETUAÇÃO DA INSEGURANÇA REGULATÓRIA

A regulação estatal das atividades econômicas não deve ser entendida como obstáculo à iniciativa privada, mas como mecanismo de harmonização entre o lucro empresarial e a proteção da coletividade. Nesse sentido, ao regular apenas o jogo físico e omitir-se quanto ao virtual, o Projeto de Lei nº 2.234/2022 (Brasil, 2022) demonstra visão anacrônica⁸ e fragmentada, que desconsidera as transformações tecnológicas e as novas formas de consumo e lazer. A omissão legislativa em face da realidade digital reflete uma disfunção entre o direito e a sociedade, gerando normas que, antes mesmo de entrarem em vigor, já se mostram insuficientes para atender às demandas do mundo contemporâneo.

Olivio (2015) destaca que a intervenção estatal na economia deve observar critérios constitucionais de proporcionalidade e necessidade, de modo a não inviabilizar a livre iniciativa, mas assegurar que seu exercício ocorra de forma socialmente responsável. Assim, evidencia-se que a liberdade econômica não possui caráter absoluto, pois está inserida em um modelo de ordem econômica constitucional fundada na valorização do trabalho humano e na justiça social, conforme previsto no art. 170 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Aplicando esse raciocínio ao fenômeno das apostas virtuais, percebe-se que a não intervenção estatal, quando provoca danos sociais expressivos, configura omissão

⁸ Anacrônica: desatualizada; fora de seu tempo histórico.

inconstitucional, já que o dever de regulação é parte integrante da função do Estado, conforme previsto no artigo 174 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Além do déficit de abrangência, o Projeto de Lei nº 2.234/2022 (Brasil, 2022) também falha em prever mecanismos efetivos de proteção ao consumidor e de controle da publicidade digital, bem como instrumentos de cooperação internacional voltados à prevenção de crimes financeiros. A ausência desses elementos compromete a coerência do texto e o torna incapaz de enfrentar a complexidade do problema em sua totalidade.

Em um ambiente globalizado e interconectado, a regulação dos jogos de azar não pode se limitar às fronteiras territoriais, devendo incorporar medidas de rastreabilidade financeira, compartilhamento de dados e fiscalização transnacional — especialmente no que se refere à prevenção de lavagem de dinheiro, evasão de divisas e financiamento de atividades ilícitas.

O princípio da eficiência administrativa, consagrado no artigo 37 da Constituição Federal, exige que o Estado atue de forma planejada e técnica, prevenindo riscos e assegurando a efetividade de suas políticas públicas (Brasil, 1988). No entanto, ao ignorar o setor mais lucrativo e mais suscetível a práticas ilícitas, o legislador compromete a racionalidade da regulação e reduz a capacidade do Estado exercer controle sobre o mercado de jogos.

A falta de uniformidade entre o tratamento jurídico dado às modalidades físicas e digitais cria, ainda, uma concorrência desleal entre plataformas nacionais — sujeitas à tributação e licenciamento — e plataformas estrangeiras, que operam à margem da lei, sem contribuir com impostos e sem respeitar as normas de proteção ao consumidor.

Na prática, essa assimetria regulatória inviabiliza o desenvolvimento de um mercado nacional legítimo e competitivo, desestimula investimentos e perpetua a evasão de divisas. Além disso, o Estado perde o controle sobre o fluxo financeiro e as interações econômicas geradas por essa atividade, abrindo espaço para a consolidação de um mercado paralelo, alheio ao interesse público e desprovido de mecanismos de transparência.

Portanto, embora o Projeto de Lei nº 2.234/2022 (Brasil, 2022) represente um avanço político no debate sobre a legalização dos jogos de azar, ele fracassa em atender aos requisitos técnicos de uma regulação moderna, abrangente e

constitucionalmente adequada. Ao privilegiar uma visão restritiva e ultrapassada, perpetua a distância entre o direito e a realidade social, mantendo o Brasil em uma posição de vulnerabilidade institucional.

Assim, para que o Estado cumpra, de forma efetiva, sua função regulatória e de tutela do interesse público, é imprescindível a criação de um marco legal específico para os jogos digitais, capaz de conciliar liberdade econômica, arrecadação tributária e proteção social, pilares indispensáveis de um Estado democrático de Direito eficiente e comprometido com o bem-estar coletivo.

5 PERSPECTIVAS PARA O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A regulamentação dos jogos de azar *on-line* deve ser compreendida como uma exigência administrativa, constitucional e social, e não como mera opção política ou ideológica do legislador. Em uma sociedade digital e globalizada, onde as atividades econômicas se desenvolvem com base em plataformas virtuais e com fluxos financeiros transnacionais, a ausência de normas claras compromete não apenas a segurança jurídica, mas também o papel do Estado como garantidor da ordem pública e da saúde coletiva.

Para a OMS, a dependência em jogos constitui transtorno que exige abordagem integrada de prevenção, tratamento e políticas públicas específicas (World Health Organization, [20--]), o que torna ainda mais grave a ausência de regulamentação estatal sobre plataformas digitais de apostas.

O artigo 170 da Constituição Federal estabelece que a ordem econômica deve ser fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, mas subordinada à função social da atividade econômica e aos princípios da defesa do consumidor, livre concorrência e redução das desigualdades sociais (Brasil, 1988). Assim, a inexistência de regulação específica para os jogos *on-line* viola a lógica constitucional de equilíbrio entre liberdade e responsabilidade, uma vez que o Estado tem o dever de assegurar que o mercado opere dentro de limites éticos, jurídicos e sociais.

Nesse contexto, a omissão estatal também reflete um problema de saúde pública, conforme demonstra Castro (2024), evidenciando que o jogo patológico (ludopatia) gera custos expressivos ao sistema público de saúde, além de comprometer a estabilidade familiar e econômica dos indivíduos afetados. Para Castro (2024), a

dependência em jogos deve ser tratada como questão de política pública integrada, e não apenas como desvio de conduta individual, o que reforça a necessidade de intervenção estatal.

A experiência britânica demonstra que a regulação efetiva de jogos digitais depende de fiscalização contínua e de análise técnica sobre o impacto das plataformas no comportamento dos consumidores. Conforme *Gambling Commission* (2019), políticas públicas baseadas em evidências científicas reduzem danos sociais e aprimoram o controle estatal sobre operadores digitais.

De modo convergente, Guimarães (2025) reforça que a ludopatia é reconhecida pela OMS como doença mental, de modo que o tratamento deve ser custeado tanto pelo Sistema Único de Saúde (SUS) quanto pelos planos privados, sendo cabível a judicialização em caso de negativa de cobertura. Assim, a falta de regulamentação do setor não apenas fomenta a expansão da doença, mas também gera responsabilidade estatal por omissão, pois agrava um problema de saúde reconhecido e não prevenido.

Esse cenário se aproxima do conceito de anomia proposto por Durkheim (1999, 2000) asseverando que a anomia é o colapso das normas que regem o comportamento social, especialmente em períodos de rápidas transformações econômicas e tecnológicas. No caso dos jogos digitais, a ausência de controle e limites legais cria uma anomia moderna, em que o indivíduo é exposto a incentivos desmedidos ao consumo e à ilusão de lucro fácil, perdendo suas referências éticas e sociais. A regulação estatal surge, portanto, como instrumento de restauração da solidariedade social e da confiança coletiva.

Por outro lado, Bobbio (2014), ensina que um sistema jurídico deve ser completo e coerente, possuindo mecanismos para preencher lacunas. O artigo 4º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro confirma essa completude coercitiva ao prever o uso da “[...] analogia, dos [...] costumes e dos [...] princípios gerais de direito” na ausência de norma específica (Brasil, 1942, art. 4º). No entanto, embora o ordenamento disponha desses instrumentos de integração, a falta de regulação formal para os jogos *on-line* gera um vazio institucional prático, no qual o Estado abdica de seu poder de polícia e deixa de exercer a coerção necessária à proteção social. O resultado é um ordenamento aparentemente completo, mas ineficaz em sua dimensão preventiva e administrativa.

Portanto, à luz das doutrinas de Bobbio (2014) e Durkheim (1999, 2000), é possível afirmar que a omissão estatal na regulação dos jogos digitais representa não apenas uma falha administrativa, mas uma quebra de ordem normativa e social, que coloca em risco a autoridade do Direito e a coesão da coletividade.

5.1 LIMITAÇÃO E CONTROLE DA PUBLICIDADE

A criação de um marco regulatório específico para o setor é, portanto, uma manifestação concreta do dever estatal de regulação, pois como já visto, sua ausência cria um vácuo institucional que impede o exercício efetivo do poder de polícia administrativa, previsto implicitamente nos artigos 78 e 80 do Código Tributário Nacional (Brasil, 1966), e inviabiliza a prevenção de danos econômicos, psicológicos e sociais.

Conforme demonstrado por Pires (2025), no Estado de Minas Gerais, o Hospital André Luiz, localizado em Belo Horizonte, registrou um aumento de aproximadamente 300% nos casos de ludopatia, evidenciando severos impactos sobre o bem-estar coletivo, refletidos em elevados custos para o sistema público de saúde e para a economia familiar. Diante desse cenário, a regulação não pode se limitar ao aspecto repressivo ou individual, devendo contemplar políticas públicas integradas de prevenção, tratamento, monitoramento e ampla informação social, a fim de mitigar os danos e promover proteção efetiva à saúde e à dignidade dos consumidores.

Inspirado em modelos internacionais, como o do Reino Unido, Malta e Portugal que adotaram sistemas de regulação que combinam autonomia administrativa e controle público rigoroso (Elliott; Kaftan, 2024; Portugal, [20--]); Queiroz, 2024), uma reportagem recente demonstrou que esses países estruturaram sistemas rígidos de licenciamento, fiscalização e controle da publicidade, reduzindo riscos sociais e fortalecendo mecanismos de proteção ao consumidor (Welle, 2024). Nesse contexto, o Brasil poderia criar uma agência nacional de regulação de jogos digitais, com autonomia técnica e financeira, responsável por licenciar, monitorar e sancionar as plataformas digitais, além de restringir a publicidade abusiva. Tal estrutura asseguraria o equilíbrio entre a liberdade econômica e a proteção social, concretizando o princípio da eficiência administrativa e combatendo a anomia jurídica descrita por Durkheim (1999, 2000).

A publicidade de jogos, em especial quando veiculada por influenciadores digitais, deve obedecer ao artigo 37, §1º, do Código de Defesa do Consumidor, que veda práticas enganosas e abusivas (Brasil, 1990). Campanhas de **ganho fácil** configuram violação da boa-fé e induzem o consumidor ao erro, o que reforça o dever de intervenção estatal.

Assim, a regulamentação dos jogos *on-line* não significa uma liberalização do vício, mas um instrumento de controle e proteção, que reafirma o papel do Estado como guardião do interesse público e promotor da dignidade humana. Trata-se de um passo essencial para substituir o modelo moralista e repressivo por um modelo regulatório racional, técnico e preventivo, capaz de alinhar o progresso econômico ao bem-estar social, restaurando a coerência normativa e a solidariedade social que a anomia digital ameaça corroer.

A publicidade de jogos deve conter advertências explícitas sobre os riscos financeiros e psicológicos, proibir o direcionamento a menores de idade e exigir a identificação clara das plataformas licenciadas pelo Estado.

Desse modo, a regulamentação dos jogos *on-line* não pode ser interpretada como liberalização do vício, mas como um instrumento de controle, arrecadação e proteção social, voltado à preservação da ordem econômica e da integridade do cidadão. Trata-se de reafirmar o papel do Estado como garantidor do equilíbrio entre o mercado e a ética pública, assegurando que o desenvolvimento tecnológico e econômico se dê em conformidade com os valores constitucionais da justiça, solidariedade e dignidade da pessoa humana.

Em síntese, as perspectivas para o ordenamento jurídico brasileiro exigem uma transição de um modelo repressivo e moralista para um modelo regulatório moderno, racional e preventivo, em que a atuação estatal seja técnica, transparente e pautada por evidências.

A criação de um marco legal abrangente para os jogos digitais, acompanhado de fiscalização efetiva, políticas de saúde pública e educação preventiva, representa não apenas uma resposta às novas demandas sociais, mas também uma oportunidade para consolidar o Estado democrático de Direito em sua dimensão administrativa e social, reafirmando que o progresso econômico só é legítimo quando está a serviço do bem comum.

6 CONCLUSÃO

A pesquisa demonstrou que a ausência de regulamentação específica para os jogos *on-line* no Brasil configura uma grave falha do Estado no exercício de seu papel normativo e fiscalizador, revelando uma lacuna entre o ordenamento jurídico e a realidade social e tecnológica contemporânea. Essa defasagem normativa, além de comprometer a segurança jurídica, deixa o consumidor vulnerável a práticas ilícitas, como golpes financeiros, publicidade enganosa e exploração psicológica, e priva o Estado de instrumentos eficazes de controle e arrecadação, fragilizando sua capacidade de governança sobre atividades econômicas de alto impacto.

O fenômeno do Jogo do Tigrinho tornou-se o exemplo paradigmático desse problema, ao ilustrar como o entretenimento digital pode se converter em um instrumento de exploração econômica e manipulação emocional, sobretudo, entre jovens e pessoas em situação de vulnerabilidade financeira. A promessa de lucros rápidos, associada a estratégias de marketing digital agressivas e à ausência de fiscalização, reforça a necessidade de um Estado regulador presente e eficiente, capaz de atuar preventivamente para proteger o cidadão e preservar a ordem pública. A análise do Projeto de Lei nº 2.234/2022 (Brasil, 2022) evidenciou que, embora o texto represente um esforço legislativo relevante ao propor a legalização e regulamentação dos cassinos, bingos e jogo do bicho, ele permanece insuficiente por restringir-se às modalidades físicas de jogo. Ao ignorar a dimensão digital, justamente o campo onde se concentram os maiores riscos, desafios e movimentações financeiras, perpetua a obsolescência normativa e mantém o país em um cenário de insegurança jurídica e desproteção social.

A necessidade de regulamentação dos jogos *on-line* não pode ser compreendida como ato discricionário da Administração Pública, mas como decorrência estrutural da função regulatória atribuída ao Estado no âmbito da ordem econômica. Em um cenário marcado pela crescente complexidade das atividades digitais e pela ampliação dos riscos sociais associados ao setor, impõe-se ao Poder Público a tarefa de estabelecer parâmetros normativos, mecanismos de supervisão e instrumentos de controle capazes de orientar o exercício da liberdade de iniciativa. Tal atuação é indispensável para garantir que a dinâmica econômica se desenvolva em consonância com o interesse público, assegurando proteção adequada aos

consumidores e preservando a estabilidade do ambiente regulatório.

Regular não significa incentivar o jogo, mas sim proteger a sociedade, garantir transparência, prevenir danos e assegurar que as atividades econômicas se desenvolvam dentro dos limites do interesse público. Trata-se da aplicação concreta dos princípios constitucionais da legalidade, moralidade administrativa, eficiência e proteção ao consumidor (Brasil, 1988).

A omissão estatal diante da expansão das apostas virtuais deve ser compreendida como descumprimento do dever constitucional de proteção, pois o Estado, por não estabelecer parâmetros mínimos de controle e fiscalização, deixa de atuar como garantidor da ordem econômica e da segurança dos consumidores, permitindo a ampliação de riscos e práticas potencialmente lesivas.

Assim, a ausência de políticas públicas voltadas à prevenção da ludopatia, à fiscalização das plataformas digitais e à repressão de ilícitos financeiros não apenas compromete a eficácia do ordenamento jurídico, mas também fere “a dignidade da pessoa humana” (Brasil, 1988, tít. I, art. 1º, III), fundamento maior do Estado democrático de Direito.

Dessa forma, a criação de um marco regulatório moderno, abrangente e eficiente torna-se imperativa. Tal marco deve prever licenciamento estatal obrigatório, controle rigoroso da publicidade, tributação justa, transparência nas operações financeiras, cooperação internacional no combate a crimes cibernéticos e políticas públicas de prevenção e tratamento da ludopatia, integradas ao SUS. Mais do que uma questão de arrecadação fiscal, trata-se de um imperativo ético e jurídico, voltado à defesa da dignidade humana e à consolidação de um Estado regulador eficiente, transparente e socialmente responsável.

A experiência internacional, como demonstrado ao longo deste estudo, comprova que é possível conciliar liberdade econômica com proteção social por meio da regulação técnica e responsável. Modelos bem-sucedidos indicam que a atuação estatal orientada por critérios técnicos e éticos permite transformar um mercado antes marginalizado em atividade lícita, controlada e economicamente produtiva, sem comprometer a integridade social.

A principal contribuição deste estudo consiste em evidenciar que o controle jurídico dos jogos *on-line* transcende a mera política econômica, configurando um imperativo de efetividade administrativa e constitucional. Ao propor um modelo

regulatório integrado, o trabalho busca oferecer subsídios técnicos à formulação de políticas públicas e ao aperfeiçoamento da legislação brasileira.

Conclui-se, portanto, que a regulamentação dos jogos *on-line* no Brasil é uma necessidade constitucional e administrativa urgente, indispensável à preservação da ordem econômica, da segurança jurídica e da proteção dos direitos fundamentais. Cabe ao Estado brasileiro assumir uma postura proativa, planejada e integrada, capaz de equilibrar o avanço tecnológico com a tutela da cidadania e do interesse público, voltado à defesa da dignidade humana e à consolidação de um Estado Democrático de Direito que, ao exercer de forma plena sua função regulatória, reafirma que a liberdade econômica só se legitima quando harmonizada com o interesse público, a proteção social e o respeito à pessoa humana.

REFERÊNCIAS

AGRELA, Lucas. Alvo do governo, apostas online esportivas movimentam R\$ 12 bilhões. **UOL Economia**, São Paulo, 13 mar. 2023. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2023/03/13/sem-regulacao-apostas-online-esportivas-giram-r-12-bilhoes.htm>. Acesso em: 30 maio 2025.

BARROSO, Luiz Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Tradução: Ari Marcelo Solon. Prefácio: Celso Lafer. Apresentação: Tercio Sampaio Ferraz Junior. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2014.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941**. Lei das Contravenções Penais. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm. Acesso em: 9 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: 16 maio 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm. Acesso em: 9 out. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2.234, de 2022**. Dispõe sobre a exploração de jogos e apostas em todo o território nacional; altera a Lei nº 7.291, de 19 de dezembro de 1984; e revoga o Decreto-Lei nº 9.215, de 30 de abril de 1946, e dispositivos do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais), e da Lei nº 10.406, de 19 de janeiro de 2002 (Código Civil). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9191834&ts=1718944826614&disposition=inline>. Acesso em: 9 out. 2025.

CASTRO, Bruno de. Ludopatia: quando “joguinhos” e apostas viram doença e põem em risco a sobrevivência de quem joga (e da família inteira). **Defensoria Pública do Estado do Ceará**, [Fortaleza], 24 set. 2024. Disponível em: <https://www.defensoria.ce.def.br/noticia/ludopatia-quando-o-joguinhos-e-as-apostas-viram-doenca-e-poem-em-risco-a-sobrevivencia-de-quem-joga-e-da-familia-inteira/>. Acesso em: 17 nov. 2025.

CHAZKEL, Amy. **Leis da sorte**: o jogo do bicho e a construção da vida pública urbana. Tradução Vera Joscelyne. Campinas: Editora UNICAMP, 2014.

CNN BRASIL. **Mercado regulado de apostas deve gerar R\$ 20 bi em impostos em 2025, estima entidade**. [S.l.], 01 dez. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/mercado-regulado-de-apostas-deve-gerar-r-20-bi-em-impostos-em-2025-estima-entidade/>. Acesso em: 18 nov. 2025.

DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social**. Tradução Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999. (Coleção tópicos).

