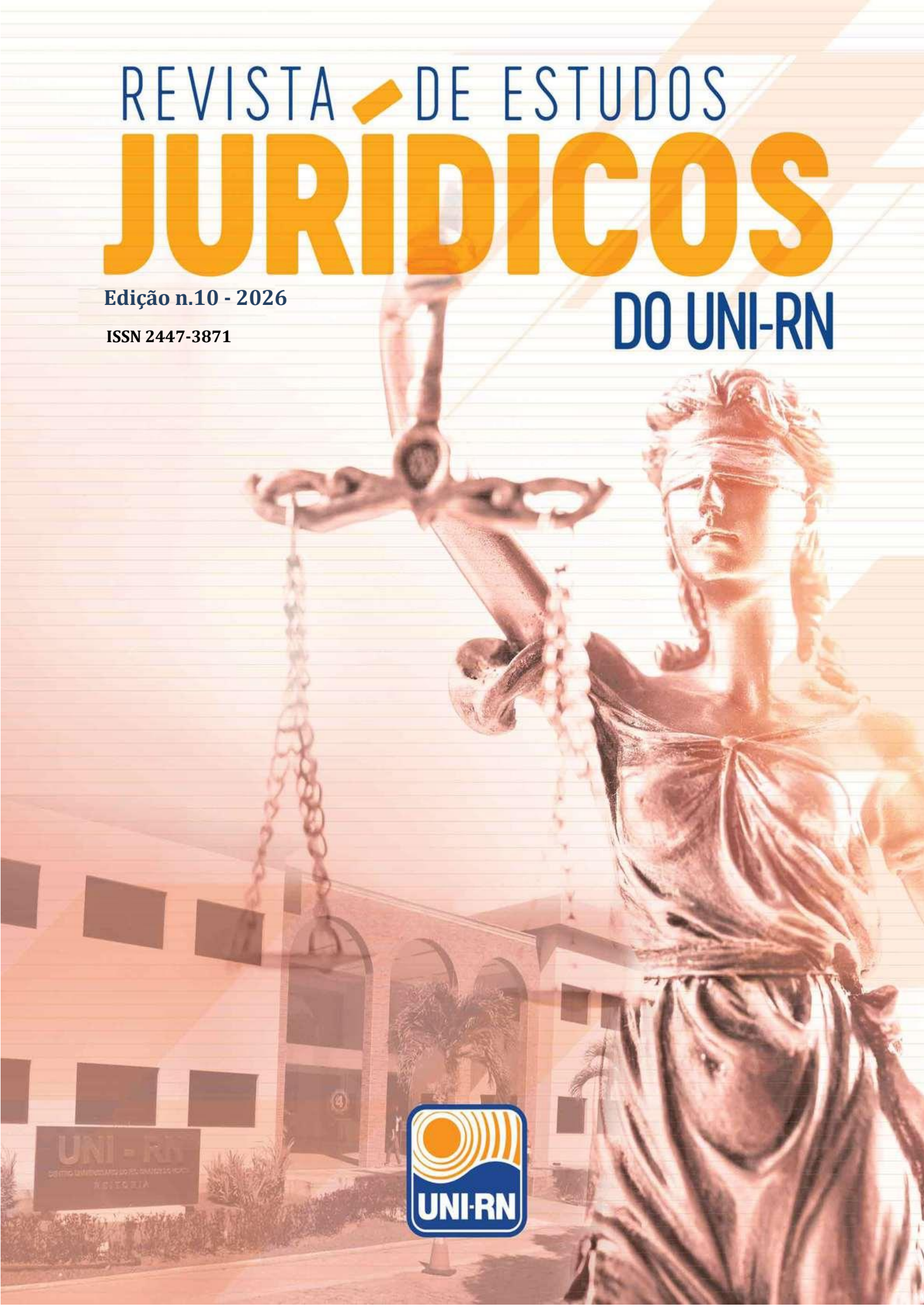
REVISTA DE ESTUDOS JURÍDICOS DO UNI-RN

Edição n.10 - 2026

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.10, janeiro / dezembro 2026

e-ISSN 2447-3871

NATAL/RN
2026

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/

Catalogação 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.10 (jan./dez.2026)- . – Natal : UNI-RN, 2026-

555p.
Anual

Descrição baseada em n. 10 (jan. /dez. 2026).
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

A LEI 14.230/2021 E O REGIME SANCIONATÓRIO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE DO ARTIGO 12 À LUZ DA INTERPRETAÇÃO NORMATIVA
Vitor Rafael de Freitas Fernandes, Ricardo César Ferreira Duarte Junior
11-33

ENTRE APOSTAS E IMPOSTOS: DESAFIOS NA REGULAMENTAÇÃO DAS APOSTAS ESPORTIVAS E A ATUAÇÃO DO STJD NA PREVENÇÃO DE CRIMES FISCAIS
Paulo G M Almeida, Ricardo César Ferreira Duarte Júnior
34-52

O PRINCÍPIO DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA NA OPERAÇÃO LAVA JATO: A DECISÃO DO STF SOBRE PRISÃO APÓS CONDENAÇÃO EM SEGUNDA INSTÂNCIA
Giovanni Medeiros Pinto De Almeida, Petrucia da Costa Paiva Souto
53-74

INSPEÇÃO JUDICIAL NOS PRESÍDIOS: INOVAÇÃO TRAZIDA PELO JUIZ DA 1ª VARA REGIONAL DE EXECUÇÃO PENAL DE NATAL/RN
Analice Freitas Oliveira Pinheiro de Melo, Walber Cunha de Lima
75-104

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR MORTE OU LESÃO DE DETENTOS: ANÁLISE DA OMISSÃO ESTATAL NA GARANTIA DA INTEGRIDADE FÍSICA E MORAL NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO
Carlos Eduardo Lima da Luz, Ricardo César Ferreira Duarte Junior
105-130

MODERNIZAÇÃO ELETRÔNICA DOS REGISTROS PÚBLICOS COM A LEI 14.382/2022: BENEFÍCIOS E DESAFIOS DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS DO RIO GRANDE DO NORTE
Delson Pires de Araújo, Rôsangela Maria Rodrigues Medeiros Mitchell de Morais
131-159

NOVA LEI DAS GARANTIAS (LEI Nº 14.711/2023): RESPONSABILIDADE CIVIL DO AGENTE DE GARANTIAS POR INADIMPLEMENTO CONTRATUAL
Einstein Batista Vieira, Rosângela Maria Rodrigues Medeiros Mitchell de Morais
160-186

ACORDO EXTRAJUDICIAL NA JUSTIÇA DO TRABALHO PÓS-REFORMA TRABALHISTA: GARANTIA DE DIREITOS OU RISCO DE RENÚNCIA A DIREITOS INDISPONÍVEIS?
Gabriel Tomaz Antunes Brandão, Adriana Gomes Medeiros de Macedo
187-210

A COMPENSAÇÃO DE PRECATÓRIOS COMO INSTRUMENTO DE REGULARIZAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA ESTADUAL: ANÁLISE JURÍDICA E FINANCEIRA À LUZ DO REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
João Victor Bittencourt da Fonseca, Ricardo César Ferreira Duarte Júnior
211-231

A DISTRIBUIÇÃO DO ÔNUS DA PROVA NO TEMA 1.118 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF): UMA ANÁLISE CRÍTICA DA FRAGILIDADE PROBATÓRIA DO TRABALHADOR
Larissa Costa e Silva, Ricardo César Ferreira Duarte Júnior 232-258

O RECONHECIMENTO DA FILIAÇÃO SOCIOAFETIVA PÓS-MORTE E SEUS EFEITOS PESSOAIS E PATRIMONIAIS NO DIREITO SUCESSÓRIO
Lillian Suyanne de Medeiros Góes, Emmanuelli Karina de Brito Gondim Moura Soares

259-287

A PRIVATIZAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL NO BRASIL: IMPACTOS NA EFETIVIDADE PENAL E NA ESFERA ADMINISTRATIVA
Maria Luíza Maia Fernandes, Ricardo Duarte Júnior
288-308

PROJETO DE REFORMA DO CÓDIGO CIVIL: IMPACTOS NA CONTRATUALIZAÇÃO DO DIREITO DE FAMÍLIA
Mariana De Melo Gomes, Rosângela Maria Rodrigues Medeiros Mitchell de Morais
309-337

A RESPONSABILIDADE CIVIL DAS CORRETORAS DE CRIPTOMOEDAS NO BRASIL: OS DESAFIOS DA REGULAMENTAÇÃO E A PROTEÇÃO DOS USUÁRIOS EM UM MERCADO DESCENTRALIZADO
Matheus Cunha Gurgel, Walber Cunha Lima
338-356

A VEDAÇÃO À CUMULAÇÃO DOS ADICIONAIS DE INSALUBRIDADE E PERICULOSIDADE SEGUNDO O ART. 193, § 2º, DA CLT, E O PROCESSO Nº TSTIRR-239-55.2011.5.02.0319: UMA ANÁLISE À LUZ DOS PRINCÍPIOS DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DA SAÚDE DO TRABALHADOR
Matheus Marjan Bay, Adriana Gomes Medeiros de Macedo
357-376

REFORMA SINDICAL SOB A ÓTICA DA OIT: O EFEITO DA CONVENÇÃO N° 87 NA NEGOCIAÇÃO E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS COLETIVOS NO BRASIL
Olivier Izac Andrade Santos, Adriana Gomes Medeiros de Macedo
377-403

A RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELA OMISSÃO ESPECÍFICA NA FISCALIZAÇÃO DO TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO ESTATAL FRENTE ÀS ENTIDADES VINCULADAS SOB A PERSPECTIVA DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (LGPD) E DA RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA
Rafael Lemos Doratiotto, Ricardo César Ferreira Duarte Junior
404-425

ALIENAÇÃO PARENTAL: OS POSSÍVEIS IMPACTOS DO DIVÓRCIO LITIGIOSO NOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
Renata Pires Vilar Ribeiro Dantas, Adriana Gomes Medeiros de Macedo
426-450

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM SERVIÇOS DE SAÚDE TERCEIRIZADOS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O MUTIRÃO DE CATARATA EM PARELHAS/RN À LUZ DO ART. 37, § 6º, DA CF E DO TEMA 940 DO STF
Sayan Witt de Sousa Soares, Walber Cunha Lima
451-474

MEDIDAS PROTETIVAS DA LEI MARIA DA PENHA E A RESPOSTA JUDICIAL AO DESCUMPRIMENTO REITERADO: UM ESTUDO DE CASO NO 2º JUIZADO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR NA COMARCA DE NATAL/RN NO ANO DE 2024
Laura Barreto Escóssia, Walber Cunha Lima
475-499

A SÍNDROME DE BURNOUT COMO DOENÇA OCUPACIONAL: A RESPONSABILIDADE CIVIL DO EMPREGADOR EM DECISÕES DE 1° GRAU DO TRT-21
Rafaela Ribeiro de Oliveira, Adriana Gomes Medeiros de Macedo

EXCESSO DE JORNADA DE TRABALHO NO FUTEBOL BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DOS DANOS FÍSICOS E EXISTENCIAIS DO ATLETA PROFISSIONAL FUTEBOLISTA
Guilherme Lopes Falcone Pessoa, Marcelo Maurício da Silva

EDITORIAL

A Revista de Estudos Jurídicos do UNI-RN, em mais uma oportunidade, vem apresentar à comunidade acadêmica um prospecto dos melhores resultados produzidos no contexto dos Trabalhos de Conclusão de Curso da nossa instituição. É aqui que o investimento, depositado em cada semestre, na abordagem do fazer científico em sala de aula e em projetos que relacionam as reflexões desenvolvidas com a pesquisa brilham na valorização produzida por cada docente comprometido com uma atuação de excelência. A presente coletânea de artigos enfeixa as contribuições do alunado nas áreas de Direito Administrativo, Direito Penal, Direito Civil, Direito do Trabalho e Processo do Trabalho e figura como mais um relevante esforço de responder às inegáveis problemáticas sociais que requisitam acurada observação. Assim, é com grande satisfação que, novamente, publicizamos um esforço intelectual forjado na constância, no diálogo e na responsabilidade com nosso entorno vivencial.

Fábio Fidelis de Oliveira.



ARTIGOS

A LEI 14.230/2021 E O REGIME SANCIONATÓRIO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE DO ARTIGO 12 À LUZ DA INTERPRETAÇÃO NORMATIVA

Vitor Rafael de Freitas Fernandes[1]
Ricardo César Ferreira Duarte Junior[2]

RESUMO

O artigo analisa a profunda reformulação da Lei nº 8.429/1992 pela Lei nº 14.230/2021, com foco especial nas alterações do regime sancionatório do artigo 12. A nova legislação extinguiu a modalidade culposa para atos que causam dano ao erário (art. 10) e passou a exigir a comprovação de dolo específico — a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito — para a configuração de qualquer ato de improbidade. Essa mudança busca diferenciar o administrador desonesto do inábil, oferecendo maior segurança jurídica e evitando punições por meras irregularidades ou divergências interpretativas. A pesquisa aborda como essa nova exigência de dolo e a redefinição das sanções impactam a atuação de órgãos como o Ministério Público e o Judiciário, gerando desafios interpretativos entre uma postura garantista e a manutenção do caráter repressivo da lei. Conclui-se que a reforma aprimora o sistema, mas demanda a consolidação de uma jurisprudência que equilibre o combate à corrupção com as garantias fundamentais.