DURKHEIM, Émile. **O suicídio**: estudo de sociologia. Prefácio Carlos Henrique Cardim. Tradução Mônica Stahel. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

ELLIOTT, Chris; KAFTAN, Rawa. United Kingdom. In: ELLIOTT, Chris (ed.). **Gambling 2025**. 11th ed. London, UK: glg, 2024. p. 230-235. Disponível em: <https://online.flippingbook.com/view/1004708418/10/>. Acesso em: 21 nov. 2025.

GAMBLING COMMISSION. **Digital advisory panel advice**: impact of online platforms. [S.l.], 2019. Disponível em: <https://www.gamblingcommission.gov.uk/licensees-and-businesses/guide/digital-advisory-panel-advice-on-the-impact-of-online-platforms-on-gambling>. Acesso em: 24 nov. 2025.

GUIMARÃES, Fabrício Nemetala. Vício em jogos (ludopatia) e o direito à saúde. **Migalhas**, [S.l.], n. 6.230, jul. 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/434553/vicio-em-jogos-ludopatia-e-o-direito-a-saude>. Acesso em: 17 nov. 2025.

A HISTÓRIA das apostas no Brasil. **Instituto Brasileiro de Jogo Responsável**. [S.l.], 2025. Disponível em: <https://ibjr.org.br/historia-apostas-brasil/#:~:text=Com%20a%20chegada%20de%20Get%C3%BAlio,e%20geraram%20milhares%20de%20empregos>. Acesso em: 18 nov. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.
KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

OLIVIO, Karoline. **Princípios da ordem econômica brasileira**. 2015. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/principios-da-ordem-economica-brasileira/279051237>. Acesso em: 17 nov. 2025.

PIRES, Sílvia. **Hospital de BH registra aumento de 300% em casos de vício em bets**. Estado de Minas, Belo Horizonte, 16 jan. 2025. Disponível em: https://www.em.com.br/gerais/2025/01/7036395-hospital-de-bh-registra-aumento-de-300-em-casos-de-vicio-em-bets.html#google_vignette. Acesso em: 18 nov. 2025.

PORTUGAL. Turismo de Portugal. Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos (SRIJ). **Enquadramento legal do jogo online**. Lisboa: SRIJ, [20--]. Disponível em: <https://www.srij.turismodeportugal.pt/pt/jogos-e-apostas-online/enquadramento-legal-do-jogo-online>. Acesso em: 21 nov. 2025.

QUEIROZ, Gustavo. Como países regulamentam o mercado de apostas online. **DW**, 22 jul. 2024. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/como-pa%C3%ADses-regulamentam-o-mercado-de-apostas-online/a-69716960>. Acesso em: 21 nov. 2025.

WELLE, Deutsche. Como países regulamentam o mercado de apostas online. **CartaCapital**, [São Paulo], 23 jul. 2024. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/como-paises-regulamentam-o-mercado-de-apostas-online/>. Acesso em: 23 nov. 2025.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Gaming disorder**. [20--]. Disponível em: <https://www.who.int/standards/classifications/frequently-asked-questions/gaming-disorder>. Acesso em: 17 nov. 2025

HERANÇA DIGITAL E A PROTEÇÃO DE DADOS POST MORTEM: UMA ANÁLISE JURISPRUDENCIAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES À LUZ DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS

Lorena Costa e Silva¹

Emmanuelli Karina de Brito Gondim Moura Soares²

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar os desafios jurídicos contemporâneos relacionados à herança digital e à proteção dos dados pessoais após a morte do titular, à luz da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) e jurisprudência dos Tribunais Superiores. A pesquisa se justifica diante da crescente digitalização das relações humanas e da necessidade de regulamentação jurídica adequada para a sucessão de bens digitais, considerando os direitos da personalidade, especialmente a intimidade e a privacidade. A hipótese central que orienta o estudo sustenta que o direito sucessório dos herdeiros não pode se sobrepor aos direitos da personalidade do falecido, cuja vontade permanece como elemento determinante nas decisões judiciais acerca do destino de seus dados digitais. A pesquisa, de caráter qualitativo e bibliográfico, baseia-se em análise doutrinária, legislativa e jurisprudencial, destacando a escassez de decisões nos tribunais superiores e a importância de uma regulamentação mais específica, inclusive diante do Projeto de Lei nº 4/2025. Os resultados evidenciam que, embora a jurisprudência avance no reconhecimento da relevância da vontade do falecido e da proteção de dados post mortem, ainda há um longo caminho a ser percorrido na construção normativa que harmonize os direitos sucessórios com a tutela da privacidade e da personalidade.

Palavras-chave: Herança digital. Proteção de dados. LGPD. Direitos da personalidade. Sucessão.

¹ Discente do curso de Direito no Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: lorenacostaesilva@gmail.com

² Professora Mestra. Orientadora do curso de Direito no Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). Email: emmanuelli@unirn.edu.br

**DIGITAL INHERITANCE AND THE PROTECTION OF POST-MORTEM DATA: A
JURISPRUDENTIAL ANALYSIS IN THE SUPERIOR COURTS IN LIGHT
OF THE GENERAL DATA PROTECTION LAW**

ABSTRACT

This study aims to analyze contemporary legal challenges related to digital inheritance and the protection of personal data after the data subject's death, in light of the Brazilian General Data Protection Law (Law No. 13.709/2018) and the case law of the Superior Courts. The research is justified by the increasing digitalization of human relations and the urgent need for adequate legal regulation concerning the succession of digital assets, considering personality rights, particularly intimacy and privacy. The central hypothesis argues that heirs' succession rights cannot override the personality rights of the deceased, whose will remains a decisive element in judicial decisions on the fate of their digital data. This qualitative and bibliographical research is based on doctrinal, legislative, and jurisprudential analysis, highlighting the scarcity of superior court decisions and the importance of more specific regulation, especially in Bill N. 4/2025. The findings indicate that, although jurisprudence has advanced in recognizing the importance of the deceased's will and post-mortem data protection, significant progress is still needed to develop a legal framework that balances succession rights with the safeguarding of privacy and personality.

Keywords: Digital inheritance. Data protection. LGPD. Personality rights. Succession.

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa trata da herança digital e da transferência de dados pessoais após a morte, com enfoque na Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e na análise da jurisprudência dos Tribunais Superiores. A temática revela-se de grande relevância diante do crescimento exponencial de bens digitais, como contas em redes sociais, arquivos em nuvem, criptomoedas, e dos desafios jurídicos que envolvem sua natureza mutável e dinâmica, diante das controvérsias que surgem no procedimento sucessório em torno da proteção de dados do de cujus.

É fato que o Direito acompanha a evolução social, adaptando-se às novas demandas da sociedade. Contudo, no contexto digital, essa adaptação é dificultada pela velocidade das transformações tecnológicas, que frequentemente superam a capacidade de resposta do legislador. Por esse motivo, ainda não há, no ordenamento jurídico brasileiro, uma norma específica que regule a herança digital de forma clara e sistematizada.

Essa defasagem entre tecnologia e legislação gera lacunas jurídicas e insegurança para herdeiros e operadores do Direito.

Atualmente, muitos bens digitais possuem valor econômico significativo, podendo representar a principal fonte de renda de uma família e influenciar diretamente no valor do inventário. Todavia, ainda assim, a maioria das pessoas desconhece o caráter patrimonial desses bens e raramente os inclui em um planejamento sucessório formal.

Entretanto, é necessário que essa parte da herança imaterial e digital seja alcançada, uma vez que o Código Civil brasileiro, ao disciplinar a sucessão causa mortis, estabelece que os herdeiros são legitimados a receber os bens patrimoniais, rendimentos, bem como as obrigações e deveres do falecido.

A Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e o direito à privacidade do de cujus ainda representam obstáculos para a transmissão dos bens digitais aos herdeiros. Embora a LGPD não trate expressamente da proteção de dados pessoais após a morte. Essa lacuna legislativa reforça o conflito entre a proteção da intimidade do falecido e o direito sucessório dos herdeiros, evidenciando a necessidade de uma interpretação equilibrada entre esses dois polos.

Inclusive, cumpre salientar que o direito à proteção de dados é considerado Direito Fundamental, segundo a Constituição Federal de 1988, vejamos que o art. 5º LXXIX, é assegurado, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais, Incluído pela Emenda Constitucional nº 115, de 2022.

Dessa forma, é inevitável que, em algum momento, os bens digitais precisem ser transmitidos aos herdeiros, considerando que eles fazem jus à herança nos termos da legislação civil. No entanto, deve ser considerado que muitos desses bens envolvem dados e informações sensíveis, os quais em grande parte, possuem caráter personalíssimo, impossibilitando a transmissão.

Essa natureza específica gera um impasse, ainda que os herdeiros sejam

legitimados, o acesso a tais conteúdos nem sempre é permitido, mesmo quando há judicialização da demanda. Em diversas situações, os tribunais negam esse acesso com base na proteção à privacidade do falecido, como no julgamento no TJSP (1074848-34.2020.8.26.0100) que o relator baseia sua decisão no reflexo do direito da personalidade, e é justamente essa tensão que será explorada ao longo da presente pesquisa.

Essa indefinição torna ainda mais complexa a análise sobre a possibilidade de transmissão desses ativos aos herdeiros, especialmente quando envolvem dados protegidos por sigilo e privacidade. A ausência de regulamentação específica levanta uma série de questionamentos sobre os limites da atuação dos herdeiros e os possíveis conflitos com os direitos da personalidade do falecido, que continuam a produzir efeitos jurídicos mesmo após a morte.

É notório que para uma grande parcela de famílias, esse impasse poderia ser evitado por meio do planejamento sucessório, através da elaboração de um testamento pelo de cujus, no qual fossem especificados os seus bens digitais e indicadas as instruções quanto ao seu destino. Esse testamento poderia incluir, por exemplo, senhas de contas bancárias, e-mails, senhas para acesso ao armazenamento em nuvem, acessos a redes sociais, tokens de criptomoedas, entre outros elementos relevantes, além da designação de uma pessoa responsável por gerir ou receber tais ativos.

Essa medida preventiva facilitaria o processo de inventário e reduziria os conflitos entre herdeiros e plataformas digitais, garantindo maior segurança jurídica na sucessão desses bens. Contudo, no Brasil, o índice de testamentos é baixo, de acordo com o Instituto Brasileiro de Direito de Família, 2023, somente 33,5 mil brasileiros registraram testamento em 2022, em um país povoado por 212,6 milhões de habitantes, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, esses números derivam tanto por desconhecimento, quanto por questões culturais, dificultando ainda mais a destinação adequada desses ativos digitais.

Todavia, na era digital apresentada atualmente, é imprescindível que seja realizado um planejamento sucessório, incluindo e destrinchando os bens digitais para que seja facilitado a divisão de bens para os herdeiros.

Por sorte, os legisladores estão cada vez mais atentos às demandas da era digital. Um exemplo disso é a proposta de reforma do Código Civil, apresentada pelo Projeto de Lei n.º 4/2025, art.1.881, que traz a facilitação desses testamentos ou

codicilo de forma digital ou ainda mediante gravação em programa audiovisual para aqueles bens de pouco valor e nesse mesmo artigo, § 2º, quando trata-se de bens digitais exclusivamente armazenados na rede mundial de computadores e em nuvem o codicilo em vídeo dispensa a assinatura para sua validade.

Ou seja, existe a aspiração para facilitar e incentivar uma organização e planejamento sucessório por parte dos brasileiros.

A problemática central reside no conflito entre os direitos da personalidade e os direitos sucessórios, especialmente no que se refere à herança digital. Considerando que muitos dados digitais possuem natureza personalíssima, questiona-se: é legítimo que os herdeiros tenham acesso aos bens digitais de natureza extrapatrimonial do falecido? Como o ordenamento jurídico pode regular a proteção à privacidade, mas garantindo o acesso de utilização de bens extrapatrimoniais de valor econômico? Até que ponto o direito à intimidade e à privacidade do falecido persiste após a morte, limitando o controle de terceiros, ainda que sejam herdeiros legítimos, sobre esses dados? Explora-se as repostas nos capítulos a diante.

2 BREVE DISCUSSÃO JURÍDICA: O PATRIMÔNIO IMATERIAL

Para compreender os bens digitais, é necessário defini-los, são bens incorpóreos de natureza imaterial, ativos intangíveis, inseridos no ambiente virtual. De acordo com a autora Taís de Oliveira Brito (2024), defende que esses bens podem ser classificados em três categorias: a) os patrimoniais, que possuem valor econômico e são capazes de gerar receita, como é o caso das criptomoedas; b) os existenciais, que não têm finalidade lucrativa e se relacionam a aspectos afetivos e pessoais, como perfis em redes sociais não monetizadas, a exemplo de uma conta no Facebook e fotos salvas em nuvem; e, por fim, os c) bens híbridos, que acumulam tanto valor patrimonial quanto sentimental, como uma página no Instagram que, além de possuir um vínculo emocional, também é monetizada.

Quando desmembramos a classificação dos bens digitais, pode até parecer mais simples, uma vez que, pode-se imaginar que todos os bens digitais patrimoniais devem ser repassados aos herdeiros, como qualquer outro bem patrimonial, e os bens digitais existenciais devem se tornar memoriais dos falecidos, ou até excluídos, mas quando começamos a distinguir isso em exemplos, podemos ver as dificuldades que

existem.

Com relação as contas bancárias, que é um exemplo de bem patrimonial mais simples de solucionar, tendo em vista que está contemplado pela justiça brasileira qual o trâmite que deve ser seguido: os valores em contas bancárias da pessoa falecida são bloqueados por meio de decisão judicial, através do sistema Bancenuj. Os bancos informam os valores presentes nas contas bancárias, deixados pela pessoa falecida, e esses valores são destinados para uma conta judicial, que posteriormente são liberados e transferidos mediante alvará.

Após esse trâmite, a conta do falecido é encerrada, mas, como já havia sido indagado anteriormente, por que não poderia ser dessa maneira com os outros bens patrimoniais?

Por exemplo, pode-se citar o programa de Milhas, que são recompensas de cunho patrimonial, que em “tese” seriam repassados aos herdeiros, mas são classificados como personalíssimo, e os bens personalíssimos não são transferidos aos herdeiros, ou seja, uma vez que ocorre a morte, as milhas se esvaem. Este tópico já foi decidido pelo Superior Tribunal de Justiça, em Recurso Especial de nº 1878651 (Brasil, STJ, 2019)³, considerando válida a cláusula do regulamento do programa de fidelidade de uma companhia aérea que previa o cancelamento dos pontos acumulados pelo cliente após o seu falecimento.

³ DIREITO DO CONSUMIDOR. DIREITO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. IRRESIGNAÇÃO MANEJADA SOB A ÉGIDE DO NCPD . AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. REGULAMENTO DE PLANO DE BENEFÍCIO. PROGRAMA TAM FIDELIDADE . VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NO ART. 1.022 DO NCPD. INEXISTÊNCIA . CLÁUSULA 1.8 DO REGULAMENTO DO MENCIONADO PROGRAMA. CONTRATO DE ADESÃO. ART . 51 DO CDC. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DA ABUSIVIDADE OU DESVANTAGEM EXAGERADA. INEXISTÊNCIA. CONTRATO UNILATERAL E BENEFÍCIO . CONSUMIDOR QUE SÓ TEM BENEFÍCIOS. OBRIGAÇÃO INTUITO PERSONAE. AUSÊNCIA DE CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA PARA A AQUISIÇÃO DIRETA DOS PONTOS BÔNUS. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA . ART. 114 DO CC/02. CONSUMIDOR QUE PODE OPTAR POR NÃO ADERIR AO PLANO DE BENEFÍCIOS E, MESMO ASSIM, UTILIZAR O SERVIÇO E ADQUIRIR OS PRODUTOS OFERTADOS PELA TAM E SEUS PARCEIROS. VALIDADE DA CLÁUSULA QUE PROÍBE A TRANSFERÊNCIA DOS PONTOS BÔNUS POR ATO CAUSA MORTIS . VERBA HONORÁRIA. MODIFICAÇÃO. INTELIGÊNCIA DO ART. 85, §

2º, DO NCPD . RECURSO ESPECIAL PROVIDO. 1. Aplica-se o NCPD a este recurso ante os termos do Enunciado Administrativo nº 3, aprovado pelo Plenário do STJ na sessão de 9/3/2016: Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC. 2 . Não há que se falar em negativa de prestação jurisdicional (violação do art. 1.022 do NCPD), quando a fundamentação adotada pelo Tribunal Estadual é apta, clara e suficiente para dirimir integralmente a controvérsia que lhe foi apresentada. 3 . Inexistindo ilegalidade intrínseca, nos termos do art. 51, IV do CDC, as cláusulas constantes de contrato de adesão só serão declaradas nulas quando estabelecerem obrigações consideradas iníquas, abusivas, que coloquem o consumidor em desvantagem exagerada, ou sejam incompatíveis com a boa-fé ou a equidade. 4. Deve ser considerado como contrato unilateral e benéfico a adesão ao Plano de Benefícios que dispensa contraprestação pecuniária do seu beneficiário e que prevê responsabilidade somente ao seu instituidor . Entendimento doutrinário. 5. Os contratos benéficos, que por sua natureza são intuito personae, devem ser interpretados restritivamente, consoante disposto no art. 114 do CC/02 . 6. Recurso especial provido. (STJ) - REsp: 1878651 SP 2019/0072171-3, Data de Julgamento: 04/10/2022, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 07/10/2022)

Ou seja, as milhas seriam caracterizadas como bens patrimoniais e repassados aos herdeiros, contudo, pelo fato específico de serem personalíssimos, é impedido essa transmissão.

Por outro lado, deve ser levado em consideração que as milhas acumuladas pelo de cujus, caso muito corriqueiro nos dias atuais com o objetivo na troca por benefícios, poderiam ser um ativo importante para os seus herdeiros, que muitas vezes potencialmente quitariam dívidas do falecido. Contudo, o entendimento do STJ segue sendo a intransmissibilidade.

Ademais, também existem os bens patrimoniais que possuem um certo nível de complexidade, como as CRIPTOMOEDAS, que adentra os bitcoins e outras moedas digitais, dentro desse ponto, podemos entender que para ter acesso à conta do aplicativo onde se encontram as moedas, existe um TOKEN, uma chave de acesso que fica com cada usuário, criptografados de ponta a ponta, protegidos pela tecnologia do Blockchain. No momento em que o de cujus morre, como os herdeiros vão ter acesso a ela? todas as vezes vai precisar ser judicializado? Veremos a seguir o desmembramento de todas essas indagações.

Em outra vertente, é clarividente que existe inúmeros nuances que devem ser observadas nessa transmissão de bens digitais patrimoniais aos herdeiros, agora, podemos analisar alguns questionamentos sobre os bens digitais existenciais e híbridos, acoplado na discussão sobre os direitos da personalidade.

Dessa forma, Lana e Ferreira (2023) defendem com relação aos bens digitais existenciais e os aspectos pessoais dos bens híbridos, só são transmissíveis por sucessão testamentária se respeitada a vontade declarada pelo titular dos bens digitais, que deve ser compatível com o ordenamento jurídico e com proteção à dignidade da pessoa humana. Tendo em vista, claramente que, há nesses bens, somente questões individuais e sentimentais, sem nenhum valor patrimonial.

A questão é especialmente delicada porque esses bens existenciais, transparecem um diálogo forte com os direitos da personalidade, que embora se encerrem com a morte de acordo com o Art.6 do Código Civil, esses continuam gerando efeitos jurídicos *post mortem*, como é o caso da honra, imagem e privacidade, cujo uso indevido pode dar ensejo a indenizações.

Com relação a esses bens existenciais, o Projeto de Lei 4/2025, que visa atualizar a Lei de nº10.406 (Código Civil), em seu Art. 2.027-AB, alega que os direitos

de personalidade se projetam após a morte constantes de patrimônio essenciais e personalíssimos, como privacidade, intimidade, imagem, nome, honra, dados pessoais, entre outros.