Palavras-Chave: Improbidade administrativa. Dolo específico. Regime sancionatório. Lei 14.230/2021.

LAW 14.230/2021 AND THE SANCTIONING REGIME FOR ADMINISTRATIVE IMPROBITY: AN ANALYSIS OF ARTICLE 12 IN LIGHT OF STATUTORY INTERPRETATION

[1] Discente do Curso de Direito no Centro Universitário do Rio Grande do Norte -UNI-RN. Email: vitorrstudos@gmail.com.
[2] Docente do Curso de Direito no Centro Universitário do Rio Grande do Norte -UNI-RN. Email: ricardocfdj@gmail.com

ABSTRACT

The article analyzes the profound reform of Law No. 8,429/1992 by Law No. 14.230/2021, with a special focus on the changes to the sanctioning regime of Article 12. The new legislation extinguished liability for culpable acts (negligence) causing damage to the public treasury (Art. 10) and now requires proof of specific intent—the free and conscious will to achieve an illicit result—to characterize any act of improbity. This change seeks to differentiate the dishonest administrator from the inept one, offering greater legal certainty and avoiding punishments for mere irregularities or interpretive disagreements. The research addresses how this new requirement of intent and the redefinition of sanctions impact the actions of bodies such as the Public Prosecutor's Office and the Judiciary, creating interpretive challenges between a due process-oriented stance and maintaining the law's repressive character. It is concluded that the reform enhances the system but requires the consolidation of jurisprudence that balances the fight against corruption with fundamental guarantees.

Keywords: Administrative improbity. Specific intent. Sanctioning regime. Law 14.230/2021.

1. INTRODUÇÃO

A lei 14.230/2021 é responsável por regular sobre as sanções aplicáveis em atos de improbidade administrativa causados por servidores públicos ou pessoas que se equiparam a estes. Assim, a legislação que analisará este artigo foi responsável por promover uma profunda reformulação na Lei nº 8.429/1992 (antiga LIA [3]), especialmente no tocante ao regime sancionatório previsto no artigo 12.

A reforma legislativa alterou substancialmente os tipos de sanções, os critérios de aplicação e os parâmetros de dosimetria, incorporando princípios do direito penal e processual penal à lógica sancionatória da improbidade. Nesse contexto, o presente trabalho busca analisar criticamente os impactos dessas mudanças, com foco na nova interpretação e aplicação das sanções pelos órgãos competentes, como o Ministério

[3] O termo "LIA" consiste em abreviação para Lei de Improbidade Administrativa, que será amplamente repetido durante o percurso do presente artigo.

Público e o Poder Judiciário. Nessa perspectiva, a problemática a que segue este trabalho busca refletir sobre: como a reforma promovida pela Lei 14.230/2021 impactou o regime sancionatório da improbidade administrativa previsto no artigo 12 da Lei 8.429/92, especialmente no que tange à interpretação e aplicação das sanções pelos órgãos competentes?

O objetivo principal do presente artigo é examinar de que maneira a reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021 impactou o regime sancionatório da improbidade administrativa previsto no artigo 12 da LIA. Especificamente, busca-se: (i) compreender as inovações normativas introduzidas no artigo 12; (ii) analisar os critérios interpretativos adotados pelos órgãos de controle e jurisdição; (iii) avaliar os reflexos dessas mudanças na efetividade da responsabilização por atos de improbidade.

Para isso, a pesquisa adotará abordagem qualitativa, com método dedutivo, a partir da análise normativa, doutrinária e jurisprudencial. Serão examinados os textos das Leis nº 8.429/92 e nº 14.230/21, além de julgados dos Tribunais Superiores (STF e STJ) que já tenham se manifestado sobre a aplicação das novas regras. Também serão considerados pareceres do Ministério Público, artigos doutrinários e estudos acadêmicos pertinentes ao tema.

Em continuidade, denota-se que a reforma promovida pela Lei 14.230/2021, ao alterar o regime sancionatório da improbidade administrativa, representa um marco na busca por racionalidade e coerência no tratamento da matéria. Contudo, a exigência de dolo específico e a redefinição das sanções impuseram desafios interpretativos relevantes.

Portanto, a aplicação da nova lei pelos órgãos competentes tem oscilado entre uma postura garantista e uma perspectiva de preservação da função repressiva da LIA, o que reforça a necessidade de consolidação jurisprudencial. Logo, a pesquisa evidencia a importância de uma interpretação sistemática e finalística das alterações normativas, a fim de equilibrar o combate à corrupção com as garantias fundamentais.

2. DA GÊNESE DA LEI DE IMPROBIDADE À REFORMA DE 2021

Em uma perspectiva jurídica e administrativa, a probidade administrativa transcende a moralidade individual, sendo um dever funcional imposto a todos os agentes públicos, sejam eles políticos, servidores e equiparados, de atuar de forma

íntegra e coerente com os valores e a finalidade do Estado. A probidade é, portanto, um sinônimo da moralidade pública, que é um dos princípios basilares da Administração Pública previstos na Constituição Federal. A improbidade administrativa, por sua vez, não se confunde com a mera imoralidade ou ilegalidade simples, mas se configura como uma ilegalidade qualificada.

O conceito de improbidade administrativa é mais amplo que o apresentado, uma vez que a imoralidade acarreta a improbidade, mas o contraste não é verdade. (NEVES; OLIVEIRA, 2021, p. 4). Destaca-se que a LIA foi feita para punir o administrador que age com desonestidade, mas não o despreparado[4].

Conforme o art 1º, § 1º da Lei 8.429/1992[5], replicado na Lei 14.230/2021, a improbidade administrativa compreende-se em atos ilícitos cometidos por agentes públicos, e seus tipos estão previstos nos artigos 9°, 10° e incisos do 11° da Lei de Improbidade Administrativa, sendo estes o enriquecimento ilícito do agente, a violação dos princípios da administração pública, bem como o dano causado ao erário, respectivamente.

Nesse contexto, apesar da ampla tipificação dos atos de improbidade, estes não podem ser comparados a atos de mera irregularidade ou ilegalidade. Isto significa dizer que a improbidade administrativa é uma espécie de ilegalidade qualificada pelo dolo do agente público de violar a legislação e pela gravidade desta à ordem jurídica.

Conforme abordado anteriormente, o ato ilícito cometido é por agente público, logo, a probidade é característica fundamental que deve ser seguida por todos que possuem algum tipo de vínculo com o Estado. Esses agentes têm obrigação jurídica em atuar de maneira íntegra e honesta na atuação de seus afazeres. Assim, destaca-se o conceito de funcionário público e equiparados a estes, abordado no art. 327 do Código Penal:

> Art. 327 - Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.
> § 1º - Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública. (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)[6]

O artigo 2º da LIA também aborda o conceito de agente público:

[4] https://duarteealmeida.adv.br/blog/improbidade-administrativa/o-que-e-improbidade-administrativa/
[5] https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm
[6] https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm

> Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei.

A norma legal também traz a hipótese de aplicação da Lei, no que couber, ao terceiro que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para o ato de improbidade, conforme o art. 3º.

> Art. 3º As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade.

Desse modo, percebe-se que, para um ato ser ímprobo, se faz necessário requisitos específicos, quais sejam: ser o praticante um funcionário público ou equiparado, além de terceiro que concorra ou induza dolosamente a prática do ato; o ato ilícito ser doloso contra as entidades públicas e privadas; e estar o ato previsto nos artigos 9º, 10º e incisos do 11º da Lei 14.230/2001.

Posto isso, é válido salientar que a improbidade administrativa não consiste em crime, uma vez que não se encontra presente no código penal ou leis penais extravagantes, ocasionando, por consequência, na inaplicabilidade de pena privativa de liberdade pelo ilícito ora comentado. Entretanto, consiste o ato de improbidade em uma infração civil e administrativa, podendo ocasionar sanções nessa esfera jurídica.

Portanto, é possível conceituar a improbidade administrativa como um ato ilícito doloso, que tenha sido praticado por ato agente público ou equiparado, além de terceiro que concorra ou induza dolosamente a prática do ato, contra organizações públicas e privadas, gestoras de recurso público, capaz de acarretar enriquecimento ilícito, lesão ao erário e violação aos princípios da Administração Pública (NEVES; OLIVEIRA, 2021).

3. OS IMPACTOS NORMATIVOS DA LEI 14.230/2021

O art. 37, § 4° da Constituição Federal é responsável por estabelecer o fundamento legal para a repressão dos atos de improbidade, mas deixa em aberto a possibilidade de uma nova lei para regular e detalhar as condutas consideradas ímprobas e as sanções a serem aplicadas, e é por consequência disto que surge a Lei n° 8.429/1992, antiga lei de improbidade administrativa.

Desse modo, a legislação surge em meio a insatisfação popular diante dos escândalos de corrupção da época. Assim, visando complementar o citado artigo da Constituição Pátria, criou-se a legislação, trazendo disposições e estabelecendo parâmetros para se ter um meio de responsabilizar os agentes públicos pelos seus atos.

O antigo texto trazia a classificação dos atos em três categorias, sendo as mesmas abordadas anteriormente.

> Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:
> Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens, ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:
> Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

Passado um tempo após a criação da lei 8.429/1992, haviam diversos projetos de lei que tinham como objetivo a modificação desta, uma vez que já não estava servindo para os fins sociais a que havia sido feita. Assim, após diversas discussões, chega-se ao Projeto de Lei n° 10.887, em 17 de outubro de 2018. O principal esboço do referido projeto focava-se em diferenciar a natureza jurídica e o plano sancionatório dos atos de improbidade administrativa, decorrente da percepção de que havia uma aplicação excessivamente ampla do regime jurídico da Lei 8.429/1992, e que deveria ser readequada à realidade da administração pública (PINHEIRO, 2023).

Nesse ínterim, as principais inovações do Projeto que se converteram à Lei 14.230/2021 foram: a revogação da modalidade culposa; o afastamento do dolo na interpretação legal razoável; possibilidade de sanção de multa em atos de baixa lesividade; legitimidade ativa exclusiva do Ministério Público para o ajuizamento de ações de improbidade; e também a possibilidade de acordo de não persecução cível. (PINHEIRO, 2023)

Assim, introduzido o contexto histórico da Lei n° 8.429/1992 e o que levou a reforma legislativa, destaca-se a fala do Relator em seu parecer quanto a reforma em discussão:

> Em 1991, foi enviado ao Congresso Nacional, por iniciativa do Poder Executivo, o Projeto de Lei n° 1.446/91, que sofreu ampla reformulação, para culminar em junho de 1992, seis meses antes do impeachment do Presidente Fernando Collor de Mello, na sanção do principal instrumento normativo contra os atos de improbidade administrativa praticados por agentes públicos, qual seja, a Lei n° 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), que estabeleceu três categorias de improbidade administrativa – violação aos princípios, dano ao erário e enriquecimento ilícito –, bem como especificou hipóteses casuísticas para cada espécie de improbidade.
> Portanto, a Lei n° 8.429/1992 foi concebida em momento histórico do País, onde se buscava o combate à corrupção na administração pública, bem como o combate ao enriquecimento ilícito de agentes públicos.
> Hoje, é inquestionável a necessidade de se reformular a Lei de Improbidade Administrativa – LIA. São incontáveis os casos de condenações por irregularidades banais, que não favorecem nem prejudicam ninguém além do próprio agente público, punido severamente com multas vultosas e suspensão de direitos políticos. Com isso, cada vez mais as pessoas de bem vão se afastando da vida pública, em prejuízo da população.[7]

Após isso, o referido Projeto de Lei foi o motivador de amplas discussões e emendas para que, por fim, a Lei nº 14.230/2021 pudesse existir.

É válido salientar que a interpretação à ausência de culpa não excluiu-a por completo do dispositivo legal, fazendo com que o agente público ainda venha a sofrer penalidades por agir culposamente em seus atos. Conforme Parecer aprovado pela comissão:

> Cabe ponderar que o afastamento da modalidade culposa de improbidade não significa que o ato praticado sem dolo, mas como culpa, seja considerado lícito e, portanto, não passível de punição. A culpa não dolosa, por negligência, imperícia e imprudência de servidor público, por exemplo, pode ser considerada ilícita, conforme estabelece o art. 117, XV, da Lei nº 8.112, de 1990, e passível de ser punida com demissão, consoante o art. 132, XIII, daquela Lei.
> No mesmo sentido, a Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010, que alterou o Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), acrescentou a esse diploma legal o art. 28, que estabelece que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, quando não há dolo, mas fica caracterizada a chamada culpa grave, que é fronteiriça ao dolo.
> Desse modo, a supressão da modalidade culposa de ato improbidade administrativa não significa que ilícitos culposos deixarão de existir ou que não serão passíveis de punição, mas significa que tais ilícitos serão tratados por diplomas normativos de outras espécies e não pela lei de improbidade[8]

Diante do exposto, conclui-se que a Lei nº 8.429/1992, surgida em um contexto de forte clamor social pelo combate à corrupção e à impunidade, representou um marco na responsabilização de agentes públicos por condutas ímprobas. Contudo, com o passar do tempo, mostrou-se necessária sua atualização, a fim de adequá-la às

[7] Parecer de Plenário do Dep. Carlos Zarattini ao Projeto de Lei n 10.887/2018, Sessão Deliberativa Extraordinária de 16/06/2021, pp. 6-7.
[8] Parecer CCJ nº 14/2021, Senado Federal, Rel. Sen. Weverton (PDT-MA), aprovado em 29/09/2021, p. 23-4

demandas contemporâneas da administração pública e evitar distorções em sua aplicação. A promulgação da Lei nº 14.230/2021 representou um avanço nesse sentido, ao delimitar com maior precisão os contornos dos atos de improbidade, restringindo sua aplicação a condutas dolosas, preservando o devido processo legal e buscando equilibrar a repressão à má gestão pública com a garantia de segurança jurídica aos gestores. Assim, a reforma não significa um retrocesso no combate à corrupção, mas sim um aprimoramento normativo que visa proteger tanto o interesse público quanto os direitos fundamentais dos administradores públicos.