Ou seja, se o direito da personalidade prossegue mesmo após a morte, tendo em vista que até os herdeiros podem pleitear em sua defesa, os bens digitais existenciais poderiam ser repassados tendo em vista que afetam o direito da personalidade de privacidade do falecido?

Mesmo a LGPD não tratando de forma específica sobre o tratamento dos dados post mortem, podemos concluir que se essas pessoas continuam a ter direitos a privacidade após a morte, por que não teriam os seus dados protegidos mesmo após o seu falecimento? Seria hipócrita em acreditar que a personalidade deles se acaba com a morte, no mundo digital essas identidades perduram para sempre e sua imagem, honra e privacidade precisam ser zelados.

Existem decisões alegando que não se deve aplicar a LGPD nessa transmissão de dados post mortem (STJ em Habeas Corpus de nº 86.076/MT)⁴ e existem decisões que sustentam a necessidade de tratar esses dados com a LGPD (Processo nº 5373469-03.2025.8.09.0051, TJGO). Se esse tratamento de dados nos meios digitais agora é um direito fundamental, de acordo com a CF, Art. 5º [...] LXXIX, porque ainda há a divergência na aplicação nos dados sensíveis dos falecidos?

Esses dados presentes nesses bens digitais não apenas dizem respeito à esfera íntima e privada do falecido, mas também podem envolver terceiros ainda vivos, cujos direitos fundamentais à intimidade e ao sigilo devem ser igualmente preservados.

Então, como fica a transferência desses bens digitais existências/híbridos? Até que ponto o direito dos herdeiros de herdar se sobrepõem ao direito de privacidade do de cujus e de terceiros? Thaís de Oliveira Brito (2024), em seu livro, alega que hoje em

⁴ RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. HOMICÍDIO QUALIFICADO E PORTE ILEGAL DE ARMA DE FOGO DE USO PERMITIDO. INÉPCIA DA DENÚNCIA. ART. 41, DO CPP. INOBSERVÂNCIA. DADOS E DE CONVERSAS REGISTRADAS NO WHATSAPP. EXTRAÇÃO SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO JUDICIAL. CONSTRANGIMENTO ILEGAL NÃO CONFIGURADO.

RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. 1. A denúncia não descreve a conduta do recorrente quanto à imputação de porte ilegal de arma de fogo, não sendo possível identificar como teria ele contribuído para a consecução desse delito. 2. Não há ilegalidade na perícia de aparelho de telefonia celular pela polícia na hipótese em que seu proprietário - a vítima - foi morto, tendo o referido telefone sido entregue à autoridade policial por sua esposa, interessada no esclarecimento dos fatos que o detinha, pois não havia mais sigilo algum a proteger do titular daquele direito. 3. Recurso parcialmente provido, apenas para trancar a ação penal em relação ao recorrente, quanto à imputação concernente ao crime previsto no art. 14 da Lei n. 10.826/2003, por inépcia formal da denúncia, sem prejuízo de que outra seja oferecida. (STJ - RHC: 86076 MT 2017/0152814-6, Relator.: Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, Data de Julgamento: 19/10/2017, T6 - SEXTA TURMA, Data de Publicação: DJe 12/12/2017)

dia existem duas correntes:

1) acredita que embora a intransmissibilidade dos direitos da personalidade civil esteja presente no cc, a tutela de muitos interesses ligados à personalidade do de cujus se mantém. O direito de personalidade não estende para além da vida, mas as redes sociais e documentos eletrônicos continuam existindo.

[...]

2) acredita que se não reconhecermos a tutela dos direitos da personalidade que se estendem post mortem, estaríamos negando a realidade, uma vez que alguns direitos seguem remanescentes, já que a lesão ao falecido atinge os seus direitos de personalidade e indiretamente alcança os seus herdeiros. Defendem a continuidade do direito da personalidade, baseada em tutelas jurídicas que abarcam a proteção de direitos da personalidade ao falecido. (BRITO,2024)

Se esses direitos da personalidade permanecem pós morte, é necessário que os bens digitais existenciais e híbridos sejam estudados de forma específica e detalhada para que a tutela desses seja permanecida, como veremos adiante.

Retornando ao cenário da transmissão de bens, claramente deveria ser realizado com as devidas cautelas, destaca-se a atuação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), que estabelece diretrizes para o tratamento de dados e reforça a necessidade de cautela no acesso a bens digitais de outrem, mesmo quando há o desejo legítimo dos familiares em acessar conteúdos armazenados em nuvem, como fotos, blogs, canais no YouTube, e-mails, entre outros.

Em importante precedente, o Ministro Luis Felipe Salomão, ao relatar o Recurso Especial n.º 1.914.596 (Brasil, STJ, 2021)⁵, destacou que a LGPD não

⁵ RECURSO ESPECIAL. AÇÃO COMINATÓRIA. PEDIDO DE FORNECIMENTO DE DADOS CADASTRAIS. IDENTIFICAÇÃO DE USUÁRIOS PARA FUTURA REPARAÇÃO CIVIL E/OU CRIMINAL. PROPAGANDA DE CONTEÚDO OFENSIVO E DIFAMANTE. FAKE NEWS. VEDAÇÃO. MARCO CIVIL DA INTERNET E LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS. COMPATIBILIZAÇÃO. PROVEDORES DE CONEXÃO QUE NÃO INTEGRARAM RELAÇÃO JURÍDICO-PROCESSUAL. DEVER DE GUARDA PREVISTO NA LEI N. 12.965/2014 (MARCO CIVIL DA INTERNET). POSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DOS LIMITES OBJETIVOS E SUBJETIVOS DA LIDE. APRESENTAÇÃO PRÉVIA DOS IPs PELA PROVEDORA DE INTERNET (GOOGLE). 1. "Nos termos da Lei n. 12.965/2014 (art 22), a parte interessada poderá pleitear ao juízo, com o propósito de formar conjunto probatório em processo judicial cível ou penal, em caráter incidental ou autônomo, que ordene ao responsável pela guarda o fornecimento de registros de conexão ou de registros de acesso a aplicações de internet [...]" (REsp n. 1859665/SC, de minha relatoria, Quarta Turma, julgado em 09/03/2021, DJe 20/04/2021) 2. Em relação ao dever jurídico em si de prestar informações sobre a identidade de usuário de serviço de internet, ofensor de direito alheio, o entendimento mais recente da Corte reconhece a obrigação do provedor de conexão/acesso à internet de, uma vez instado pelo Poder Judiciário, fornecer, com base no endereço de IP ("Internet Protocol"), os dados cadastrais de usuário autor de ato ilícito, sendo possível a imposição de multa no caso de descumprimento da ordem,"mesmo que seja para a apresentação de dados cadastrais"(REsp n. 1.785.092/SP, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 07/5/2019, DJe 9/5/2019). 3. Tal conclusão encontra apoio no entendimento já consagrado nesta Corte Superior de que, enquanto aos provedores de aplicação é exigida a guarda dos dados de conexão (nestes incluído o respectivo IP), aos provedores de acesso ou de conexão cumprirá a guarda de dados pessoais dos usuários, sendo evidente, na evolução da jurisprudência da Corte, a tônica da efetiva identificação do usuário. 4. No caso em análise, ao contrário do que firmado pelas instâncias ordinárias, os pedidos autorais traduziram com rigor a finalidade do provimento judicial, não havendo falar-se, portanto, em inobservância aos limites objetivos da lide. Do mesmo modo, a obrigatoriedade

impede a quebra de sigilo de dados pessoais, mas, ao contrário, estabelece critérios para sua realização. Segundo o ministro, a LGPD prevê a possibilidade de acesso a dados quando observados requisitos como a natureza das informações, a finalidade da medida e o contexto específico do caso.

Ou seja, o STJ entende que pode haver uma quebra de sigilo de dados pessoais, mas deve ser aplicado LGPD na observação de critérios e finalidades.

O debate se intensifica pois embora a norma não trate expressamente da proteção de dados post mortem, Kellyane Duarte Santa Rosa (2024) nos traz autores que defendem que a morte não deve anular a proteção dos dados do titular, já que os princípios da lei, como o respeito à privacidade e à dignidade, continuam a ser relevantes mesmo após o óbito. Vejamos na íntegra:

No entanto, Leal (2020) adota uma perspectiva doutrinária que argumenta que a falta de uma menção explícita na LGPD sobre o tratamento de dados de pessoas falecidas não deveria impedir a proteção desses dados após a morte. Essa visão é corroborada por Cancelier (2021), que defende que certos conceitos, princípios e fundamentos da norma sobre dados não deveriam ser alterados simplesmente em razão do falecimento do titular (Rosa, 2024, p. 394).

Ou seja, é de extrema necessidade que a LGPD seja reconhecida para aplicar sobre os dados sensíveis de pessoas falecidas, não como forma de privar transferências de bens de alguma forma, mas como forma de tratar esses dados e prover proteção.

Na prática, o vácuo legislativo tem feito com que as plataformas digitais definam unilateralmente o destino dos dados de usuários falecidos. Enquanto não há regulamentação pela ANPD, os provedores têm adotado posturas distintas: o Instagram e o LinkedIn permitem a denúncia e transformação da conta em memorial; o Twitter interage com familiares para desativação; já o Facebook possibilita a nomeação de um “contato herdeiro”.

Essa ausência de legislação motivou a discussão em torno do PL n.º 4/2025,

de identificação dos usuários pelas empresas de conexão de internet, ainda que não tenham integrado a relação jurídico processual, decorre do próprio dever legal da guarda, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 22 da Lei n. 12.956/2014, circunstância que não implica a condenação de terceiros, mas sim desdobramento do processo. 5. Nesse contexto, havendo indícios de ilicitude e em se tratando de pedido específico voltado à obtenção dos dados cadastrais (como nome, endereço, RG e CPF) dos usuários cuja remoção já tenha sido determinada - a partir dos IPs já apresentados pelo provedor de aplicação -, a privacidade do usuário não prevalece. Conclui-se, assim, pela possibilidade de que os provedores de conexão/acesso forneçam os dados pleiteados, ainda que não tenham integrado a relação processual em que formulado o requerimento para a identificação do usuário. 6. Recurso especial provido (STJ - REsp: 1914596 RJ 2021/0002643-4, Relator.: Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, Data de Julgamento: 23/11/2021, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 08/02/2022)

que propõe alterações no Código Civil, definindo o patrimônio digital como um conjunto de ativos intangíveis de valor econômico, pessoal ou cultural, e prevê a nomeação de um administrador digital, tanto por vontade do testador quanto por decisão judicial. Isso representa um avanço importante para garantir segurança jurídica e respeito à vontade do falecido, sem negligenciar os direitos dos herdeiros. Vejamos dois exemplos importantes do Capítulo “Patrimônio Digital”, PL 4/2025.⁶

Portanto, fica clarividente a necessidade da discussão desses temas em frente a revolução digital, principalmente sobre situações que envolvem direitos fundamentais e direitos da personalidade. No entanto, os novos desafios trazidos pelo ambiente digital exigem uma atualização legislativa, a fim de garantir a proteção desses direitos também no contexto virtual, especialmente quanto ao tratamento dos dados pessoais após o falecimento.

3 DIREITO DAS SUCESSÕES E A HERANÇA DIGITAL

3.1 ORDEM DE VOCAÇÃO HEREDITÁRIA, HERDEIROS E SUCESSÃO TESTAMENTÁRIA

De acordo com o Código Civil, Livro V, Capítulo I, em seu art. 1.784 e seguintes, assim que é aberta a sucessão, que pode ser realizada por lei ou última disposição de vontade, a herança transmite-se automaticamente aos herdeiros legítimos e testamentários, seguindo o princípio Saisine. Uma observação importante de destacar, principalmente com as futuras mudanças do Código Civil se aproximando, é que a sucessão é regulada pela lei vigente no momento de sua abertura.

Quando o falecido não deixa testamento, aplica-se a sucessão legítima prevista no art. 1.829 do Código Civil, que estabelece a ordem de vocação hereditária. Nessa ordem, os descendentes concorrem com o cônjuge ou companheiro sobrevivente, exceto nas

⁶ Art. 1.918-A. O legado de bens digitais pode abranger dados de acesso a qualquer aplicação da internet de natureza econômica, perfis de redes sociais, canais de transmissão de vídeos, bem como dados pessoais expressamente mencionados pelo testador no instrumento ou arquivo do testamento.

§ 1º É possível a nomeação de administrador aos bens digitais, sob a forma de administrador digital, por decisão judicial, negócio jurídico entre vivos, testamento ou codicilo. § 2º Se houver administrador digital, nomeado pelo autor da herança ou por decisão judicial, ficam os bens digitais submetidos à sua administração imediata até que se ultime a partilha, com a obrigação de prestação de contas. [...] Art. 2.027-AA. Considera-se patrimônio digital o conjunto de ativos intangíveis e imateriais, com conteúdo de valor econômico, pessoal ou cultural, pertencente a pessoa ou entidade, existentes em formato digital. Parágrafo único. A previsão deste artigo inclui, mas não se limita a dados financeiros, senhas, contas de mídia social, ativos de criptomoedas, tokens não fungíveis ou similares, milhagens aéreas, contas de games ou jogos cibernéticos, conteúdos digitais como fotos, vídeos, textos, ou quaisquer outros ativos digitais, armazenados em ambiente virtual (BRASIL, 2025).

hipóteses em que essa concorrência é afastada pela própria lei.

Assim, não haverá concorrência do cônjuge com os descendentes quando o casamento tiver sido celebrado sob o regime da comunhão universal, da separação obrigatória de bens, art. 1.641 do CC, ou, ainda, no regime da comunhão parcial de bens quando não existirem bens particulares deixados pelo falecido.

Fora dessas hipóteses, o cônjuge ou companheiro integra a ordem sucessória, concorrendo em qualquer regime com os ascendentes, o próprio cônjuge quando não concorrente, pois seria o único herdeiro e, por fim, os colaterais.

Caso haja testamento, o Art. 1.799 explica que a sucessão testamentária pode ainda ser chamados a suceder os filhos, ainda não concebidos desde que vivos estes ao abrir-se a sucessão e as pessoas jurídicas.

De acordo com o art.1.857, disposições de caráter não patrimonial podem estar presentes no testamento, reforçando ainda mais a questão das senhas de acesso ou designação de alguém responsável pelos bens digitais no próprio testamento.

No capítulo III, Livro V, CC, tratando de testamentos ordinários, podemos citar o a) público, b) cerrado e c) particular. O Público deve ser escrito por tabelião ou por seu substituto legal, no livro de notas e lavrado o instrumento, sendo ele lido em voz alta para o testador e a duas testemunhas, para posteriormente ser assinado.

O testamento cerrado é escrito e assinado pelo testador, será válido se aprovado pelo tabelião, e quando falecido, o testamento somente será apresentado ao juiz, que o abrirá e o fará registrar, ordenando seja cumprido, é secreto e só será aberto após a morte do testador.

O testamento particular não precisa ser feito em cartório, mas deve ser assinado na presença de três testemunhas, publicar-se-á em juízo o testamento, com citação dos herdeiros legítimos. Em circunstâncias excepcionais o testamento particular, sem testemunhas, poderá ser confirmado, a critério do juiz. Importante lembrar que no testamento, pode ser nomeado um testamenteiro, podendo ser um herdeiro que vai ficar responsável pelo o cumprimento do testamento.

Essas três modalidades de testamento devem ser averiguadas pelo judiciário, através de uma ação de abertura, registro e confirmação de testamento.

Já no capítulo IV, podemos analisar a figura dos codicilos, um documento escrito particular que poderá versar sobre o enterro, valores de pouca monta a certas pessoas, ou legar móveis, roupas ou joias, de pouco valor, de seu uso pessoal.

O art.611CC, dispõe que o processo de inventário e de partilha deve ser instaurado dentro de dois meses, contando da abertura da sucessão, ultimando-se nos 12 (doze) meses subsequente. Além disso, será o inventariante, que irá administrar a herança, sucessivamente nesta ordem: ao cônjuge ou companheiro, se com o outro convivia ao tempo da morte; secundamente, o herdeiro que se achar na posse e na administração do espólio, e assim o rol segue no artigo 617 do CPC.

O inventário, inclusive, pode ser feito na via judicial ou extrajudicial (administrativo), através dos cartórios, devendo o Ministério Público participar quando há interesse de menores e incapazes.

3.2 PATRIMÔNIO DIGITAL: CONCEITO E CATEGORIAS DE BENS DIGITAIS

Os bens são classificados no Código Civil por serem móveis, bens suscetíveis de movimento próprio e inclui-se os direitos pessoais de caráter patrimonial, ou imóveis, aqueles incorporados ao solo, considerando também os direitos à sucessão aberta.

O PL 04/2025 traz um destaque na classificação dos bens que é classificar os bens digitais, vejamos no art. 1.791-A, como o patrimônio intangível do falecido, abrangendo, entre outros, senhas, dados financeiros, perfis de redes sociais, contas, arquivos de conversas, vídeos e fotos, arquivos de outra natureza, pontuação em programas de recompensa ou incentivo e qualquer conteúdo de natureza econômica, armazenado ou acumulado em ambiente virtual, de titularidade do autor da herança.

Retornando ao Código Civil de 2002, a sucessão é regulada especialmente a partir do artigo 1.784, o conceito de sucessões permanece na transmissão de bens, valores ou dívidas, incluindo patrimônio (ativos e passivos) e podendo envolver tanto direitos quanto obrigações (ativo e passivo) do de cujus para os seus herdeiros legais ou testamentários. Somente não é transferido toda aquela obrigação que seja personalíssima.

A abertura da sucessão, como consequência do Princípio Saisine, possui um efeito imediato, transmitindo toda a herança do falecido, aos herdeiros no momento da morte, passando esse acervo hereditário, a ser de sua posse e propriedade.

A grande problemática surge com o avanço tecnológico, a legislação não regula sobre os bens digitais, e eles vem se tornando, em algumas situações, o patrimônio mais denso e de maior lucro nas heranças do país. Podemos citar o exemplo da cantora

Marília Mendonça, de acordo com a Notisul (Redação SC, 2025), ela não deixou testamento, e a sua conta do Instagram é constantemente movimentada, para inclusive, vender novos lançamentos.

Essa conta de rede social, poderia estar sendo utilizada? Quem pode ter acesso a essas informações? Esse lucro está sendo recebido por quem? Os herdeiros vão poder herdar essa conta e os seus milhares de seguidores? Ou seja, é uma lacuna não preenchida no código civil de 2002, que não está prevista.

É importante reconhecer que o tema da herança digital possui uma dimensão extremamente abrangente, que vai muito além da esfera sucessória clássica. Questões relacionadas à artistas, como citado acima, à direitos autorais, à esfera empresarial, como ocorre, por exemplo, com bandas registradas em Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e com os direitos patrimoniais vinculados à produção artística, que muito provavelmente seja a questão da cantora citada acima, bem como a própria gestão compartilhada de contas digitais em vida, demonstram a complexidade desse debate.

Podemos relembrar conceituando bens digitais através de Bruno Zampier que os define como “aqueles bens incorpóreos, os quais são progressivamente inseridos na Internet por um usuário, consistindo em informações de caráter pessoal que trazem alguma utilidade àquele, tenha ou não conteúdo econômico” (Calmon, 2025, p. 28, *apud*).

Importante lembrar que a doutrina classifica esses bens digitais em três categorias, já ditas acima, como a Taís de Oliveira Brito (2024), defende que esses bens podem ser classificados em: patrimoniais, existenciais e bens híbridos.

3.3 A TRANSMISSIBILIDADE DOS BENS DIGITAIS

Foram citados acima sobre alguns percalços que são encontrados no momento da transmissibilidade desses bens digitais, podemos citar na sucessão de bens digitais patrimoniais, para iniciar o exemplo da transferência de criptomoedas, que adentra as bitcoins e outras moedas digitais.

De acordo com Patrícia Novais Calmon (2025), o acesso sucessório por via judicial, durante o inventário, permite que os herdeiros solicitem ofícios às corretoras para a transferência dos ativos do falecido. A autora ressalta, ainda, que a Instrução a

Normativa n. 1.888/2019 da Receita Federal, ao exigir a declaração de operações com criptoativos, oferece um recurso adicional para o inventariante, que pode solicitar informações via sistema Infojud para, posteriormente, expedir os ofícios às corretoras.

Para aqueles Criptoativos que são mantidos em carteiras digitais pessoais (como a *wallet*), o titular mantém controle sobre a chave privada, sem intermediação de terceiro, impondo um maior desafio à sucessão. Entretanto, pode ser solucionado através do testamento cerrado, que mantém as informações sensíveis e protege que repassa para os herdeiros (Calmon, 2025), e inclusive, é secreto e, teoricamente, somente será aberto após morte.

Recentemente, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) se debruçou sobre a natureza jurídica das milhas aéreas, como já dito acima, um tema que gerava controvérsia no âmbito sucessório. Através do julgamento do Recurso Especial nº 1.878.651 (Brasil, STJ, 2019) a corte superior firmou o entendimento de que as milhas são classificadas como bens personalíssimos.

Essa decisão é fundamental para a sucessão digital, pois ao enquadrar as milhas como bens personalíssimos, o STJ reforça a ideia de que sua transmissão não é automática. Em vez de integrar a massa patrimonial que é partilhada entre os herdeiros, a titularidade das milhas está ligada à esfera pessoal do falecido, não seguindo a lógica tradicional dos bens digitais patrimoniais.

Importante mencionar uma observação que na PL 4/2025, reforma do código civil, em seu artigo 1.869, dispondo que é possível inserir na mesma proteção, instrumento ou arquivo digital do testamento outros dispostos eletrônicos em favor dos herdeiros. Então é um avanço jurídico que soluciona muitas lacunas de transmissão digital.

É crucial entender que nem todos os bens digitais se submetem integralmente aos princípios do direito sucessório. Os bens digitais existenciais ou personalíssima, como perfis em redes sociais ou arquivos pessoais, estão mais ligados à proteção póstuma dos direitos da personalidade.

De acordo com Patrícia Novais Calmon (2025), a proteção desses bens está intimamente conectada com a esfera íntima tanto do falecido quanto das pessoas com quem ele interagiu. Por isso, o ordenamento jurídico não aplica o princípio da transmissão automática a essas categorias de bens.

Apesar de não se enquadrarem na lógica sucessória patrimonial, a

transferência de bens digitais de caráter personalíssimo aos herdeiros não é completamente proibida. O princípio geral é a não transmissão automática desses ativos, todavia, se o titular manifestar expressamente em testamento a sua vontade, a transmissão se torna possível, desde que os direitos de terceiros envolvidos sejam respeitados, perspectiva abordada por Patrícia Novais Calmon (2025).

De acordo com o recente Enunciado de nº 40, o Instituto Brasileiro de Direito de Família (IBDFAM, 2025), dispôs que “a herança digital pode integrar a sucessão do seu titular, ressalvadas as hipóteses envolvendo direitos personalíssimos, direito de terceiros e disposições de última vontade [...]”, ou seja, os bens digitais patrimoniais, e híbridos, em sua parte econômica.

Ou seja, de acordo com a doutrina, podemos entender que os bens personalíssimos não são transferidos aos sucessores se não por vontade do falecido, tendo em vista que retratam perfis de pessoas naturais com viés afetivo, envolvendo uma projeção de identidade do usuário, desempenhando uma função existencial, e, portanto, a sua titularidade é intransmissível (Leal, 2025).

As fotos, mensagens, redes sociais, vídeos e blogs são considerados bens personalíssimos, somente conseguem ser transmitidos através de testamento ou codicilo, tendo em vista a necessidade de frisar a vontade do falecido e o princípio da privacidade, não só dele, mas de terceiros envolvidos nessas plataformas.

Nos dias atuais, como não há nenhuma legislação sobre o tema, as próprias plataformas que fazem o seu regulamento, dispondo tais regras para com o tema, como o Facebook e Instagram, você pode tornar a conta um memorial, solicitado por algum familiar e constatando a morte com a certidão de óbito, ou realizar um pedido de exclusão da conta, por ser muitas vezes doloroso para a família ter que viver com aqueles perfis ativos.

Com o Google, é observado a mesma característica, tendo em vista que ele possui uma ferramenta, chamada Gerenciador de contas inativas, podendo ser selecionado um contato de confiança para que ele tenha acesso aos arquivos que o próprio falecido selecionou previamente. Já a plataforma “X”, possui uma política estrita com relação a fornecer esses dados/arquivos a terceiros, mesmo que familiares, a única ação possível é a desativação.

Podemos citar, também o sistema dos *smartphones*, Ipad ou notebooks da marca Iphone, tendo a possibilidade de escolher o chamado ‘contato de herdeiro’, o

qual poderia ter acesso a sua conta, seu backup, acessar os dados da sua conta do iCloud, como fotos, notas, mensagens, contatos, backups e arquivos, através do envio da chave de segurança (fornecida pelo falecido para o herdeiro), e envio da certidão de óbito. O acesso é temporário e não pode ser utilizado para realizar compras e pagamentos.

Lívia Teixeira Leal (2024), retrata outras ferramentas de registro da vontade do titular da conta, que se assemelham ao da iPhone, que podem dispor sua vontade para com o destino do seu perfil, disponibilizando senhas a alguém previamente designado viabilizadas por alguns sites, como o *Mi Legado Digital* e o *Secure safe*.

Essa autonomia das empresas, sem a devida regulamentação legal, representa um cenário de risco. Essa falta de padronização e a autorregulação das plataformas podem levar a situações perigosas, como a violação da privacidade, a perda de dados importantes e a falta de transparência nos processos, já que as regras são estabelecidas e alteradas unilateralmente por essas empresas.

Portanto, quando se trata dos bens digitais de natureza existencial, há basicamente três caminhos possíveis: o titular pode realizar previamente a organização desses dados nas próprias plataformas, pode formalizar sua vontade por meio de testamento ou codicilo, ou, caso nenhuma dessas providências seja adotada, os herdeiros não terão acesso direto a esses arquivos. Nessa última hipótese, o acesso só poderia ser buscado por meio de eventual judicialização, que não garante um resultado favorável.

Assim, ou o falecido deixa expressamente registrada sua vontade seja por testamento, codicilo ou pela indicação de um contato herdeiro nos sistemas, ou as contas tendem a ser inativadas, em respeito à sua privacidade, imagem e honra, preservando-se, acima de tudo, os direitos da personalidade do falecido.

Dessa forma, conclui-se que os bens digitais podem ser classificados em transmissíveis e não transmissíveis: os primeiros, de natureza econômica, como saldos em contas digitais, royalties de plataformas e criptomoedas, integram o acervo hereditário; já os segundos, de caráter personalíssimo, como conversas privadas e perfis em redes sociais sem finalidade econômica, não se transmitem, permanecendo protegidos pelos direitos da personalidade do falecido.

3.4 DESAFIOS JURÍDICOS NA TRANSMISSÃO DOS BENS DIGITAIS EXISTENCIAIS E A PREVALÊNCIA DA VONTADE DO FALECIDO

Necessário relembrar que os bens digitais existenciais são aqueles que não tem caráter patrimonial que estão no ambiente digital, como a imagem, redes sociais, fotos, vídeos, senhas, cartas, mensagens, bens de apenas valores sentimentais de lembrança.

Mas alguns vídeos e fotos podem ter valor profissional, com relação a contas monetizadas, aulas, vídeos de publicidade e registros de um professor ou de um influenciador. Esse tema está interligado com os direitos da personalidade, como privacidade, não só do falecido, mas de outrem.

A ausência de regulamentação específica gera dúvidas sobre os limites da atuação dos herdeiros diante dos direitos da personalidade do falecido. O principal impasse está no conflito entre direitos sucessórios e direitos da personalidade, especialmente quanto à herança digital. Como muitos dados digitais são personalíssimos e protegidos pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), questiona-se até que ponto os herdeiros podem acessá-los sem violar a privacidade e a intimidade do falecido, e como o ordenamento jurídico pode conciliar a proteção desses direitos com o aproveitamento de bens digitais de valor econômico.

Como já dito, os direitos da personalidade, como honra, imagem e privacidade, continuam produzindo efeitos após a morte, podendo gerar indenização por uso indevido. Assim, o Superior Tribunal de Justiça reconhece a legitimidade dos herdeiros para requerer reparação por danos, pois esses direitos permanecem simbolicamente vivos e ultrapassam a própria existência física.

Thaís de Oliveira Brito (2024), retrata em sua obra sobre uma corrente de pensamento que acredita que mesmo que no Código Civil retrate a intransmissibilidades dos direitos de personalidade, a tutela de muitos interesses ligados à personalidade do de cujus é mantido, como o direito de requerer indenizações com relação à moral, honra e imagem do falecido.

Ou seja, esses direitos precisam continuamente serem tutelados, até mesmo porque as redes sociais e documentos eletrônicos continuam sempre existindo, estaríamos negando a realidade caso não reconhecêssemos esse fato.

A comissão de juristas do PL04/2025, pensam da mesma forma, ao adicionarem no Projeto de Lei 4/2025, em seu Art. 2.027-AB, que os direitos de

personalidade se projetam após a morte constantes de patrimônio essenciais e personalíssimos, como privacidade, intimidade, imagem, nome, honra, dados pessoais, entre outros, como já dito acima.

De forma específica, busca-se compreender até que ponto o direito dos herdeiros de acessar os bens digitais se sobrepõe à proteção da privacidade e dos direitos da personalidade do falecido.

Com base nos pontos acima, temos uma notória conclusão que, se não houver a disposição do falecido com relação a transmitir a outrem dados que acessam esses bens digitais existenciais, não poderão ser fornecidos para os seus herdeiros, tendo em vista a preservação da intimidade do falecido e de terceiros possivelmente envolvidos nesse acervo digital.

Conforme defendem Ana Carolina Brochado Teixeira e Livia Teixeira Leal (2022), adota-se o entendimento majoritário na doutrina brasileira que a dignidade da pessoa humana, como princípio estruturante de todo o ordenamento jurídico, imagem, a honra não pode ser sobreposta pela autonomia privada e interesses dos herdeiros, devem prevalecer nas ponderações feitas pelo intérprete e pelo legislador.

Isso vale tanto para aqueles que pretendem transmitir seus conteúdos digitais aos sucessores sem considerar os direitos da personalidade de terceiros, quanto para os herdeiros que buscam acessar conteúdos íntimos do falecido sem que haja manifestação prévia de sua vontade.

Nessa vertente, fica ainda mais claro no ponto que vamos dispor sobre o PL 4/2025, que se o falecido não dispor sua vontade por transmitir esses bens existenciais, os sucessores não poderão ter acesso, pois os direitos da personalidade desse falecido devem ser tutelados e protegidos pois eles se projetam para além da morte.

Entretanto, Livia Teixeira Leal (2024) afirma que podem ser extraídos 3 conclusões:

- (i) a impossibilidade de se reconhecer o direito sucessório dos familiares a tais perfis;
- (ii) a relevância da garantia da autonomia do usuário em relação à destinação da conta; e
- (iii) a necessidade de se delinear os instrumentos de tutela post mortem dessas páginas com a finalidade de resguardar a memória da pessoa falecida (Leal, 2024, p. 13).

Para Livia Teixeira Leal (2024, p. 13), repassar a titularidade da conta para os

herdeiros, seria basicamente violar a privacidade de terceiros, e mesmo que fosse disposto através de alguma das formas já ditas anteriormente, não há uma transmissão de titularidade desenfreada e sem limites, diz a escritora que o provedor não passa a deter qualquer direito sobre o perfil como consequência da morte do usuário: ao contrário, como se demonstrará, cumprirá a ele adotar as medidas cabíveis para a preservação da memória da pessoa falecida, realizando o tratamento de dados pessoais em conformidade com esta orientação.

Tendo isso em vista, se for transmitido esses bens existenciais/híbridos, como será o tratamento desses dados de acordo com a LGPD, como vai ser esse tratamento?

De acordo com o PL 04/2025, em seu art. 1.791-B, é disposto que caso não haja expressa disposição de última vontade e preservado o sigilo das comunicações, as mensagens privadas do autor da herança serão armazenadas em ambiente virtual não podem ser acessadas por seus herdeiros.

4 PROTEÇÃO DE DADOS POST MORTEM E A LGPD

4.1 FUNDAMENTOS DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS

A Lei Geral de Proteção de dados, nº13.709/2018, estabelece normas para o tratamento de dados pessoais, inclusive em meio digital, realizado por pessoas naturais ou por pessoas jurídicas de direito público ou privado, com a finalidade de proteger os direitos fundamentais de liberdade, privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

Essa lei possui como alguns dos fundamentos o respeito à privacidade, autodeterminação informativa e inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem. Entretanto, não dispõe de forma expressa sobre o tratamento de dados pessoais de pessoas falecidas, nem como proceder na transmissão desses dados aos herdeiros, o que gera debates na doutrina e na jurisprudência sobre a possibilidade e os limites da proteção de dados no âmbito post mortem.

Para fins dessa Lei, no Art.5º, são considerados os dados pessoais: informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável; e dados pessoais sensíveis: dado pessoal sobre 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; e o titular se refere à pessoa natural a quem se referem os dados pessoais que são objeto de tratamento.

Ademais, se tratando de dados pessoais sensíveis, art. 11, a proteção é ainda mais rigorosa, abrangendo informações como origem racial ou étnica, vida sexual, convicção religiosa, como já dito no art.5º, justamente para evitar abuso, e exposição indevida.

Conforme disposto no art.7º, o tratamento de dados pessoais somente pode ocorrer com o fundamento em uma das hipóteses legais ali elencadas, como o consentimento, cumprimento de obrigação legal, execução de contrato, tutela da saúde ou proteção do crédito.

Por sua vez, o art.8º traz exigências para validade do consentimento, determinando que este deve ser livre, informado e inequívoco, o que se torna um ponto crítico quando analisado sob a perspectiva da personalidade post mortem, considerando que não há possibilidade de manifestação expressa de vontade, salvo se previamente registrada em instrumento válido.

Contudo, devemos recordar que o tratamento dos dados é um direito fundamental que encontra no artigo 5º da Constituição Federal, que assegura inviolabilidade de intimidade e da vida privada, por qual razão a morte do titular interromperia ou inviabilizaria a proteção e o tratamento adequado de seus dados, especialmente quando não houve oportunidade de consentimento prévio?

Não é aplicado o tratamento de dados pessoais pela Lei, a dados realizados por pessoa natural para fins exclusivamente particulares e não econômicos; realizado para fins exclusivamente jornalísticos, artísticos e acadêmicos.

Do art.37 ao 41 desta Lei, é atribuído a figura dos controladores e operadores o dever de segurança e transparência, tendo em vista que eles detêm o acesso técnico aos dados armazenados e, portanto, precisam atuar com cautela.

No contexto da herança digital, os princípios da finalidade e da necessidade, assumem papel central, o primeiro, por sua vez estabelece que os dados pessoais devem ser coletados e tratados apenas para objetivos específicos e legítimos, enquanto o princípio da necessidade limita o tratamento ao mínimo indispensável de informações.

Aplicados ao contexto post mortem, esses princípios reforçam a importância

de se respeitar a vontade presumida do falecido, orientando que o acesso, a utilização ou a transmissão de dados digitais só ocorram na medida em que estejam em conformidade com as intenções previamente manifestadas pelo titular, garantindo a proteção da sua dignidade, privacidade e direitos da personalidade mesmo após a morte.

De acordo com o PL 04/2025, art.1.918-A, dispõe que pode ser possível a nomeação de administrador aos bens digitais, por decisão judicial, negócio jurídico entre vivo ou testamento/codicilo. Até que os bens sejam submetidos a partilha, ficarão submetidos a sua administração. E caso esteja em alguma manifestação de vontade, expressa, que o de cujus gostaria de que esses bens fossem administrados por alguém específico, deve ser respeitado sua última vontade.

Dessa forma, surge a necessidade de se refletir sobre, caso esse bem digital existencial seja transferido, a quem caberia a gestão e o controle desses dados, e até que ponto os herdeiros podem acessar, utilizar ou excluir dados digitais do falecido sem violar sua privacidade e sua memória.

Essa lacuna normativa é justamente o que impulsiona as discussões acerca da proteção de dados post mortem, especialmente diante do crescimento do acervo digital deixado pelas pessoas e da importância dessas informações no mundo contemporâneo.

4.2 LIMITES E LACUNAS DA LGPD DIANTE DA HERANÇA DIGITAL

A Coordenação-Geral de Fiscalização (CGF) da Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD) emitiu uma Nota Técnica (nº 3/2023) afirmando que a LGPD não se aplica ao tratamento de dados de pessoas falecidas, contudo, como foi constatado acima, a doutrina majoritária já acredita pela não liberação do acesso aos perfis para os sucessores, por conta da proteção ao direito da personalidade do de cujus, que é a honra, imagem, intimidade. Ou seja, se interligam, uma vez que devem ser resguardados esses dados sensíveis dos falecidos.

Em contrapartida com a ANPD, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, entende que emissão de cartão pós morte é ilícito civil sendo uma ofensa a memória do falecido e violação à Lei Geral de Proteção de dados (Processo nº 5373169-03.2025.8.09.0051).

Inclusive, Livia Teixeira Leal (2024, p. 13), compartilha dessa mesma linha de

pensamento, ao dispor que para aqueles que sustentam a inaplicabilidade da LGPD post mortem, acreditam que apenas indivíduos vivos poderiam exercer os direitos tutelados pela esta referida lei, sendo esses os “direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural”, o que faria sentido não incidir para os falecidos, pois não haveria o que tutelar.

Todavia, como já constatado nesse estudo, a tutela sobre esses direitos permanece, mesmo após a sua morte, o que consequentemente “se aplica também no que tange à proteção dos dados pessoais, como reflexo da tutela da privacidade da pessoa humana” (Leal, 2024, p. 13).

Caso seja por decisão judicial ou vontade do falecido fornecer algum tipo de acesso a esses bens existenciais, o provedor não passa a deter qualquer direito sobre o perfil como consequência hereditária, “ao contrário, cumprirá a ele adotar as medidas cabíveis para a preservação da memória da pessoa falecida, realizando o tratamento de dados pessoais em conformidade com esta orientação” (Leal, 2024, p. 13).

Nesse sentido, o artigo 12 do Código Civil, atua com o propósito de proteção da memória da pessoa falecida⁷.

Segundo Lívia Teixeira Leal (2019), e em matéria publicada no *JOTA*, que em seu art. 7º, I, determina a LGPD que o consentimento do titular constitui requisito para o tratamento dos dados pessoais. Contudo, não previu o legislador qual seria o efeito da morte do titular sobre o consentimento. Em outras palavras: estaria o agente operador ou responsável autorizado a manter o tratamento dos dados pessoais mesmo após a morte ou haveria necessidade de manifestação prévia do titular ou autorização dos familiares nesse sentido?

Lívia Teixeira Leal, alega que Bruno Zampier traz o exemplo de um descendente que precisou identificar uma questão de doença genética com fins de saúde, de acordo com o autor, “acessando as contas digitais do defunto, há a possibilidade de se obter os resultados dos exames que lhe haviam sido enviados pela Internet, estar-se-ia diante de uma excepcional situação em que poderia ser autorizado o acesso” (LEAL, 2024, pág.13, *apud*).