4. OS IMPACTOS NORMATIVOS DA LEI 14.230/2021

Observado o contexto anterior, denota-se que a Lei de Improbidade representa um marco fundamental ao combate contra a corrupção e promoção da integridade no serviço público, fazendo com que sua aplicação possua uma representatividade significativa no reforço dos princípios éticos e morais da administração pública do Brasil. Desse modo, a mudança legislativa da Lei nº 14.230/21 representou um ponto de inflexão no combate à improbidade administrativa.

Os autores Daniel Amorim, A. Neves e Rafael Carvalho Rezende entendem que a reforma legislativa é responsável por descaracterizar a redação originária do texto legal, modificando quase todos os dispositivos da antiga LIA, sendo uma nova lei com a mesma numeração. Assim, veja-se quadro comparativo[9]:

Redação da Lei nº 14.230/2021	Redação da Lei nº 8.429/1992
Art. 1º **O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelará a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do** patrimônio público **e social, nos termos** desta Lei.	Art. 1° **Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao** patrimônio público **ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com**

[9] As tabelas comparativas serão inspiradas em recorte da obra de NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa

Parágrafo único. **(Revogado)**	**mais de cinqüenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma** desta lei.
§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.	Parágrafo único. **Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinqüenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.**
§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e	**Sem correspondente**
consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.	
§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.	**Sem correspondente**
§ 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.	**Sem correspondente**
5º Os atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.	**Sem correspondente**

§ 6º Estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, previstos no § 5º deste artigo.	**Sem correspondente**
§ 7º Independentemente de integrar a administração indireta, estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitado o ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.	**Sem correspondente**
§ 8º Não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário." (NR)	**Sem correspondente**

Nesse sentido, a regulamentação da Lei 14.230/2021 objetivou estabelecer a integração da administração pública em um contexto punitivo, como pode ser observado no art. 1º, § 4º da lei supracitada[10].

> Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelará a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.
> § 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.

4.1 Da revogação da modalidade culposa e a exigência de comprovação do dolo

[10] CAMPOS, Drielly do Vale. *Lei de Improbidade Administrativa: análise jurídica da extinção da forma culposa e seus desdobramentos jurídicos.* (p. 26)

Entre as alterações promovidas pela nova Lei, destaca-se a revogação da modalidade culposa e a exigência de comprovação do dolo.

No texto originário, a LIA exigia condutas dolosas para a caracterização de ato de improbidade administrativa, com exceção do ato ímprobo de prejuízo ao erário previsto no art. 10 da Lei 8.429/1992, o qual permitia a modalidade culposa. Assim, a reestruturação normativa foi impulsionada pela revogação desta modalidade de improbidade, um dos mais significativos impactos da nova legislação, fazendo com que o dolo seja necessário para que os agentes públicos venham a ser responsabilizados pelas condutas tipificadas nos arts. 9º, 10º e incisos do 11º. Observa-se quadro comparativo entre os textos legais:

Redação da Lei nº 14.230/2021	Redação da Lei nº 8.429/1992
Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, **efetiva e comprovadamente**, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:	Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa **ou culposa**, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

Além dessa, houve também mudança nos incisos X e XIX do art. 10 da respectiva alteração, uma vez que faziam menção ao termo negligência, trazendo a hipótese de culpa ao agente público.

Redação da Lei nº 14.230/2021	Redação da Lei nº 8.429/1992
X - agir **ilicitamente** na arrecadação **de** tributo ou de renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;	X - agir **negligentemente** na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;
XIX - agir **para a configuração de ilícito** na celebração, **na** fiscalização e **na** análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;	XIX - agir **negligentemente** na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas

Desse modo, tal alteração normativa modificou o entendimento jurisprudencial acerca do assunto, a medida que as decisões aplicadas conforme a antiga LIA entendiam

que bastaria o dolo genérico para caracterização da improbidade[11]. Nessa perspectiva, ao eliminar a punição por atos ímprobos decorrentes de mera negligência ou falta de cuidado, a Lei nº 14.230/2021 estabeleceu uma nova linha divisória para a responsabilização, exigindo a comprovação do dolo específico para a responsabilização do agente público pelos atos por ele praticados, vide § 2º do art. 1º da atual LIA.

> § 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.

4.2 Análise dos atos de improbidade

Conforme o art. 9º da Lei 14.230/2021, o ato de improbidade que importa em enriquecimento ilícito consiste em obter vantagem, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1 da LIA.

Isso significa que a configuração do enriquecimento ilícito, uma das mais graves espécies de improbidade administrativa, exige a presença simultânea de elementos essenciais e bem definidos pela nova legislação. Primeiramente, a conduta do agente público ou do terceiro a ele equiparado deve ser intencional, caracterizada pelo dolo específico. Não basta a simples irregularidade ou o erro; é necessário que o agente tenha a vontade livre e consciente de auferir para si ou para outrem uma vantagem que sabe ser ilegal.

O segundo ponto central é a obtenção de "qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida". A lei é propositalmente ampla ao usar o termo "qualquer tipo", abrangendo não apenas o recebimento direto de dinheiro, mas também a incorporação de bens, valores, ou qualquer acréscimo ao patrimônio que não tenha uma origem lícita e comprovada. O próprio artigo 9º elenca, em seus incisos, exemplos de tais condutas, como receber comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, ou perceber vantagem econômica para facilitar a aquisição de bens ou a contratação de serviços pelo poder público.

[11] STJ, AgInt nos EREsp 1.107.310/MT, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Seção, DJe 26.05.2020; STJ, EREsp 1.193.248/MG, Rel. p/ Acórdão Min. Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 18.12.2020. A tese 11 da edição nº 40 da "Jurisprudência em Teses" do STJ dispõe: "O ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92 não requer a demonstração de dano ao erário ou de enriquecimento ilícito, mas exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não necessita ser específico, sendo suficiente o dolo genérico".

Por fim, o elemento crucial é o nexo de causalidade, a conexão direta entre a vantagem obtida e o exercício da função pública. A expressão "em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade" deixa claro que o enriquecimento deve ser uma consequência do uso da posição ocupada pelo agente. A função pública é o instrumento que possibilita o ganho ilícito. Sem esse vínculo, a conduta pode até configurar outro tipo de ilícito, mas não a improbidade administrativa por enriquecimento ilícito. As entidades mencionadas no art. 1º da LIA englobam toda a administração pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de empresas incorporadas ao patrimônio público e entidades para cuja criação ou custeio o erário tenha concorrido.