Ou seja, retrata-se novamente a mesma questão, o acesso se diferencia da

⁷ Art. 12. Pode-se exigir que cesse a ameaça, ou a lesão, a direito da personalidade, e reclamar perdas e danos, sem prejuízo de outras sanções previstas em lei. Parágrafo único. Em se tratando de morto, terá legitimção para requerer a medida prevista neste artigo o cônjuge sobrevivente, ou qualquer parente em linha reta, ou colateral até o quarto grau (Brasil, 2002).

titularidade, ou seja, não se é possível fazer a transmissão de um bem digital existencial se não existe algum tipo de manifestação de vontade do falecido, entretanto, quando se trata de questões excepcionais, fica à critério de entendimento do judiciário com relação a repassar o tipo de acesso.

O direito de acesso não se confunde com a transferência da titularidade da conta, é possível reconhecer ao familiar a possibilidade de acessar determinado conteúdo, sem que lhe seja atribuído algum tipo de herdeiro sucessória, ou gere um gerenciamento irrestrito da página (Leal, 2024). Como por exemplo, no Facebook ou Instagram, a página poderia receber tutela jurídica sem que necessariamente se reconheça a existência de um titular, não passando a deter direitos sobre o perfil como consequência da morte, mas com o objetivo de tutelar a memória da pessoa falecida. Ou seja, para a autora, por mais que os bens existenciais sejam intransmissíveis, o acesso pode ser autorizado desde que seja com o objetivo de tutelar aquela honra e memória do de cujus.

A Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) estabeleceu regras para o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais. Nesse contexto, Livia Teixeira Leal (2024, p. 13) ressalta que:

Alguns autores têm apontado a invalidade de cláusulas insertas nos termos de uso quando estas conflitam com o direito sucessório dos herdeiros e com a vontade do titular da conta, afirmando que os provedores não poderiam, nesse contexto, decidir pelo falecido ou por seus familiares.

Essa observação demonstra a relevância da manifestação de vontade do titular como elemento orientador na gestão dos dados digitais após a morte, bem como a necessidade de compatibilizar as políticas das plataformas com os direitos sucessórios.

Pois, nesse contexto, as plataformas estão “decidindo” a vontade do falecido no momento em que ele permite esse tipo de acesso ou não pelos herdeiros.

Quanto ao primeiro ponto, conforme assinalado, deve-se considerar que os familiares não detêm, automaticamente, direito sucessório sobre a conta, podendo, contudo, ser-lhes reconhecido o direito de acesso diante da demonstração de interesse que prepondere no caso concreto ou diante da manifestação de vontade do titular do perfil, como no caso de escolha de um familiar pelo usuário para gerenciar a página após a sua morte.

5 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES

5.1 PANORAMA DAS DECISÕES DO STJ E STF SOBRE DADOS DIGITAIS DE FALECIDOS E A FIGURA DO INVENTARIANTE DIGITAL

A análise jurisprudencial sobre a herança digital ainda se mostra primária no âmbito dos tribunais superiores brasileiros, e essa ausência de decisões evidencia complexidade do tema e a dificuldade de sua adequação às categorias jurídicas tradicionais.

Justamente por essa carência de precedentes, este trabalho propõe destacar a relevância da lacuna existente proveniente dos tribunais superiores, tendo em vista que contribui para a insegurança jurídica e reforça a necessidade de regulamentação legislativa sobre a matéria. Assim, mais do que mapear entendimentos isolados, pretende-se evidenciar a falta de uniformidade e o consequente desafio enfrentado por herdeiros e operadores do Direito ao lidarem com a sucessão de bens digitais.

Recentemente, no julgamento do REsp 2.124.424/SP⁸, realizado em 13 de

⁸ E M E N T A DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO . PRELIMINARES. NULIDADE PROCESSUAL (TEMPUS REGIT ACTUM). PRESCRIÇÃO (TEMA 1.199/STF) . DOLO ESPECÍFICO. RECURSOS

NÃO PROVIDOS. I. Caso em exame: 1 . Recursos de apelação interpostos por agente público e particular contra sentença que os condenou pela prática de ato de improbidade administrativa (art. 9º, I, da Lei n. 8.429/1992), consubstanciado em esquema de recebimento de vantagem indevida para alteração fraudulenta de registros de veículos no sistema da autarquia, visando à obtenção de financiamentos fraudulentos por terceiros . II. Questão em discussão: 2. A questão em discussão consiste em (i) analisar a irretroatividade das normas processuais da Lei n. 14.230/2021 para atos praticados sob a égide da lei anterior (princípio tempus regit actum); (ii) aferir a irretroatividade do novo regime prescricional, conforme Tema n. 1.199/STF; (iii) avaliar a ocorrência de cerceamento de defesa; e (iv) verificar a suficiência do conjunto probatório para demonstrar o dolo específico dos réus na prática do enriquecimento ilícito. III . Razões de decidir: 3. As normas de natureza processual da Lei n. 14.230/2021 não retroagem para atingir atos processuais já praticados e consolidados sob a vigência da norma revogada, em estrita observância ao princípio tempus regit actum (art. 14, CPC). 4. Rejeita-se a alegação de cerceamento de defesa pela não realização de interrogatório do réu na esfera cível quando, embora intimado, ele não comparece à audiência e sua defesa técnica não manifesta interesse em seu interrogatório, operando-se a preclusão. 5 . A ausência de prejuízo (pas de nullité sans grief) é reforçada pela juntada do interrogatório da esfera penal como prova emprestada. 6. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE 843.989 (Tema n . 1.199), fixou tese no sentido da irretroatividade do novo regime prescricional previsto na Lei n. 14.230/2021, aplicando-se os novos marcos temporais somente a partir da publicação da lei . 7. O dolo específico do agente público restou configurado pela sistematicidade das alterações fraudulentas no sistema, pelo uso de múltiplos acessos e pela confissão de corrêu quanto ao pagamento de vantagem indevida. 8. O dolo do particular evidenciou-se por sua atuação central no esquema e pela utilização de interpostas pessoas para ocultar sua participação e obter os financiamentos . 9. O fato de o prejuízo patrimonial direto ter sido suportado por instituições financeiras privadas, e não pelo erário, não descaracteriza o ato de improbidade por enriquecimento ilícito (art. 9º, I, da LIA), que se consuma com o auferimento doloso de vantagem patrimonial indevida pelo agente em razão do exercício da função pública. 10 . As sanções aplicadas mostram-se proporcionais e razoáveis à luz da gravidade concreta das condutas, observando a redação original do art. 12 da LIA, vigente à época dos fatos. IV. Dispositivo e tese: 11 . Recursos não providos. Tese de julgamento: “A configuração do ato de improbidade por enriquecimento ilícito (art. 9º, LIA) independe da ocorrência de prejuízo direto ao erário, bastando a comprovação do dolo específico do agente em auferir vantagem patrimonial indevida em razão do cargo.” Dispositivos relevantes citados: Lei n . 8.429/1992, arts. 9º, I, 12, I e 23; CPC, arts 14. Jurisprudência relevante citada: STF, Tema 1.199; STJ, REsp 2.124.424/SP, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, j. 9.9.2025; STJ, REsp

agosto de 2025, a Dra. Nancy Andrichi, Ministra do Superior Tribunal de Justiça, relatora do caso, destacou a necessidade de cautela no acesso a dispositivos digitais deixados pelo falecido: “a atividade judicial em Direito Sucessório deve garantir que não haja prejuízo ocasionado pela impossibilidade de acesso aos bens digitais”.

A ministra ressaltou que nem todos os dados armazenados nesses dispositivos podem ser livremente transmitidos aos herdeiros, uma vez que uma parte desse conteúdo pode possuir natureza personalíssima e, portanto, estar protegido pelos direitos da personalidade como a intimidade, a vida privada e até dados de terceiros eventualmente armazenados no aparelho.

Inclusive, reconhece que a transmissão de certos bens digitais pode ferir os direitos da personalidade do falecido, mesmo que sejam os seus próprios herdeiros, admitindo que mesmo falecido, há direitos a serem resguardados e tutelados, inclusive comenta em seu voto que “a alteração provocada pela era digital é tão profunda que afetou, inclusive, o vetusto princípio da Saisine”.

Diante desse cenário, a relatora apontou que muitas pessoas acabam perdendo bens digitais relevantes por não saberem como proceder juridicamente e que seria dever do juiz de garantir o direito dos herdeiros a todos os bens do falecido, em respeito à determinação constitucional no art.5º, XXX, da CF (Brasil, 1988).

Como alternativa, sugeriu a possibilidade de instauração de um incidente específico de identificação, chamado de *Incidente Processual de Identificação, Classificação e Avaliação dos Bens Digitais*, apenso ao processo de inventário, com a nomeação de um inventariante digital exclusivo para analisar o conteúdo do dispositivo digital e identificar os bens digitais do herdeiro.

O inventariante digital, analogicamente ao perito judicial, não se confunde com o inventariante nomeado no processo de inventário para representar o espólio. O profissional deverá ter especial expertise digital, ser da confiança do juiz, terá acesso a todos os bens digitais do falecido para apresentar um relatório de tudo o que encontrar nos eletrônicos para o Juiz.

Inclusive, pode essa figura de inventariante, ser responsabilizado civilmente e criminalmente por eventual violação ao segredo de justiça. Submetendo posteriormente esse relatório à apreciação do juiz, que decidiria quais bens podem ser

2.120 .300/MG, Rel. Ministro Teodoro Silva Santos, Primeira Seção, j. 11.6 .2025. (TJ-MT - APELAÇÃO CÍVEL: 00124372120108110041, Relator.: RODRIGO ROBERTO CURVO, Data de Julgamento: 24/11/2025, Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo, Data de Publicação: 24/11/2025)

transmitidos e quais devem permanecer resguardados em razão de seu caráter personalíssimo, sem a necessidade de paralisação do inventário quanto aos demais bens.

Importante lembrar que o inventariante difere da figura do Inventariante digital, e aquele está disposto no Código de Processo Civil, Art.617, no qual dispõe que o juiz nomeará inventariante seguindo a ordem específica do artigo.

Alega, Dra. Ministra Nancy (2025) ademais a importância desse precedente tendo em conta que há “um vácuo legislativo a respeito do acesso aos bens digitais de propriedade da pessoa falecida que não deixa senha nem administrador dos seus bens digitais”. Então esse Incidente criado deve servir somente temporariamente até que surja lei que fixe como deve ser o procedimento. Defende, inclusive, que essa proposta “não caracteriza ativismo judicial e está alicerçada em uma interpretação analógica com outros institutos processuais e amparada pelo art. 140, CPC”.

O único voto divergente da relatora, foi o do Exmo. Ministro Ricardo Villas Bôas, alega que a questão demanda aprofundamento pela Corte, entende que a fixação desse incidente processual pode se tornar compulsório aos juízos de primeiro grau e acredita que quem deveria fazer essa triagem seria os herdeiros.

Até o momento, não há registro de precedentes do Supremo Tribunal Federal que tratem diretamente da herança digital ou da transmissão de bens digitais post mortem, de forma consolidada. Os casos mais próximos investigados envolvem responsabilidade de redes sociais ou outras normas correlatas, mas sem adentrar no tema da sucessão digital, essa ausência reforça a lacuna normativa e jurisprudencial que este estudo busca evidenciar.

De acordo com Ana Carolina Brochado Teixeira e Livia Teixeira Leal (2022), a doutrina majoritária tem elevado o princípio da autodeterminação informativa a um patamar de grande relevância no âmbito sucessório, especialmente quando se trata do acervo digital.

As autoras explicam que, quando o processo judicial envolve a discussão sobre a manutenção, exclusão ou transmissão de bens digitais, como redes sociais, é necessário recorrer aos trâmites ordinários das Varas de Sucessões. Nesse contexto, fatores como a ordem hereditária, importante para a análise da legitimidade processual, e a manifestação de vontade do falecido, seja por meio de testamentos, codicilos ou até mesmo instruções deixadas diretamente nas plataformas digitais,

devem ser considerados como elementos decisivos.

6 O PROJETO DE REFORMA DO CÓDIGO CIVIL E OS BENS DIGITAIS

6.1 PANORAMA DO PROJETO DE LEI (PL 4/2025)

Acima, foi exposto a configuração e classificação dos bens no Código Civil, entretanto, podemos adicionar que o PL traz aspirações para inovar o código, adicionando a classificação dos bens digitais.

Em seu art. 1.791-A, é classificado que os bens digitais do falecido como o patrimônio intangível do falecido, senhas, dados financeiros, perfis de redes sociais, contas, arquivos de conversas, vídeos e fotos, arquivos de outra natureza, pontuação em programas de recompensa e qualquer conteúdo de natureza econômica, armazenado ou acumulado em ambiente virtual, de titularidade do autor da herança.

Além de trazer essa inovação, que é de classificar os bens digitais e incluí-los na herança, também não resta mais dúvidas com relação aos direitos da personalidade, que se projetam após a morte, como a privacidade, a intimidade, a imagem, o nome, a honra, os dados pessoais, entre outros, seguindo o art.1.791-A,§2. Em agosto de 2023, através do Senador Rodrigo Pacheco, foi instalado uma Comissão de Juristas com a tarefa de elaborar um Anteprojeto de atualização do Código Civil, sob a presidência do eminente Ministro do Superior Tribunal de Justiça Luís Felipe Salomão. O anteprojeto foi apresentado ao Senado Federal em abril de 2024, e visa reformar/revogar 897 artigos, dentre os 2.063 atualmente existentes no Código, acrescentando-lhe ainda outros 300 dispositivos.

Para os juristas que participaram desse projeto, é evidente que as relações digitais já fazem parte do cotidiano do brasileiro, e por esse motivo foi abordado o Direito Civil Digital como Livro autônomo do Código Civil, demonstrando a necessidade de atualizar a legislação brasileira para que possa abarcar todas as situações do cotidiano possíveis.

De acordo com a Comissão de Juristas, por eles é defendido que sobre as novas tecnologias, o projeto não poderia se omitir de disciplinar a transmissão sucessória dos bens digitais, os classificando em a) patrimoniais, quando têm o objetivo de lucro e refletem a livre iniciativa; b) existenciais, se traduzem projeções de direitos da

personalidade e c) híbridas, que cumulam ambos os aspectos, patrimoniais e existenciais.

Nessa mesma vertente, cobrem a sucessão legítima, afirmando que devem ser transmitidos aos herdeiros do de cujus, os bens digitais patrimoniais e os aspectos patrimoniais das situações híbridas. Dessa forma, os bens digitais existenciais e os aspectos pessoais das situações híbridas somente seriam transmissíveis através sucessão testamentária, respeitada a vontade declarada pelo titular dos bens digitais. Nota-se que o foco maior desse Projeto de Lei, é de frisar cada vez mais a vontade do testador, apresentando grandes inovações na disciplina da sucessão testamentária, no sentido de atribuir maior efetividade ao princípio da prevalência da vontade do testador, trazendo, inclusive, novas formas de incluir essas tecnologias para possibilitar as novas formas de testamento (e do codicilo) por meio de recursos digitais e de audiovisual (pág.265, PL 4/2025).

6.2 PROPOSTAS QUE IMPACTAM A HERANÇA DIGITAL

No PL 04/2025, CAPÍTULO V PATRIMÔNIO DIGITAL, Art. X, é considerado patrimônio digital: o conjunto de ativos intangíveis e imateriais, com conteúdo de valor econômico, pessoal ou cultural, pertencente a pessoa ou entidade, existentes em formato digital. Levando em conta não somente aos dados financeiros, mas também “senhas, contas de mídia social, ativos de criptomoedas, tokens não fungíveis ou similares, milhagens aéreas, contas de games ou jogos cibernéticos, conteúdos digitais como fotos, vídeos, textos,” ou quaisquer outros ativos digitais.

No Art. 1.791-A, é disposto que os bens integrantes da herança, são aqueles de valor economicamente apreciável, abrangendo: senhas, dados financeiros, perfis de redes sociais, conversas, fotos, pontuação em programas de recompensa, aqueles de natureza econômica, armazenado ou acumulado em ambiente virtual (§ 1º, Art.1.791-A).

Como já dito acima, assim como a Ministra Nancy acredita que deve haver um inventariante digital, a comissão de juristas acredita que o testador, expressamente em instrumento/arquivo do testamento, pode optar por abranger dados de acesso a qualquer aplicação da internet de natureza econômica, podendo nomear um administrador digital aos bens digitais, podendo também ser decidido por decisão

judicial.

Havendo o administrador digital, escolhido pelo testador, ou judicialmente, ficam submetidos à sua administração até que se ultime a partilha, devendo justificar aos herdeiros, com base no Art. 1.918-A, §1 e §2.

Dessa forma, sabendo o que se encaixa como herança digital nesse projeto de lei, agora partiremos para a transmissão dessa herança, que deverá ocorrer por testamento, em seu Art. 1.791-C, dispõe que cabe ao inventariante (ou herdeiro) comunicar ao juízo (ou constar da escritura de inventário extrajudicial) a existência de bens digitais e os elementos de identificação da entidade controladora da operação da plataforma.

Assim, podendo essa pessoa ficar sob guarda desses bens digitais até a partilha, também no extrajudicial não serão praticados atos de disposição dos bens digitais até a partilha, isso permite que o inventariante tenha o acesso às informações em poder da entidade controladora desses bens digitais.

Com base no Art. 1.791-B e no Capítulo V, caso não exista uma descrição da última vontade, baseando na privacidade e a intimidade de terceiros, as mensagens privadas do autor da herança em ambiente virtual não podem ser acessadas por seus herdeiros, em qualquer das categorias de bens patrimoniais digitais e obrigatoriamente apagadas pelo provedor, no prazo de 1 (um) ano após a abertura da sucessão.

A exceção será através de autorização judicial, por um prazo que deve seguir legislação especial, poderá ter acesso, caso comprovada a sua necessidade, para os fins exclusivos autorizados pela sentença.

Tendo uma ausência de disposição testamentária sobre um inventariante ou disposições sobre o tema, e sem decisão judicial, os sucessores do falecido poderão requerer a exclusão ou a manutenção da conta, ou sua modificação para memorial. Caso esse falecido não tenha herdeiros ou testamentários, deve ser excluído todas as suas contas, contados 180 (cento e oitenta) dias da comprovação do óbito.

A comissão jurídica responsável pela elaboração normativa, acredita que dessa forma, a transmissão hereditária dos dados e informações contidas em qualquer aplicação de internet, bem como das senhas ou códigos de acesso, pode ser regulada em testamento, e na ausência dele, os sucessores legais podem pleitear a exclusão da conta ou a sua conversão em memorial (Art. 2.027-AC).

6.3 AVANÇOS NORMATIVOS E PACIFICAÇÃO DAS INCERTEZAS

Há, ainda, quem questione se a legislação brasileira estaria preparada para lidar com as novas realidades decorrentes da digitalização da vida humana e, conseqüentemente, da morte digital. Nesse cenário, o Projeto de Lei nº 4/2025, que propõe a reforma do Código Civil, surge como um marco significativo, pois busca dar maior segurança jurídica ao tema.

Em seu Capítulo II, “Da Pessoa no Ambiente Digital”, Art. X, prevê que a proteção de dados e de informações pessoais deve ser preservada de forma expressa, em consonância com a legislação especial de proteção de dados, reconhecendo que a identidade e a privacidade do indivíduo não se esgotam com a morte física, mas se prolongam no meio digital.

Essa previsão já demonstra uma clara tentativa de integrar a LGPD ao sistema civil, reconhecendo a importância de assegurar a continuidade da proteção da dignidade da pessoa humana também na esfera *post mortem*.

Ainda, o projeto estabelece que os direitos da personalidade se projetam tanto para o ambiente digital quanto para o período após a morte, abrangendo bens de natureza essencial e personalíssima, como a privacidade, a intimidade, a imagem, o nome, a honra e os dados pessoais.

Esses direitos deverão observar que mesmo diante do avanço tecnológico, tais prerrogativas permanecem inalienáveis e imprescritíveis, assegurando um núcleo mínimo de proteção ao indivíduo em vida e após a morte.