O ato de improbidade por dano ao erário, disciplinado no art. 10º da LIA, foi integralmente reestruturado pela Lei 14.230/2021 para focar na materialização da perda patrimonial em razão de conduta dolosa, conforme a redefinição do elemento subjetivo já estabelecida. Como consequência da supressão da modalidade culposa, a nova lei busca restringir a aplicação do instituto às condutas em que se verifica a intenção deliberada do agente público ou de terceiro em causar um prejuízo ao patrimônio, o que impede a configuração de improbidade por mera imprudência, negligência ou imperícia.

A principal decorrência prática dessa alteração é a exigência de que a lesão ao erário seja efetiva e comprovadamente demonstrada. Desse modo, ao impor esse rigor, o legislador elimina a possibilidade de responsabilização por dano meramente presumido, um entendimento que era aceito pela jurisprudência anterior em hipóteses como a frustração à licitude do processo licitatório[12].

Essa conjuntura legislativa impõe uma nova abordagem nas ações de

[12] EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FRUSTRAÇÃO DA LICITUDE DE PROCESSO LICITATÓRIO. NÃO HOMOLOGAÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA . PREÇO CONTRATADO SUPERIOR EM MAIS DE 20% AO VALOR ESTIMADO PELA ADMINISTRAÇÃO. **LESÃO AO ERÁRIO. DANO CARACTERIZADO. ELEMENTO SUBJETIVO CULPA . CONDENAÇÃO NAS SANÇÕES DO ARTIGO 12, III, DA LEI 8.429/92. POSSIBILIDADE.** - Segundo dicção do artigo 10, inciso VIII, da Lei nº 8 .429/92, constitui ato de improbidade a frustração da licitude de processo licitatório - A realização de procedimento administrativo, na modalidade pregão presencial, cuja licitação tem por objetivo o registro de preços para eventual e futura contratação de bens e serviços, deve observar as disposições do art. 43, IV, da Lei 8.666/93, ou seja, deverá ser verificada a conformidade de cada proposta com os preços correntes de mercado - Constatados vícios no certame licitatório, na medida em que a servidora (pregoeira) e o ex-prefeito, responsável pela homologação e adjudicação do resultado da licitação, de forma culposa, acolheram propostas economicamente menos vantajosas para a Administração, implicando em prejuízo ao erário (dano in re ipsa), face à superioridade do preço contratado em relação ao preço estimado (média no mercado), oscilando entre 10% a 34% de diferença a mais no valor de cada item - Demonstrada a lesão ao erário municipal, que na espécie é inerente à própria conduta praticada, e a culpa (lato senso) do agente público, imperativa a aplicação das sanções dispostas no art. 12, II, da 8 .148/92.
(TJ-MG - AC: XXXXX20158130476 Passa Quatro, Relator.: Des.(a) Wilson Benevides, Data de Julgamento: 05/06/2018, 7ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 12/06/2018)

improbidade por lesão ao erário, exigindo que a perda patrimonial seja concreta, mensurável e incontroversa, passível de ser materialmente quantificada para fins de ressarcimento. Em termos processuais, torna-se fundamental que a acusação demonstre não apenas o nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso, mas, primordialmente, a presença do dolo específico do agente em lesar o patrimônio público. Esse rigor hermenêutico visa coibir a banalização do instituto, reservando a improbidade a situações de efetiva e intencional má-fé na gestão da coisa pública.

Os atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública, previstos no art. 11º, sofreram a mais profunda e restritiva alteração promovida pela nova lei.

No texto anterior, a tipificação era aberta (*numerus apertus*), permitindo a condenação por violação genérica aos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade.

Com a reforma, art. 11º deixou de ser uma cláusula geral e passou a elencar condutas em um rol taxativo (*numerus clausus*), exigindo que o ato de improbidade se amolde estritamente a um dos seus incisos para ser punível. A intenção legislativa foi claramente coibir a condenação por meras irregularidades formais ou por violação a princípios de forma abstrata, reservando a improbidade para ofensas graves e qualificadas.

Em conformidade com as demais espécies de improbidade, é imprescindível a comprovação do dolo para a configuração do ilícito. A nova lei de improbidade exige que a ação ou omissão dolosa viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, e que a conduta esteja caracterizada por uma das hipóteses taxativas.

Outro impacto significativo desta redefinição foi a revogação da sanção de suspensão dos direitos políticos para os atos enquadrados exclusivamente no art. 11º. Dessa forma, as sanções aplicáveis a esta modalidade ficaram limitadas à multa civil, proibição de contratar com o Poder Público, proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios e perda da função pública, se houver. Assim, esta mudança visa proporcionalizar a punição, uma vez que o art. 11º é a única espécie de improbidade que não exige, necessariamente, a ocorrência de dano patrimonial ou enriquecimento ilícito.

Em síntese, o referido artigo exige um triplo filtro para a responsabilização: a conduta deve ser dolosa, deve estar taxativamente prevista nos incisos e deve

configurar uma violação relevante dos deveres funcionais, distanciando-se definitivamente da punição por simples ilegalidade ou erro sem má-fé.

5. ANÁLISE DO REGIME SANCIONATÓRIO DO ARTIGO 12 DA LIA

Concluída a análise sobre a breve síntese da gênese da lei e as motivações que levaram à necessidade de sua reforma no plano da tipificação dos atos de improbidade, torna-se imperativo examinar o novo regime de consequências jurídicas, consubstanciado no art. 12 da Lei 14.230/2021.

Tal dispositivo foi um dos focos da mudança legislativa, incorporando princípios do direito administrativo sancionador e do direito penal, com intuito de garantir maior racionalidade, proporcionalidade e individualização na aplicação das penas. Nessa perspectiva, a nova legislação buscou, essencialmente, afastar a rigidez punitiva do modelo original, estabelecendo parâmetros mais objetivos para a dosimetria das sanções. Assim, o sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa não se aperfeiçoa com a delimitação precisa das condutas ímprobas abordadas anteriormente, mas exige, fundamentalmente, um regime sancionatório coerente com a gravidade do ilícito.

É nesse sentido que o art. 12 da LIA constitui o núcleo de resposta estatal, estabelecendo os tipos de sanção, seus critérios de balizamento e limites máximos e mínimos de aplicação, o que reflete o esforço do legislador em promover maior rigor técnico e respeito às garantias do agente.

Destarte, o art. 12 apresenta em cada inciso todas as possíveis sanções a serem aplicadas pelo juiz por cada espécie de ato que importe em improbidade administrativa. Posto isso, os atos que acarretam em enriquecimento ilícito são punidos com base no inciso I; os que causam lesão ao erário, no inciso II; e os que afrontam os princípios da administração pública, no inciso III.

> Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:
> I - na hipótese do art. 9º desta Lei, **perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de**

> **contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos**;
> II - na hipótese do art. 10 desta Lei, **perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos**;
> III - na hipótese do art. 11 desta Lei, **pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos**;
> IV - (revogado).
> Parágrafo único. (Revogado).

A partir dessa nova configuração, e em cotejo com as espécies de improbidade, impõe-se a análise das alterações específicas em cada uma das sanções cominadas.

As sanções que tratam dos atos de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito são as mais rigorosas, posto que o objetivo é reprimir o ato do agente e garantir o ressarcimento integral ao erário.

Nessa linha lógica, a principal alteração do inciso I do citado artigo foi o aumento dos limites máximos das penas. Dessa forma, a suspensão dos direitos políticos e a proibição de contratar com o Poder Público deixaram de ser de 8 a 10 anos e foram estendidas para o prazo não superior a 14 anos.

Tal majoração demonstra que, apesar do endurecimento do elemento subjetivo para a configuração do dolo, quando a má-fé resulta em locupletamento ilícito, a resposta estatal é mais rigorosa, no sentido de punir com mais veemência o ato que gera enriquecimento ilícito.

Além disso, as sanções de caráter patrimonial incluem a perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, que possui nítido caráter confiscatório, e o pagamento de multa civil equivalente ao acréscimo patrimonial. Portanto, ambas visam não apenas punir o agente, mas, sobretudo, restaurar a situação patrimonial do erário e impedir o proveito indevido. A perda da função pública também foi mantida para esta hipótese, devendo sua aplicação observar o art. 20, I, da LIA, isto é, a efetivação da sanção só ocorrerá após o trânsito em julgado da sentença condenatória, reforçando o princípio da presunção de inocência e as garantias processuais.

Redação da Lei nº 14.230/2021	Redação da Lei nº 8.429/1992
I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos **até 14 (catorze) anos**, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, **pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos**;	I - na hipótese do art. 9°, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de **oito a dez anos**, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, **pelo prazo de dez anos**;

Diferentemente da modalidade anterior, nesta as sanções mantiveram-se severas, mas com prazos ligeiramente menores.

A suspensão dos direitos políticos e a proibição de contratar com o Poder Público têm o limite máximo fixado em 12 anos, bem como a pena de multa civil é aplicada equivalente ao dano causado ao erário, o que reforça a natureza ressarcitória da penalidade.

Desse modo, a perda da função pública também é cominada, havendo previsão expressa da perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância. Tal ressalva é crucial, uma vez que, embora o dano ao erário não necessite do enriquecimento ilícito, o legislador permite a cumulação das sanções de perda patrimonial caso o agente ou terceiro tenha se beneficiado do ato que causou prejuízo.

Portanto, fundamentalmente nota-se que, com a exigência do dolo e dano efetivo para configuração dos atos que importam dano ao erário, a aplicação dessas sanções tornou-se mais restrita e tecnicamente delimitada, visando a punição apenas dos atos intencionais de má gestão que gerem comprovadamente perda patrimonial.

Redação da Lei nº 14.230/2021	Redação da Lei nº 8.429/1992

II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos **até 12 (doze) anos**, pagamento de multa civil **equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente**, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, **pelo prazo não superior a 12 (doze) anos**;	II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos **de cinco a oito anos**, pagamento de multa civil de **até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente**, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, **pelo prazo de cinco anos**;

A mudança mais significativa foi a revogação da sanção de suspensão dos direitos políticos. Com isso, o art. 11 é a única modalidade de improbidade que não acarreta a inelegibilidade do agente, alinhando-se à intenção de punir com menor rigor os ilícitos que não geram dano financeiro ou enriquecimento.

Desse modo, as sanções aplicáveis a essa modalidade se limitam a duas espécies: multa civil, com limite máximo em até 24 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente, valor consideravelmente menor do que o previsto nas demais espécies; e a proibição de contratar e receber incentivos fiscais pelo prazo não superior a 4 anos, sendo este o menor prazo previsto no art. 12.

Não obstante, a perda da função pública, embora aplicável, deve ser analisada com cautela, posto que esta modalidade de improbidade não se presume lesiva ao patrimônio, exigindo que a conduta dolosa se enquadre de forma taxativa no rol do art. 11 e revele uma lesividade relevante aos deveres funcionais. Assim, a exclusão da suspensão dos direitos políticos e a redução dos limites de multa e proibição demonstram a busca por uma maior proporcionalidade na repressão dos atos de improbidade de menor potencial lesivo.

Redação da Lei nº 14.230/2021	Redação da Lei nº 8.429/1992

III - na hipótese do art. 11 desta Lei, **pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente**, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, **pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos**;	III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, **perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos**, **pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente** e **proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente**, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, **pelo prazo de três anos**.

6. A NOVA LÓGICA DO ART. 12 CAPUT: DOSIMETRIA E PROPORCIONALIDADE

Em coerência com o delineado, o avanço promovido pela redação atual da LIA é notável no que concerne à regulação da dosimetria das sanções de improbidade, estabelecendo critérios mais objetivos e garantindo que o magistrado se guie pelos princípios do Direito Administrativo Sancionador. Assim, o art. 12, *caput*, determina que as sanções podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato. Essa previsão, embora não seja inteiramente nova, ganha uma relevância sistemática sem precedentes no contexto da Lei 14.230/2021, que buscou afastar a rigidez e a aplicação automática e irrefletida das penas que marcaram a legislação original, consolidando a LIA como um verdadeiro estatuto do Direito Administrativo Sancionador.

O principal vetor da dosimetria pós-reforma é, inequivocamente, a proporcionalidade qualificada, que exige a individualização da pena. O juiz está vinculado à obrigação de avaliar a gravidade do fato e as circunstâncias objetivas e subjetivas que o envolvem, abandonando a cultura de "pacotes de sanções" que vigorava sob a lei antiga. Essa individualização exige a análise de fatores concretos, não mais presumíveis, transformando a sentença em uma peça de rigorosa justificação. A avaliação judicial deve perpassar, obrigatoriamente, os seguintes elementos:

Primeiramente, a extensão do dano e o proveito econômico obtido pelo agente devem ser apurados de forma exata. O dano, especialmente para fins do art. 10, deve ser efetiva e comprovadamente demonstrado, não se admitindo mais o dano presumido, o

que vincula a punição ao prejuízo patrimonial concreto. O proveito econômico, por sua vez, delimita a base de cálculo da multa civil e fundamenta o montante do ressarcimento.