Nesse sentido, torna-se evidente que a tutela dos direitos da personalidade acompanha o desenvolvimento tecnológico e deve incidir sobre todas as situações jurídicas que se originem do ambiente digital, o que exige do legislador, dos tribunais e da doutrina atenção constante às novas dimensões jurídicas que emergem desse contexto.

Ademais, o Capítulo II que dispõe sobre a “Pessoa no Ambiente Digital”, expande os direitos digitais ao reconhecer os neurodireitos como direitos da personalidade, destacando sua natureza intransmissível, inalienável e indisponível, diferente dos bens digitais que podem integrar esse acervo hereditário. A inclusão dos neurodireitos reforça a tese de que o patrimônio digital deve ser analisado também sob a perspectiva da proteção integral da dignidade humana, especialmente no que se

refere à privacidade. Ou seja, dialogam diretamente com a herança digital ao evidenciar limites éticos e jurídicos.

Assim, atrelado ao direito personalíssimo, o PL traz em seu Capítulo II, “Da pessoa no ambiente digital”, a classificação dos neurodireitos que são parte indissociável da personalidade, não podendo ser transmitidos, renunciados ou limitados. São considerados neurodireitos tudo aquilo que preserve a integridade mental e personalidade, garantindo direito à liberdade cognitiva.

Por fim, o projeto reforça de modo inequívoco, em seu art. 1791-A, § 2º, que os direitos da personalidade se estendem para além da morte e não possuem conteúdo econômico, compreendendo a privacidade, a intimidade, a imagem, o nome, a honra, os dados pessoais, entre outros. Tal disposição é fundamental, pois retira qualquer dúvida acerca da aplicabilidade da LGPD e dos direitos da personalidade no âmbito digital e post mortem, consolidando o entendimento de que a herança digital não se limita apenas ao aspecto patrimonial, mas abrange também valores personalíssimos que devem ser respeitados e tutelados juridicamente.

Com base nas alterações propostas, é possível concluir que o PL 4/2025 representa um marco importante para o direito civil contemporâneo, especialmente diante da urgência de atualização legislativa exigida pela sociedade. Nesse sentido, as inovações trazidas pelo projeto revelam avanços significativos e contribuem para a pacificação de diversas incertezas jurídicas, fortalecendo a segurança jurídica e oferecendo respostas mais adequadas aos desafios da era digital.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, conclui-se que o tema da herança digital ainda se encontra em processo de amadurecimento no ordenamento jurídico brasileiro, apesar dos avanços doutrinários e jurisprudenciais observados nos últimos anos, e da tentativa do Projeto de Lei nº 4/2025 de atualizar a legislação civil. Ainda persistem lacunas significativas, sobretudo no que diz respeito a questões específicas, como a transmissão de milhas digitais, e à ausência de uma cultura testamentária consolidada no país.

Nesse sentido, se a solução normativa estiver condicionada exclusivamente à realização de testamentos, corre-se o risco de permanecer sem uma resposta efetiva à problemática, uma vez que a prática testamentária ainda não reflete a realidade social

brasileira.

Ademais, destaca-se que o direito dos herdeiros ao recebimento do patrimônio digital não pode se sobrepor aos direitos da personalidade do falecido, nos precedentes judiciais nota-se que a vontade do titular constitui o pilar sobre o qual se assentam as decisões judiciais, prevalecendo sobre quaisquer pretensões dos herdeiros.

Algo que reprime mais a possibilidade de transmissão desses bens, é a intimidade e a privacidade, tanto do falecido quanto de terceiros eventualmente envolvidos nos conteúdos digitais, devem ser protegidas mesmo após a morte, o que impõe importantes limitações ao acesso e ao controle desses dados pelos herdeiros. Diante dessa pauta é mais importante, necessário e urgente, que seja reconhecido a utilização da LGPD para os dados *post mortem*, tendo em vista que já é inclusive um direito fundamental em nossa Constituição Federal, devendo ser aplicado mesmo para aqueles que não tiveram a chance de proteger o seu patrimônio previamente, é direito deles terem os seus dados com o devido tratamento, seguridade e privacidade.

Os questionamentos da problemática: é legítimo que os herdeiros tenham acesso aos bens digitais de natureza extrapatrimonial do falecido? Como o ordenamento jurídico pode regular a proteção à privacidade, mas garantindo o acesso de utilização de bens extrapatrimoniais de valor econômico? Até que ponto o direito à intimidade e à privacidade do falecido persiste após a morte, limitando o controle de terceiros, ainda que sejam herdeiros legítimos, sobre esses dados?

Respondendo as indagações acima, pode-se concluir que não é legítimo que os herdeiros tenham acesso aos bens digitais de natureza extrapatrimonial do falecido, pois estes são resguardados para prezar pela intimidade do falecido e de terceiros envolvidos, somente se houver última disposição de vontade do de cujus o legitimando para administrar seus bens digitais existenciais/híbridos. A intimidade e privacidade do falecido além de sua vontade se sobrepõe a vontade individual dos herdeiros, seja ela qual for, uma vez que os direitos da personalidade permanecem após a morte.

A jurisprudência, mesmo prematura, está em conformidade com as mudanças no Código Civil, contudo, esse está bem mais avançado e célere quanto às novidades no ambiente digital, além de inclusive, contrariar o STJ quanto à questão das milhas, pois esse pensa que os programas de recompensa ou incentivo, devem abarcar como patrimônio intangível do falecido e integrar sua herança, art.1.791-A, §1.

Desse modo, a discussão sobre herança digital transcende a mera transmissão patrimonial e adentra o campo da proteção da dignidade humana e dos direitos fundamentais, tornando-se imprescindível refletir: até que ponto o direito à intimidade e à privacidade do falecido persiste post mortem, limitando o acesso a informações de conteúdo existencial da pessoa falecida?

Por fim, é urgente que os Tribunais Superiores se manifestem com maior profundidade acerca da aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) no contexto sucessório digital. Ainda que o Superior Tribunal de Justiça tenha sinalizado avanços ao admitir a possibilidade de nomeação de um inventariante digital, a ausência de regulação específica sobre o tratamento de dados sensíveis, como fotografias, mensagens, vídeos e senhas, evidencia uma lacuna normativa que precisa ser preenchida.

Somente assim será possível construir um regime jurídico coerente, que concilie o direito sucessório com a proteção dos direitos da personalidade na era digital.

REFERÊNCIAS

ALECRIM, Mateus. **Introdução ao direito digital e seus temas**. Belo Horizonte: Dialética, 2024. [E-book]. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/215467/epub/0>. Acesso em: 14 set. 2025.

BELANDI, Caio. População estimada do país chega a 212,6 milhões de habitantes em 2024. **Agência IBGE**, 29 ago. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41111-populacao-estimada-do-pais-chega-a-212-6-milhoes-de-habitantes-em-2024#>. Acesso em: 17 mai 2025.

BRASIL. Autoridade Nacional de Proteção de Dados Públicos. Coordenação-Geral de Fiscalização **Nota Técnica nº 3/2023/CGF/ANPD**. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos-tecnicos-orientativos/nota-tecnica-no-3-2023-cgf-anpd.pdf>. Acesso em: 6 out. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm.

Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4/2025**. Dispõe sobre a atualização da Lei nº 10.406/2002 (Código Civil), e da legislação correlata. Autoria: Senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166998>. Acesso em: 27 abr. 2025.

BRASIL. Receita Federal do Brasil (RFB). Instrução Normativa RFB nº 1.888, de 3 de maio de 2019. Institui e disciplina a obrigatoriedade de prestação de informações relativas às operações realizadas com criptoativos à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB). **DOU**, seção 1, p. 14, 7 maio 2019. Disponível em: https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/100592/visao/multi_vigente. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Provedores devem fornecer dados de quem postou vídeo ofensivo a pessoa falecida. **Notícias**, 27 out. 2024. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portaltj/Paginas/Comunicacao/Noticias/2024/27102024-Os-precedentes-do-STJ-nos-primeiros-quatro-anos-de-vigencia-da-Lei-Geral-de-Protecao-de-Dados-Pessoais.aspx>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Recurso Especial**: REsp 1.878.651 SP (2019/0072171-3). Relator: Ministro Moura Ribeiro. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1676757266/inteiro-teor-1676757276>. Acesso em: 28 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Recurso Especial**: REsp 1.914.596 RJ (2021/0002643-4). Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=2111633&tipo=0&nreg=202100026434&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20220208&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 28 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Recurso Especial**: REsp 2.124.424 SP (2023/0255109-2). Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Disponível em: https://cnbsp.org.br/wp-content/uploads/2025/10/STJ_202302551092_tipo_integra_337321673.pdf. Acesso em: 28 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Recurso em Habeas Corpus: RHC 86.076/MT. Relator: Ministro Sebastião Reis Júnior. Julgado em 19 out. 2017. Sexta Turma. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/533901127>.

Acesso em: 20 ago 2025.

BRITO, Thaís de Oliveira. **Herança Digital: o que acontece com os nossos dados após a morte?** Belo Horizonte: Dialética, 2024.

CALMON, Patrícia Novais. **O novo direito sucessório.** Cotia: Foco, 2025. [E-book]. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/225616/epub/7>. Acesso em: 11 set. 2025.

GOÍAS, Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO). Processo nº 5373169-03-2025.8.09.0051. Data de publicação: 23 set. 2025. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-go/4944524731/inteiro-teor-4944524739>. Acesso em 11 ago. 2025.

GOMES, Guilherme. **Cartórios registraram número recorde de testamento, inventário e partilha em 2022.** Belo Horizonte: 2023. Disponível em: IBDFAM:

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA (IBDFAM). Cartórios registraram número recorde de testamento, inventário e partilha em 2022. **IBDFAM**, 16 jan. 2023. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/noticias/10405/Cart%C3%B3rios+registraram+n%C3%BAmero+recorde+de+testamento%2C+invent%C3%A1rio+e+partilha+em+2024>. Acesso em: 17 mai 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA (IBDFAM). **Conheça todos os Enunciados do IBDFAM:** Enunciado 40: a herança digital pode integrar a sucessão do seu titular, ressalvadas as hipóteses envolvendo direitos personalíssimos, direitos de terceiros e disposições de última vontade em sentido contrário. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/conheca-o-ibdfam/enunciados-ibdfam#>. Acesso em: 8 out. 2025.

LANA, Henrique Avelino; FERREIRA, Cinthia Fernandes. A herança digital e o direito sucessório: nuances da destinação patrimonial digital. **IBDFAM**, Belo Horizonte, 2 jun. 2023. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/index.php/artigos/1989/a+heran%C3%A7a+digital+e+o+direito+sucess%C3%B3rio%20:+nuances+da+destina%C3%A7%C3%A3o+patrimonial+digital>. Acesso em: 16 maio 2025.

LEAL, Lúvia Teixeira. Proteção Post Mortem dos dados pessoais?: uma lacuna que ainda permanece diz respeito à tutela jurídica dos dados em caso de falecimento do usuário. **JOTA**, Opiniões e Análises, 12 jan. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/protecao-post-mortem-dos-dados-pessoais>. Acesso em: 2 ago. 2025.

LEAL, Lúvia Teixeira. **Tutela post mortem de perfis autobiográficos em redes sociais.** Indaiatuba: Foco, 2024. [E-book]. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/213283/epub/0>. Acesso em: 13 set. 2025.

REDAÇÃO SC. Caso de Marília Mendonça reacende alerta sobre testamento no Brasil. **NOTISUL**, 14 jul. 2025. Disponível em: <https://www.notisul.com.br/caso-de-marilia-mendonca-reacende-alerta-sobre-testamento-no-brasil/>. Acesso em: 06 de outubro de 2025.

ROSA, Kellyane Duarte Santa. Herança digital: Recriação de imagens póstumas por inteligência artificial e proteção dos direitos da personalidade. **Revista de Estudos Jurídicos do UNI-RN**, Natal, n. 8, jan./dez. 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP). Apelação Cível: 1074848-34.2020.8.26.0100. Magistrado: Ronnie Herbert Barros Soares. Julgamento em: 3 set. 2021. 3ª Câmara de Direito Privado. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/processos/299332164/processo-n-107XXXX-3420208260100-do-tj-sp>. Acesso em: 7 jul. 2025.

TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado; LEAL, Livia Teixeira (coord.). **Herança digital: controvérsias e alternativas**. 2. ed. Indaiatuba: Foco, 2022. [E-book]. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 08 out 2025.

A RESPONSABILIDADE TRIBUTÁRIA PELO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA EM CONTRATOS DE PROMESSA DE COMPRA E VENDA

Lucas Lopes Costa Fernandes¹

José Evandro Lacerda Zaranza Filho²

RESUMO

O presente artigo propõe-se a examinar de modo crítico os fundamentos jurídicos e constitucionais que sustentam a orientação firmada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) nos Recursos Especiais n.º 1.110.551/SP e 1.111.202/SP, ambos relatados pelo Ministro Mauro Campbell Marques e decididos no âmbito dos recursos repetitivos. Tal entendimento consolidou a possibilidade de que, em contratos de promessa de compra e venda de imóvel urbano, a Administração tributária municipal possa eleger como sujeito passivo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) tanto o promitente vendedor quanto o promissário comprador, nos termos dos arts. 32 e 34 do Código Tributário Nacional (CTN) e do art. 156, I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Na esfera normativa do município de Natal/RN, o Código Tributário do Município de Natal (CTMN), em especial seus arts. 18 e 21, reproduz o fato gerador e a sujeição passiva prevista no CTN, ao determinar que contribuinte do tributo é “o proprietário do imóvel, o titular do domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título”. No entanto, tal redação normativa adota o conectivo “ou”, indicando alternativas excludentes para a responsabilidade tributária, e não uma hipótese de responsabilidade cumulativa. Deste modo, a leitura jurisprudencial autorizativa da cumulação (ou da eleição indistinta) de contribuintes, proprietários e possuidores, suscita relevante tensão com princípios constitucionais basilares, tais como a legalidade tributária (art. 150, I, da CF), a capacidade contributiva (art. 145, § 1º, da CF) e a vedação ao confisco (art. 150, IV, da CF).

¹ Discente do curso de Direito no Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: lopeslucascostafernandes@gmail.com.

² Professor Mestre. Orientador do curso de Direito no Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: evandrozaranza@andreelali.com.br.

Partindo da hipótese de que tal orientação não confrontou adequadamente os referidos postulados, este trabalho busca demonstrar que apenas aquele que exterioriza conteúdo econômico — o promissário comprador, imitado na posse com *animus domini* — revela legitimidade para figurar como sujeito passivo do IPTU, ao passo que o promitente vendedor, reduzido à mera titularidade formal, não ostenta base fática-econômica apta a legitimar a incidência tributária. Para tanto, adota-se abordagem qualitativa, de natureza exploratória e explicativa, apoiada em pesquisa bibliográfica e documental. A análise se desenvolve a partir dos princípios constitucionais tributários (legalidade, isonomia, capacidade contributiva), da sistemática do CTN e do CTMN de Natal/RN, bem como da jurisprudência paradigmática (REsp 1.110.551/SP e 1.111.202/SP). O intuito é evidenciar que, mesmo diante da vinculação dos julgados repetitivos, o magistrado de primeiro e segundo graus, exercendo o controle difuso da constitucionalidade, resta autorizado a aplicar a técnica do *distinguishing*, nos termos do art. 489, § 1º, VI, do Código de Processo Civil, quando verificada a incompatibilidade entre o precedente e garantias constitucionais.

Palavras-chave: Responsabilidade tributária. IPTU. Capacidade contributiva.

THE TAX LIABILITY FOR THE URBAN PROPERTY AND LAND TAX IN PROPERTY SALE PROMISE AGREEMENTS

ABSTRACT

This article undertakes a critical examination of the legal and constitutional underpinnings of Special Appeals No. 1.110.551/SP and 1.111.202/SP, adjudicated by the Superior Tribunal de Justiça (STJ) under the repetitive-appeal procedure, which recognize that in property-sale-promise agreements both the promissory vendor and the promissory purchaser may be designated as liable parties for the Urban Property and Territorial Tax (IPTU) depending on the convenience of the municipal Tax Administration. The jurisprudence is grounded in Articles 32 and 34 of the Código Tributário Nacional (CTN) and Article 156, I, of the Constitution of the Federative Republic of Brazil, which attribute to municipal legislation the power to choose the

taxable subject. Nevertheless, this interpretation raises tension with constitutional principles such as tax-legality, contributory-capacity and the prohibition of confiscation. The present study argues that the STJ's solution infringes fundamental constitutional guarantees: in allowing IPTU to be levied on a party who no longer holds the power of use, enjoyment or economic benefit from the property – typically the promissory vendor who has already transferred possession and received full payment – the decision undermines the material link between the tax burden and actual manifestation of economic capacity. The work therefore advocates for the overruling of the relevant jurisprudence and, subsidiarily, for its non-application by first and second-instance judges, pursuant to Article 489, § 1º, VI of the Código de Processo Civil (CPC/2015). By delimiting the empirical-normative scope to the Municipality of Natal (RN) and its local tax regime (CTMN, arts. 18 and 21), the article shows how the practical implementation in the local context converts the alternative “or” into an effective “and” in the determination of tax liability, violating the very essence of the tax incident and placing the tax burden on the wrong subject. The findings reinforce that only the promissory purchaser, effectively exercising *animus domini* and economic use, properly fulfills the role of taxable subject under the IPTU regime; whereas the promissory vendor retains only a formal title, devoid of economic substance, and therefore should not answer for the tax liability.

Keywords: Tax Responsibility. IPTU. Contributory Capacity.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho propõe-se a analisar criticamente os fundamentos jurídicos e constitucionais que desafiam a orientação firmada pelo Superior Tribunal de Justiça nos Recursos Especiais n.º 1.110.551/SP e 1.111.202/SP, ambos relatados pelo Ministro Mauro Campbell Marques e julgados sob o rito dos recursos repetitivos. Vejamos:

TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. IPTU. CONTRATO DE PROMESSA DE COMPRA E VENDA DE IMÓVEL. LEGITIMIDADE PASSIVA DO POSSUIDOR (PROMITENTE COMPRADOR) E DO PROPRIETÁRIO (PROMITENTE VENDEDOR).

1. Segundo o art. 34 do CTN, consideram-se contribuintes do IPTU o

proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título.

2. A jurisprudência desta Corte Superior é no sentido de que tanto o promitente comprador (possuidor a qualquer título) do imóvel quanto seu proprietário/promitente vendedor (aquele que tem a propriedade registrada no Registro de Imóveis) são contribuintes responsáveis pelo pagamento do IPTU. Precedentes: RESP n.º 979.970/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJ de 18.6.2008; AgRg no REsp 1022614 / SP, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJ de 17.4.2008; REsp 712.998/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJ 8.2.2008; REsp 759.279/RJ, Rel. Min. João Otávio de Noronha, Segunda Turma, DJ de 11.9.2007; REsp 868.826/RJ, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJ 1º.8.2007; REsp 793073/RS, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJ 20.2.2006.

3. "Ao legislador municipal cabe eleger o sujeito passivo do tributo, contemplando qualquer das situações previstas no CTN.

Definindo a lei como contribuinte o proprietário, o titular do domínio útil, ou o possuidor a qualquer título, pode a autoridade administrativa optar por um ou por outro visando a facilitar o procedimento de arrecadação" (REsp 475.078/SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ 27.9.2004).

4. Recurso especial provido. Acórdão sujeito ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ 08/08 (BRASIL, STJ, 2009).

Os precedentes assentaram a tese segundo a qual, em contratos de promessa de compra e venda de imóvel, tanto o promitente vendedor quanto o promissário comprador podem ser legitimamente escolhidos como sujeitos passivos do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), a depender da conveniência da Administração Tributária local.

Em decorrência, consolidou-se orientação posteriormente sintetizada na Súmula 399 da Primeira Seção do STJ, segundo a qual, "Cabe à legislação municipal estabelecer o sujeito passivo do IPTU" (Brasil, STJ, 2009).

A jurisprudência mencionada fundou-se em leitura ampliativa (teleológica) dos arts. 32 e 34 do Código Tributário Nacional (Brasil, 1966) que, em harmonia com o art. 156, I, da Constituição Federal (Brasil, 1988), preveem como possíveis contribuintes do imposto o proprietário, o titular do domínio útil ou o possuidor a qualquer título.

Com base nessa previsão normativa, a Corte Superior de natureza infraconstitucional autorizou a Administração Fazendária a eleger livremente qualquer desses sujeitos como responsável pelo tributo, desde que contemplado pela legislação municipal.

Este artigo avança nessa trilha ao delimitar o Município de Natal/RN como recorte empírico-normativo (CTMN, 2016, arts. 18 e 21), demonstrando como a prática administrativa local, com base na referida jurisprudência, converte o "ou" em "e" no

lançamento do IPTU e como essa conversão colide com a capacidade contributiva e a legalidade estrita, autorizando o afastamento dos precedentes nos termos do art. 489, § 1º, VI, do CPC³ (Brasil, 2015).

O presente estudo, portanto, adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e explicativa, fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental. Dessa forma, foram analisados dispositivos legais, precedentes jurisprudenciais e obras doutrinárias pertinentes à responsabilidade tributária pelo IPTU em contratos de promessa de compra e venda.

Ademais, o método empregado é o dedutivo, partindo dos princípios constitucionais da legalidade, da isonomia e da capacidade contributiva para a interpretação crítica dos Recursos Especiais n.º 1.110.551/SP e 1.111.202/SP, julgados pelo Superior Tribunal de Justiça sob o rito dos recursos repetitivos.

Por conseguinte, emerge-se da análise da referida jurisprudência uma importante tensão entre a interpretação conferida pelo STJ e os postulados constitucionais da legalidade tributária, da capacidade contributiva e da vedação ao confisco.

Este estudo, portanto, parte da hipótese de que o raciocínio adotado nos precedentes mencionados vulnera garantias constitucionais fundamentais, ao permitir a imposição do IPTU a sujeitos que, substancialmente, não ostentam poder de uso, gozo ou fruição econômica do bem tributado, como é o caso do promitente vendedor que já transferiu a posse do imóvel e recebeu integralmente o pagamento do preço.

A partir desse panorama, este trabalho buscará demonstrar que a solução adotada pelo STJ carece de enfrentamento adequado dos fundamentos constitucionais incidentes sobre a matéria, evidenciando razões exclusivamente constitucionais para sua superação e, conseqüentemente, o seu afastamento pelos juízes de primeira e segunda instância.

2 A RESPONSABILIDADE TRIBUTÁRIA EXCLUSIVA DO PROMISSÁRIO COMPRADOR PELO IPTU NOS CONTRATOS DE PROMESSA DE COMPRA E VENDA.

Conforme dispõe o artigo 156, inciso I, da Constituição Federal (Brasil, 1988),

³ CPC, art. 489 [...] § 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que: [...] VI – Deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

a competência para a instituição do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) é atribuída aos municípios. O referido dispositivo constitucional estabelece que: “Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: [...] I – propriedade predial e territorial urbana” (Brasil, 1988).

Segundo Miranda (2011, p. 79), a Constituição emprega o termo propriedade em acepção vulgar, caricata, correntia e comum, de sorte que a regra-matriz de incidência alcança, no polo passivo, todo aquele que detenha qualquer direito de uso, gozo, fruição ou disposição sobre o imóvel.

Em linha com a ponderação precedente, Paulsen (2017, p. 17) sustenta que, no sistema constitucional brasileiro, a distribuição das competências tributárias obedece a um critério de base econômica, uma vez que a Constituição não referênciava os impostos por suas denominações, mas pelos objetos econômicos sobre os quais devem incidir.

Nesse contexto, o Código Tributário Nacional (CTN), na qualidade de diploma veiculador de normas gerais em matéria tributária, ao definir a materialidade e os contribuintes do tributo em comento, estabeleceu o seguinte:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

[...]

Art. 34. Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título (Brasil, 1966, grifo nosso).

No plano local, o Código Tributário do Município de Natal (CTMN) reproduziu as previsões gerais do CTN, revelando sensibilidade ao fracionamento do direito de propriedade para fins de incidência do IPTU:

Art. 18 - O Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município, independente de sua forma, estrutura ou destinação.

[...]

Art. 21 – Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título (NATAL, 1989/2016).

Desse modo, as hipóteses de incidência no Município de Natal, ao reproduzirem a matriz do art. 32 do CTN e, correlatadamente, a sujeição passiva do art. 34 do CTN, delimitaram as seguintes alternativas excludentes: (i) propriedade,

(ii) o domínio útil OU (iii) posse do imóvel.

Todavia, o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar os Recursos Especiais n.º 1.110.551/SP e 1.111.202/SP sob o rito dos recursos repetitivos, consolidou o entendimento de que “a autoridade administrativa pode optar por um ou por outro visando a facilitar o procedimento de arrecadação” (BRASIL, STJ, 2009).

Tal interpretação tem sido compreendida de modo a admitir, na prática, uma corresponsabilização entre o proprietário e o possuidor do imóvel, especialmente entre o promitente vendedor e o promissário comprador nos contratos de promessa de compra e venda.

Ocorre que tanto o art. 34 do CTN quanto a legislação municipal de Natal (CTM, art. 23) utilizam o conectivo “ou”, e não “e”, para definir o sujeito passivo do IPTU, prevendo, portanto, hipóteses alternativas de incidência e não cumulativas.

Ao analisar o disposto no artigo 21 do CTMN, pode-se concluir que a escolha, pela autoridade lançadora, de um dos sujeitos passivos do IPTU implica necessariamente a exclusão dos demais, pois não existe norma expressa que os torne solidariamente responsáveis.

No que tange especificamente à posse, não basta a mera existência da figura do possuidor para que haja responsabilidade pelo pagamento do tributo. A posse tributável é exclusivamente aquela que se caracteriza pelo *animus domini*, como é o caso da posse *ad usucapionem*.

Em outras palavras, trata-se da posse que conduz ao domínio e ao exercício pleno dos atributos da propriedade. A posse precária, por sua vez, é incompatível com a incidência do imposto, sendo, portanto, inapta a ensejar a exação municipal.

Conforme Barreto (2009, p. 181), a posse *ad usucapionem* reflete o exercício de poderes próprios da propriedade, pois contém o fato econômico de relevância jurídica que fundamenta a hipótese de incidência do IPTU, já que, ao envolver o poder de agir como verdadeiro titular do domínio, compreende, especialmente quanto ao uso e ao gozo, os direitos que evidenciam o substrato econômico tributável.

Dessa lição, depreende-se que o ponto nuclear para a incidência legítima do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) é a existência de uma relação econômica substancial entre o sujeito passivo e o bem tributado, e não a mera titularidade formal.

Assim, a posse com *animus domini*, por refletir o exercício dos poderes de uso,

gozo e fruição, atributos caracterizadores do domínio, traduz o efetivo conteúdo econômico do direito de propriedade e, por conseguinte, revela a capacidade contributiva exigida pelo art. 145, § 1º, da Constituição Federal (CF)⁴.

Para reforçar a centralidade do conteúdo econômico como critério de incidência e distinguir o fato gerador jurídico do objeto ou da materialidade extrajurídica, Harada (2012, p. 96) esclarece que o IPTU, por ser um imposto de natureza real, incide sobre a disponibilidade econômica do imóvel, e não sobre o bem em si ou sobre o título aquisitivo. Assim, o fato gerador, que constitui um elemento jurídico, não se confunde com o objeto ou matéria tributável, que corresponde ao elemento extrajurídico.

Segundo o autor, à luz do art. 32 do CTN e da legislação municipal, o fato gerador deve ser compreendido como a situação existente em 1º de janeiro de cada exercício, na qual alguém figure como proprietário, titular do domínio útil ou possuidor do imóvel.

Nessa perspectiva, a posse exercida pelo promissário comprador, configurando uma posse clássica com *animus domini*, combinada ao desejo de transferir a propriedade de forma definitiva por parte do promitente vendedor, são características essenciais e intrínsecas ao contrato de promessa de compra e venda.

A promessa de compra e venda, tamanha é a sua relevância jurídica, gera, nos termos do art. 1.417 do Código Civil (Brasil, 2002)⁵ um direito real de aquisição em favor do promissário comprador, o qual, uma vez imitado na posse, torna-se contribuinte da exação predial e territorial urbana, pois “*na condição de possuidor, extrai benefícios de conteúdo econômico do direito de propriedade*” (Barreto, 2009, p. 181).

Nessa linha vem se manifestando o Superior Tribunal de Justiça, inclusive recentemente:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. TRIBUTÁRIO. IPTU. CONTRATO DE CONCESSÃO DE BEM PÚBLICO. AUSÊNCIA DE ANIMUS DOMINI. TRIBUTO INDEVIDO. PRECEDENTES.

⁴ Art. 145 [...] § 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte (Brasil, 1988, art. 145).

⁵ Art. 1.417. Mediante promessa de compra e venda, em que se não pactuou arrependimento, celebrada por instrumento público ou particular, e registrada no Cartório de Registro de Imóveis, adquire o promitente comprador direito real à aquisição do imóvel (Brasil, 2002, art. 1.417).

SÚMULA 83/STJ. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

1. O artigo 34 do CTN define como contribuinte do IPTU o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título. O Superior Tribunal de Justiça tem entendido que a posse apta a gerar a obrigação tributária é aquela qualificada pelo *animus domini*, ou seja, a que efetivamente esteja em vias de ser transformada em propriedade, seja por meio da promessa de compra e venda, seja pela posse *ad usucapionem*. Assim, a incidência do tributo deve ser afastada nos casos em que a posse é exercida precariamente, bem como nas demais situações em que, embora envolvam direitos reais, não estejam diretamente correlacionadas com a aquisição da propriedade.
2. O cessionário do direito de uso não é contribuinte do IPTU, haja vista que é possuidor por relação de direito pessoal, não exercendo *animus domini*, sendo possuidor do imóvel como simples detentor de coisa alheia. Precedentes. Incidência do óbice da Súmula 83/STJ.
3. Agravo regimental não provido (Brasil, STJ, 2015).

À luz da orientação consolidada acerca da imprescindibilidade do *animus domini* para a definição da sujeição passiva no âmbito do IPTU, revela-se pertinente avançar para a análise de precedente mais recente e dotado de especial densidade normativa, proferido pelo próprio Superior Tribunal de Justiça sob a sistemática dos recursos repetitivos.

Tal julgamento, ao examinar a exata extensão do art. 34 do Código Tributário Nacional, reafirma a premissa de que a identificação do contribuinte deve observar não apenas a titularidade formal, mas sobretudo a existência de posse qualificada e juridicamente idônea à exteriorização dos poderes inerentes ao domínio.

O precedente que se segue, ao enfrentar a controvérsia relativa à incidência tributária em contratos de alienação fiduciária, cristaliza esse entendimento ao afastar a sujeição passiva do credor fiduciário, precisamente porque sua posição jurídica, de propriedade resolúvel, não se reveste do elemento subjetivo essencial para a tributação: a posse com intenção de domínio.

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.

1. Trata-se, na origem, de execução fiscal ajuizada pelo Município de São Paulo, com vistas à cobrança do IPTU incidente sobre imóvel alienado fiduciariamente. Requerida a exclusão do credor fiduciário da demanda, o pedido foi rejeitado. Interposto Agravo de Instrumento, o Tribunal de origem deu provimento ao recurso para reconhecer a ilegitimidade passiva da instituição financeira.
2. O tema em apreciação foi submetido ao rito dos recursos especiais

repetitivos, nos termos dos arts. 1.036 a 1.041 do CPC/2015, e assim delimitado: [d]efinir se há responsabilidade tributária solidária e legitimidade passiva do credor fiduciário na execução fiscal em que se cobra IPTU de imóvel objeto de contrato de alienação fiduciária (Tema n. 1.158).

3. Conforme o art. 34 do Código Tributário Nacional, é contribuinte do IPTU o proprietário do imóvel, o detentor do seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título. Especificamente em relação ao possuidor, conforme a interativa jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça, a posse deverá ser qualificada pelo *animus domini*, ou seja, pela intenção de ser o dono do bem. Por conseguinte, a sujeição passiva da relação jurídico-tributária não alcança aquele que detém a posse precária da coisa, como é o caso do cessionário do direito de uso e do locatário do imóvel.

4. No contrato de alienação fiduciária, o credor detém a propriedade resolúvel do bem, para fins de garantia do financiamento contraído, sem que exista o propósito de ser o dono da coisa (art. 22 da Lei n. 9.514/97).

5. Quanto aos tributos que incidem sobre o bem alienado fiduciariamente, dispõe expressamente o art. 27, § 8º, da Lei n. 9.514/97, que o devedor fiduciante responde pelo pagamento dos impostos, taxas, contribuições condominiais e quaisquer outros encargos que recaiam sobre o imóvel, até a data da imissão na posse pelo credor fiduciário, em razão do inadimplemento contratual.

6. A ratio do comando normativo que nega a sujeição passiva do credor fiduciário ao recolhimento do imposto predial decorre, justamente, da ausência de posse qualificada pelo *animus domini*, elemento subjetivo essencial para o reconhecimento da posse passível de tributação.

7. Após a entrada em vigor da Lei n. 14.620, de 13 de julho de 2023, que acrescentou o § 2º ao art. 23 da Lei n. 9.514/97, ficou expressamente previsto que caberá ao devedor fiduciante a obrigação de arcar com os custos do IPTU incidente sobre o bem.

8. Tese jurídica firmada: [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.

9. Caso concreto: recurso especial conhecido e desprovido.

10. Recurso julgado sob a sistemática dos recursos especiais representativos de controvérsia (art. 1.036 e seguintes do CPC/2015 e art. 256-N e seguintes do RISTJ) (Brasil, STJ, 2025).

Conforme expressamente assentado no julgamento, a ausência de posse qualificada pelo *animus domini* inviabiliza o enquadramento do credor fiduciário em qualquer das hipóteses previstas no art. 34 do CTN, razão pela qual a imposição do imposto municipal não se sustenta sob o prisma da legalidade estrita.

Evidencia-se, portanto, no âmbito do presente estudo, que a sujeição passiva do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana recai, de forma exclusiva, sobre o promissário comprador, porquanto é ele quem detém a posse juridicamente qualificada — dotada do indispensável *animus domini* — e, assim, exterioriza de maneira efetiva os poderes de uso, gozo e disposição inerentes ao direito de propriedade.

Ainda que a transferência formal do domínio não tenha sido concluída em 1º

de janeiro, é ele quem manifesta a utilidade econômica e a fruição do bem, satisfazendo a materialidade prevista nos arts. 32 e 34 do Código Tributário Nacional, que condicionam a incidência do tributo à demonstração de riqueza efetiva e não meramente formal.

Atribuir idêntica sujeição ao promitente vendedor implica desconsiderar a função teleológica do IPTU, cuja base constitucional repousa na capacidade contributiva (art. 145, §1º, da Constituição Federal), e subverter a lógica do sistema tributário, ao admitir a tributação de quem já não ostenta qualquer poder de fruição ou vantagem econômica sobre o imóvel. A propriedade formal, destituída de conteúdo patrimonial, não se presta a revelar fato gerador legítimo, sob pena de converter o imposto em sanção sem causa e de afrontar os princípios da justiça fiscal e da segurança jurídica, que exigem correlação entre o ônus tributário e a efetiva manifestação de riqueza.

3 O PAPEL DO MAGISTRADO COMO GUARDIÃO DIFUSO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

À vista dessas premissas hermenêuticas e da orientação firmada pelo Superior Tribunal de Justiça quanto à centralidade da posse qualificada com *animus domini* para a definição da sujeição passiva do IPTU, torna-se indispensável examinar, em perspectiva mais ampla, o papel institucional do magistrado na aplicação e interpretação dos precedentes judiciais.

Isso porque a correta identificação do sujeito passivo do tributo, longe de ser atividade meramente aritmética ou procedimental, reclama do julgador a observância da ordem constitucional, o manejo técnico dos recursos repetitivos e o exercício responsável da filtragem constitucional difusa.

Nesse contexto, revela-se oportuno avançar para a análise do magistrado enquanto guardião da coerência, integridade e supremacia da Constituição Federal, sobretudo quando precedentes paradigmáticos suscitam tensões interpretativas, demandando do intérprete postura ativa e rigorosa no cotejo entre a tese firmada e a realidade jurídica subjacente.

Na realidade, os precedentes paradigmáticos do Superior Tribunal de Justiça (STJ), proferidos nos Recursos Especiais n.º 1.110.551/SP e 1.111.202/SP, ambos

relatados pelo Ministro Mauro Campbell Marques e julgados pela Primeira Seção sob a sistemática dos recursos representativos de controvérsia, já têm suscitado intensos debates acerca dos limites da vinculação judicial e do papel do magistrado na aplicação de tais decisões.

Esses julgados, que consolidaram o entendimento segundo o qual tanto o promitente comprador quanto o promitente vendedor podem ser considerados sujeitos passivos do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), constituem precedentes supostamente de observância obrigatória (art. 927, III, do CPC) (Brasil, 2015), mas suscitam questionamentos quanto à sua compatibilidade com os postulados constitucionais da legalidade e da capacidade contributiva, sobretudo diante da ausência de enfrentamento, pela Corte, dos fundamentos constitucionais subjacentes à matéria.

Embora o STJ tenha fixado a tese de que o promissário comprador possui legitimidade passiva em relação ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), a interpretação predominante em sua jurisprudência, como visto, tem sido a de que, quando a legislação municipal prevê o proprietário, o titular do domínio útil ou o possuidor como possíveis sujeitos passivos do tributo, a autoridade administrativa estaria livre, na sua visão, para constituir o crédito tributário em face de qualquer um desses sujeitos.

No voto condutor dos Recursos Especiais em debate, o Ministro Relator Mauro Campbell Marques afastou qualquer leitura literal e restritiva do art. 34 do Código Tributário Nacional.

Embora o dispositivo utilize o conectivo “ou” para enunciar hipóteses alternativas (o proprietário, o titular do domínio útil ou o possuidor a qualquer título), o relator interpretou a norma sob um viés teleológico, sustentando que as relações de direito real, como a promessa irretratável de compra e venda, justificariam supostamente a coexistência de múltiplos contribuintes. Vejamos:

A controvérsia dos autos baseia-se na possibilidade de responsabilização do proprietário do imóvel (promitente vendedor) pelo pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, diante da existência de negócio jurídico que visa à transmissão da propriedade, no caso, contrato de compromisso de compra e venda (Brasil, STJ, 2009).

Fundamentou-se na ideia de que a existência de um possuidor com *animus*

domini “não implica a exclusão automática do proprietário do polo passivo da obrigação tributária” (REsp 979.970/SP) e citou o precedente do Ministro Teori Zavascki (REsp 475.078/SP) para afirmar que a autoridade administrativa pode optar por um ou por outro “*visando a facilitar o procedimento de arrecadação*”.

A jurisprudência desta Corte Superior é no sentido de que tanto o promitente comprador (possuidor a qualquer título) do imóvel quanto seu proprietário/promitente vendedor (aquele que tem a propriedade registrada no Registro de Imóveis) são contribuintes responsáveis pelo pagamento do IPTU.

Segundo o art. 34 do CTN, consideram-se contribuintes do IPTU o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título.

Quando o CTN considera contribuinte do IPTU o possuidor a qualquer título, refere-se às hipóteses de relações de direito real, no qual se inclui o contrato de promessa de compra e venda irrevogável.

Assim, analisando-se o art. 34 do CTN, conclui-se que o proprietário do imóvel, na qualidade de promitente vendedor, é contribuinte do IPTU, cuja responsabilidade deve ser somada a do promitente comprador (possuidor do imóvel).

A propósito:

1. O art. 34 do CTN estabelece que contribuinte do IPTU “é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título”.
2. A existência de possuidor apto a ser considerado contribuinte do IPTU não implica a exclusão automática, do polo passivo da obrigação tributária, do titular do domínio (assim entendido aquele que tem a propriedade registrada no Registro de Imóveis).
3. Recurso Especial desprovido.

(REsp n. 979.970/SP, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 6/5/2008, DJe de 18/6/2008.)

[...]

Salienta-se, ainda, que, havendo mais de um contribuinte responsável pelo pagamento do IPTU, pode o legislador tributário municipal optar prioritariamente por um deles. Porém, caso a lei aponte ambos ou não aponte qualquer um deles, a escolha será da autoridade tributária. Neste ponto, cite-se a ementa proferida no julgamento do REsp 475.078/SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ 27.9.2004, in verbis:

[...]

3. Ao legislador municipal cabe eleger o sujeito passivo do tributo, contemplando qualquer das situações previstas no CTN. Definindo a lei como contribuinte o proprietário, o titular do domínio útil, ou o possuidor a qualquer título, pode a autoridade administrativa optar por um ou por outro visando a facilitar o procedimento de arrecadação.

(REsp n. 475.078/SP, relator Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 14/9/2004, DJ de 27/9/2004, p. 213.)

[...]

Assim, só há a exclusão do proprietário do imóvel da qualidade de contribuinte do IPTU caso a própria legislação municipal retire sua responsabilidade, não havendo informação nos autos acerca da existência de norma nesse sentido (Brasil, STJ, 2009).

Assim, o Superior Tribunal de Justiça rejeitou a interpretação literal do termo “ou” por razões de conveniência arrecadatória e de política fiscal, transformando, na

prática, a alternativa excludente do CTN em uma hipótese de responsabilidade simultânea, sem respaldo na literalidade da norma nem em previsão legal expressa de solidariedade.

Como é evidente, referido julgamento ocorreu no âmbito do STJ que o fez enquanto guardião da legislação infraconstitucional, valendo-se da competência a si outorgada pelo art. 105, III, “a” da Constituição da República:

Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça: [...]
 III - julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida:
 a) contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência (Brasil, 1988).

De se destacar, portanto, que nenhuma consideração de cunho constitucional foi enfrentada por aquela Egrégia Corte.

Isso porque o entendimento da Corte Superior não abordou princípios constitucionais fundamentais, como o princípio da capacidade contributiva, o princípio da legalidade tributária e o princípio da isonomia, os quais são essenciais para a correta aplicação das normas tributárias e possuem grande relevância no exame das questões relacionadas ao IPTU.

Dessa forma, sendo os magistrados de primeira e segunda instâncias igualmente guardiões da Constituição, e tendo a responsabilidade de controlar difusamente a constitucionalidade das leis e sua aplicação, eles não estão automaticamente subordinados às soluções jurídicas apresentadas pelo STJ.

É possível, portanto, que o juiz de instância inferior, ao se deparar com uma questão constitucional não abordada pelo STJ, aplique entendimento distinto, conforme previsto no artigo 489, § 1º, VI, do Código de Processo Civil.

4 DAS BALIZAS CONSTITUCIONAIS IMPOSTAS PELO PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA.

Como desdobramento da análise sobre a sujeição passiva à luz da materialidade do IPTU e da posse qualificada pelo *animus domini*, cumpre explicitar o vetor constitucional que orienta a eleição do sujeito passivo e a própria graduação do gravame: o princípio da capacidade contributiva. Para tanto, transcreve-se o

comando constitucional de regência:

Art. 145 [...]

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte (Brasil, 1988).

Em termos dogmáticos, a capacidade contributiva comporta duas dimensões: em sentido objetivo, significando a presença de riqueza passível de tributação; e em sentido subjetivo, determinando qual parcela dessa riqueza pode ser tributada em virtude das condições individuais do contribuinte.

Paulo de Barros Carvalho (2012) ensina que o fato jurídico-tributário deve constituir um indicador (presuntivo) de riqueza econômica, pois os “números” da pretensão impositiva só podem emergir de avaliação que o próprio fato ofereça.

No mesmo sentido, José Artur Lima Gonçalves (*apud* Paulsen, 2011, p. 45) esclarece que, no âmbito dos impostos, o princípio da capacidade contributiva atua em dois planos: (i) exige que o fato (ou estado) eleito como apto a gerar a obrigação manifeste um mínimo de riqueza, o chamado ‘signo presuntivo de riqueza’, e (ii) limita a graduação da exação para impedir o confisco, que, em última análise, elimina a própria riqueza que serve de suporte à tributação.

Dessa forma, à luz do princípio da capacidade contributiva, especialmente em sua dimensão objetiva, a tributação por meio de impostos só se legitima quando o sujeito passivo exterioriza sinais de riqueza. Isso não se verifica quando se pretende aplicar o IPTU sobre uma “propriedade” que, embora formalmente existente, mostra-se desprovida de conteúdo econômico, como ocorre quando a posse e a fruição do imóvel já foram transferidas a terceiro.

Ou seja, o princípio da capacidade contributiva limita a graduação da exação tributária, evitando que a cobrança do imposto atinja níveis confiscatórios, que poderiam resultar na eliminação da riqueza do contribuinte.

Evidencia-se, portanto, violação ao princípio da capacidade contributiva quando o IPTU incide sobre a propriedade formal atribuída ao promitente vendedor após a transferência fática da posse ao promissário comprador.

Nesse contexto, uma vez quitadas integralmente as obrigações contratuais, os promissários compradores passam a deter o direito subjetivo à lavratura da escritura

definitiva, consolidando a transferência plena do domínio.

Caso o promitente vendedor se recuse a outorgá-la, a adjudicação compulsória configura via judicial legítima para assegurar a efetivação desse direito, o que reforça a tese de que a responsabilidade tributária não mais deve recair sobre aquele que já não detém a posse, o uso ou qualquer proveito econômico do imóvel.

Nessa fase, a propriedade remanescente em nome do promitente vendedor reduz-se a uma formalidade registral, destituída de substância econômica ou expressão fática de riqueza capaz de legitimar a tributação.

Trata-se de uma nua titularidade, cuja permanência no registro imobiliário representa mera ficção jurídica, insuficiente para sustentar a incidência do IPTU à luz do princípio da capacidade contributiva e da justiça fiscal.

Como acentua Aires F. Barreto (2005, p. 346), o princípio da capacidade contributiva:

Impõe que o legislador escolha como pressuposto dos impostos um [...] ‘fato signo presuntivo de riqueza’ do contribuinte e não de terceiro. Logo, a pessoa que deve ter seu patrimônio diminuído em razão do acontecimento desse fato há de ser a que o provoca ou causa e que dele extrai proveito ou vantagem.

De todo modo, tratando-se de tributo cuja materialidade comporta três hipóteses distintas (propriedade, domínio útil ou posse), é evidente que a autoridade lançadora deve eleger, no caso concreto, a situação que efetivamente revele capacidade contributiva, isto é, o fato portador de conteúdo econômico.

Nessa linha, Harada (2012, p. 104, grifo nosso) esclarece ser:

Importante [...] que a expressão possuidor a qualquer título (art. 34 do CTN) refere-se, evidentemente, àquele que exerce alguns dos poderes inerentes ao domínio ou à propriedade; refere-se ao titular da posse de conteúdo econômico, o que exclui, por exemplo, a do locatário.

Com base nessa moldura doutrinária, a posse tributável para fins de IPTU é precisamente a que exterioriza riqueza: a posse com *animus domini*, que atribui ao sujeito uso, gozo e fruição do bem. A mera detenção do título (ou de uma posse desprovida de utilidade econômica) não justifica a imposição fiscal, pois não há manifestação idônea de capacidade contributiva.

Além disso, no plano da igualdade material e da razoabilidade/proporcionalidade, é indevido igualar situações econômicas desiguais: o

promissário comprador imitado na posse com *animus domini*, que usa, goza e frui o bem (exteriorizando riqueza), e o promitente vendedor reduzido à nua-propriedade, sem utilidade econômica atual.

Tratar ambos como contribuintes do IPTU (ou corresponsabilizá-los) desalinha o critério de incidência do imposto do seu núcleo econômico, fere a isonomia (CF, art. 150, II) e adota meio inadequado e desproporcional para fins arrecadatários, pois desloca a tributação do sujeito que manifesta riqueza para quem não a manifesta (Ataliba, 1991; Carvalho, 2018).

Quanto à vedação ao confisco (CF, art. 150, IV), a questão deixa de ser a intensidade do ônus (alíquota) e passa a ser a incidência do próprio tributo quando inexistente riqueza no polo eleito: exigir IPTU do promitente vendedor que já não pode usar, gozar, dispor ou reaver o bem implica apreensão patrimonial sem base econômica.

Em tais hipóteses, qualquer gravame (ainda que mínimo) torna-se materialmente confiscatório, porque recai sobre patrimônio desvinculado do fato econômico que justifica o imposto (Barreto, 2009; Gonçalves, 2009 *apud* Paulsen, 2011).

Sob a ótica da legalidade estrita (CF, art. 150, I) e da reserva de lei complementar para normas gerais em matéria tributária (CF, art. 146, III, “a” e “b”), verifica-se que a leitura que converte o conectivo “ou” dos arts. 34 do CTN e 23 do CTMN em “e”, para admitir solidariedade entre o proprietário e o possuidor, carece de suporte legal expresso.

A solidariedade tributária somente pode resultar de previsão específica em lei (CTN, art. 124, II)⁶, o que, evidentemente, não ocorre no presente caso.

A responsabilidade de terceiros, por sua vez, conforme o art. 128 do CTN, exige lei formal, vínculo direto com o fato gerador e, quando couber, caráter supletivo ou excludente da responsabilidade do contribuinte originário:

Art. 128. Sem prejuízo do disposto neste capítulo, a lei pode atribuir de modo expresso a responsabilidade pelo crédito tributário a terceira pessoa, vinculada ao fato gerador da respectiva obrigação, excluindo a responsabilidade do contribuinte ou atribuindo-a a este em caráter supletivo do cumprimento total ou parcial da referida obrigação (Brasil, 1966, art. 128).

⁶ CTN, art. 124. São solidariamente obrigadas: [...]

II - as pessoas expressamente designadas por lei (Brasil, 1966, art. 124).

À luz de todo o conjunto normativo e principiológico constitucional, conclui-se que o promitente vendedor não se enquadra como contribuinte do IPTU, mas unicamente como terceiro, cuja relação com o fato gerador é apenas formal e indireta, limitada à permanência de seu nome no registro imobiliário.

Tal situação não traduz manifestação de riqueza nem relação material com o fato gerador, o que torna ilegítima qualquer imputação de responsabilidade tributária.

Portanto, a eventual atribuição dessa obrigação, sem lei que a estabeleça e sem demonstração de conteúdo econômico no patrimônio do promitente vendedor, viola o princípio da legalidade tributária e desvirtua o conceito técnico de responsabilidade de terceiros consagrado pelo CTN, que pressupõe previsão legal expressa, nexo causal efetivo e caráter complementar ou substitutivo da obrigação principal.

Mesmo que se admitisse, em tese, uma responsabilidade supletiva, tal hipótese continuaria incompatível com o princípio constitucional da capacidade contributiva (CF, art. 145, §1º), pois, como visto, não se pode exigir tributo de quem não exterioriza riqueza, sob pena de desnaturar o IPTU e transformá-lo em imposição destituída de base econômica e de legitimidade constitucional.

O Supremo Tribunal Federal (STF), no RE 562.276/PR, assentou que não se pode ampliar devedores por conveniência arrecadatória, sem observar as balizas do CTN (Brasil, STF, 2010). Como tanto o CTN quanto o CTMN (arts. 18 e 21) não instituem solidariedade, a cumulação entre promitente vendedor e promissário comprador viola o princípio da legalidade tributária e a repartição constitucional de competências.

Nessa moldura, os precedentes do Superior Tribunal de Justiça (REsp 1.110.551/SP e 1.111.202/SP), por não haverem enfrentado de modo suficiente os postulados constitucionais da legalidade, da tipicidade e da capacidade contributiva, não impedem que o magistrado, no exercício de sua função de guardião difuso da Constituição Federal, aplique a técnica do *distinguishing* (CPC, art. 489, §1º, VI) para afastar a corresponsabilização ou a eleição do promitente vendedor quando inexistente conteúdo econômico real em seu patrimônio jurídico.

Em síntese, onde não há riqueza efetiva, não há fato gerador do IPTU; e, sem lei que institua solidariedade, inexistente base normativa ou constitucional que legitime a cumulação entre proprietário formal e possuidor econômico na exigência do tributo. Trata-se, pois, de hipótese em que a forma cede à substância, e a fidelidade ao

princípio da capacidade contributiva impõe reconhecer que somente o sujeito que exterioriza riqueza pode ser validamente tributado.

5 CONCLUSÃO

A análise dos Recursos Especiais n.º 1.110.551/SP e 1.111.202/SP, julgados sob o rito dos repetitivos pelo Superior Tribunal de Justiça, demonstrou que a Corte, ao admitir a possibilidade de corresponsabilização do promitente vendedor e do promissário comprador pelo pagamento do IPTU, adotou uma leitura ampliativa e teleológica dos arts. 32 e 34 do Código Tributário Nacional, em descompasso com a literalidade do texto legal e com o postulado da legalidade tributária (CF, art. 150, I).

Essa interpretação, ao converter o conectivo “ou” em “e”, introduziu, sem base normativa, uma forma de solidariedade imprópria entre o proprietário e o possuidor, sob o argumento de facilitar a arrecadação.

Os resultados obtidos evidenciam que o entendimento consolidado pelo STJ contraria a estrutura constitucional da tributação, fundada na capacidade contributiva (CF, art. 145, §1º). Ao permitir a exigência do IPTU de quem já não usufrui, usa ou dispõe economicamente do bem, o precedente desloca o ônus fiscal do sujeito que exterioriza riqueza, o promissário comprador, para aquele cuja titularidade é apenas formal, o promitente vendedor.

Tal solução desvirtua o conceito de fato gerador e afasta o tributo de sua base econômica real, comprometendo a coerência e a justiça fiscal do sistema.

Constatou-se, ainda, que nem o CTN nem o Código Tributário do Município de Natal (CTMN, arts. 18 e 21) instituem solidariedade entre proprietário e possuidor, de modo que a cumulação de ambos no polo passivo configura violação à legalidade e à repartição constitucional de competências. O Supremo Tribunal Federal, no RE 562.276/PR, reforçou que não é admissível ampliar o rol de devedores por mera conveniência arrecadatória, devendo o intérprete observar as balizas normativas do CTN.

Nessa medida, apenas o promissário comprador, imitado na posse e titular da utilidade econômica do imóvel, revela capacidade contributiva e pode ser validamente eleito como sujeito passivo.

O promitente vendedor, por outro lado, conserva apenas nua titularidade

formal, destituída de conteúdo econômico e desvinculada do fato gerador, razão pela qual sua inclusão no polo passivo não encontra respaldo legal nem constitucional.

À luz desse conjunto, verifica-se que os precedentes do STJ (REsp 1.110.551/SP e 1.111.202/SP), por não haverem enfrentado de modo suficiente os postulados constitucionais da legalidade, da tipicidade e da capacidade contributiva, não vinculam o magistrado que atua como guardião difuso da Constituição Federal, o qual pode aplicar a técnica do *distinguishing* (CPC, art. 489, §1º, VI) para afastar a inconstitucional corresponsabilização.

A fidelidade à Constituição impõe reconhecer que somente quem exterioriza riqueza pode ser validamente tributado, sendo ilegítima a imposição de IPTU a quem não mais usufrui, utiliza ou frui o bem.

REFERÊNCIAS

ATALIBA, Geraldo. IPTU: progressividade. **Revista de Direito Tributário**, ano 15, n. 56, abr./jun. 1991.

BARRETO, Aires F. **Curso de Direito Tributário Municipal**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARRETO, Aires F. **ISS na Constituição de na lei**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 31 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 31 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 31 out. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Agravo Regimental em Recurso Especial**: AgRg no AREsp 691.946 – RJ (2015/0083642-2). Relator: Ministro Mauro Campbell

Marques. Primeira Seção, **DJe**, 30 abr. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Recurso Especial**: REsp 1.110.551 – SP (2008/0269892-3). Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Primeira Seção, julgado em 10 jun. 2009, **DJe**, 18 jun. 2009a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Recurso Especial**: REsp. 1.111.202 –SP (2009/0009142-6). Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Primeira Seção, julgado em 16 mar. 2009, **DJe**, 23 mar. 2009b.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Recurso Especial**: REsp 1.949.182–SP (2021/0219866-6). Relator: Ministro Teodoro Silva Santos, Primeira Seção, julgado em 12 mar. 2025, **DJe**, de 19 mar 2025. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202102198666&dt_publicacao=19/03/2025. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Recurso Especial**: REsp 475.078/SP. Relator: Ministro Teori Zavascki. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/19372088>. Acesso em: 3 nov. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Recurso Especial**: REsp 979.970/SP. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/7069076/relatorio-e-voto-12817593>. Acesso em: 3 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Recurso Extraordinário**: RE 562.276/PR. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/19736566>. Acesso em: 3 nov. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Súmula 399**: cabe à legislação municipal estabelecer o sujeito passivo do IPTU. Primeira Seção, em 23 set. 2009, **DJe**, 7 out. 2009. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/sumstj/article/viewFile/5433/8998>. Acesso em: 31 out. 2025.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

CARVALHO, Paulo de Barros. Sobre os princípios constitucionais tributários. **Revista de Direito Tributário**, São Paulo, n. 55, 2012.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Tributário Municipal**: Sistema Tributário Municipal. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

HARADA, Kiyoshi. **Direito tributário**: teoria geral e prática. São Paulo: Atlas, 2012.

MIRANDA, João Damasceno Borges de. A regra matriz do IPTU e sua constitucionalidade. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; BRITO, Edvaldo Pereira de. **Direito tributário**: impostos municipais e contribuições, São Paulo, v. 5, p. 79, 2011.

NATAL (RN) (Prefeitura). **Código Tributário do Município de Natal (CTMN)**. Aprova o Código Tributário do Município do Natal e dá outras providências. Valores atualizados para o exercício de 2016. Disponível em: <https://www.natal.rn.gov.br/semut/legislacao/lei/lei3882-1989.pdf>. Acesso em: 31 out. 2025.

PAULSEN, Leandro. **Direito tributário**: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado; ESMAFE, 2011.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por me conceder força, discernimento e serenidade ao longo desta jornada, e por cumprir em minha vida o que está escrito em *Salmos 144:1*: “Bendito seja o SENHOR, minha rocha, que adestra as minhas mãos para a peleja e os meus dedos para a guerra.”

Minha profunda gratidão à minha família, em especial à minha esposa, **Manuela Lopes**, que esteve ao meu lado em todos os momentos e tornou possível a realização deste sonho; à minha filha, **Malu Lopes**, cuja presença, mesmo com apenas um ano de idade, é a minha maior fonte de motivação; e aos meus pais, **Adriano** e **Luana**, por todo o amor, suporte e exemplo de perseverança que sempre me inspiraram.

Estendo meu reconhecimento aos meus orientadores e superiores profissionais, **Vítor Limeira** e **Letícia Maia**, bem como a **todos os colegas do Limeira Advogados**, cujas experiências práticas, debates e contribuições foram decisivos para a construção da presente tese tributária.

Por fim, e não menos importante, agradeço às minhas amigas e colegas de sala, **Beatriz Max**, **Laura Potter** e **Gabriela Amorim**, que tornaram os dias mais leves e o percurso menos cansativo, e cuja convivência foi essencial para manter o ânimo e a inspiração.