Em segundo lugar, a dosimetria deve considerar o nexo de causalidade entre a conduta e a lesão, um requisito lógico-jurídico para a imputação. Contudo, o elemento subjetivo, o nível de dolo específico do agente, é o fator mais determinante para a dosimetria no novo regime. O grau de dolo baliza a severidade das sanções, sendo a prova da desonestidade um requisito fundamental e intransponível para toda e qualquer conduta que importe em ato de improbidade.

A aplicação de sanções deve, assim, observar uma relação de estrita necessidade entre a conduta e o resultado sancionatório, vedando a cominação de penas desnecessárias, desproporcionais ou excessivamente onerosas em relação ao ilícito praticado. O princípio da proporcionalidade exige um juízo tripartite: a adequação (se a pena é capaz de atingir o fim repressivo), a necessidade (se não há meio menos gravoso para atingir o mesmo fim) e a proporcionalidade em sentido estrito (se o benefício da medida não supera o ônus imposto). A não observância destes vetores implica a nulidade da sentença por violação ao mandamento constitucional da proporcionalidade.

Nessa perspectiva, a expressa autorização para que as sanções sejam aplicadas isoladamente reforça a busca pela proporcionalidade e materializa o princípio da mínima intervenção do direito sancionador. Tal prerrogativa confere ao magistrado a faculdade de optar pela sanção mais adequada, mesmo que o inciso preveja diversas possibilidades, impedindo a indesejada cumulação automática de penalidades quando a gravidade do fato não o exigir.

Essa flexibilidade, entretanto, não significa liberalidade. A LIA impõe ao juiz um dever de fundamentação qualificada para justificar a escolha da pena, seja pela sua cumulação ou pelo seu isolamento. A jurisprudência do STJ tem consolidado a tese de que, embora a lei preveja a cumulação, esta só é aceitável se houver motivação concreta demonstrando que uma sanção isolada seria insuficiente para reprovar e prevenir o ilícito. Consequentemente, as penas mais severas, como a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos, devem ser reservadas aos atos de maior lesividade e de dolo intenso, conforme a exata proporção da ofensa ao bem jurídico tutelado. A ausência de fundamentação sobre a necessidade de cumulação de penas pode levar à sua readequação pelas instâncias superiores.

Outro ponto importante, que demarca a nova moldura do art. 12, consiste na reiteração da independência entre o ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e as demais sanções. Esta distinção é crucial para o entendimento da natureza mista da LIA.

O ressarcimento é uma obrigação de natureza civil-reparatória e não se confunde com as sanções de caráter punitivo. Ele visa restaurar o *status quo ante*, ou seja, recompor o patrimônio público lesado, sendo uma consequência direta do prejuízo. As sanções punitivas, como a multa civil, a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública, são, por sua vez, de natureza administrativa sancionadora e podem ser aplicadas cumulativamente com o ressarcimento, pois possuem finalidade distinta (repressão e prevenção). Contudo, o ressarcimento é obrigatório sempre que houver dano patrimonial efetivo e comprovado, independentemente da aplicação das outras penas, reafirmando que o dano ao erário é um ilícito que, mesmo sem as demais sanções, enseja o dever de reparação integral.

Essa nova moldura dosimétrica demonstra o movimento do Direito Administrativo Brasileiro em direção a um sistema de responsabilização mais técnico, maduro e menos punitivista em sua essência. Ao exigir a prova do dolo e a proporcionalidade da pena, a LIA concentra o rigor nas condutas que envolvem má-fé qualificada e evidente lesão ao interesse público, garantindo que o combate à corrupção se dê sob o manto da legalidade e das garantias fundamentais.

7. CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou analisar as profundas transformações operadas no regime sancionatório da Lei 8.429/92 pela Lei 14.230/2021, concentrando-se na interpretação normativa do art. 12. O objetivo central foi examinar como a reforma redefiniu o novo paradigma de responsabilidade, buscando afastar a rigidez e a insegurança jurídica que pairavam sobre a Administração Pública.

Conclui-se que a Lei 14.230/2021 promoveu um ponto de inflexão no Direito Administrativo Sancionador brasileiro, transicionando de um regime de responsabilidade subjetiva/culposa para um sistema focado exclusivamente no dolo específico. A reforma extinguiu a modalidade culposa para os arts. 9 e 10, exigindo a comprovação da "vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito" para a

configuração de qualquer ato ímprobo. Essa exigência legal cumpriu o papel de traçar uma linha clara entre o administrador probo, mas inábil, e o administrador desonesto.

Essa nova lógica impactou diretamente a tipificação: para o art. 10, a lei exige a comprovação de prejuízo "efetiva e comprovadamente" demonstrado, eliminando a possibilidade de condenação baseada em dano presumido. Para o art. 11, a norma abandonou a cláusula geral e adotou um rol taxativo de condutas, garantindo que o ilícito se configure apenas mediante violação relevante e dolosa dos deveres funcionais.

O art. 12, núcleo deste estudo, reflete perfeitamente a nova abordagem ao exigir que as sanções sejam aplicadas "isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato". Esta previsão consagra o dever judicial de proporcionalidade e individualização da pena, uma vez que a flexibilidade é controlada pelo Direito Administrativo Sancionador. A dosimetria exige a análise do nível de dolo, da extensão do dano e do proveito econômico. Essa lógica de proporcionalidade resultou em: a pena máxima de suspensão dos direitos políticos foi aumentada de
10 para 14 anos, demonstrando maior severidade para a ofensa mais grave ao patrimônio público; Houve a revogação da suspensão dos direitos políticos, a redução da multa máxima de 100 para 24 vezes a remuneração e a redução da proibição de contratar para 4 anos, tornando a punição mais proporcional ao ilícito de menor potencial lesivo.

Em síntese, a Lei 14.230/2021 transformou a LIA de um instrumento de moralização generalizada e aplicação desproporcional em um verdadeiro microssistema de repressão à desonestidade qualificada. O novo regime garante maior segurança jurídica ao administrador probo, concentrando o foco do sistema no combate à corrupção com dolo específico e atendendo à demanda por uma LIA mais técnica e eficaz.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ana Roberta Gois de. **Ato ímprobo e alterações da Lei nº 14.230/21**: o elemento subjetivo na conduta dos agentes públicos. Trabalho de Conclusão de Curso– Universidade Federal De Pernambuco, Recife, 2023.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. **Diário**

Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 03 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 26 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 22 mar. 2025.

CAMPOS, Drielly do Vale. **Lei de Improbidade Administrativa**: análise jurídica da extinção da forma culposa e seus desdobramentos jurídicos. Trabalho de Conclusão de Curso – Centro Universitário do Planalto Central Apparecido dos Santos, Gama, 2023.

DUARTE JR., Ricardo. **Improbidade Administrativa**: aspectos teóricos e práticos. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MATTEDI, Clara Costa. **Exame dos atos de improbidade administrativa que atentem contra os princípios da Administração Pública**: análise a partir das inovações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal De Ouro Preto, Ouro Preto, 2023.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **A jurisprudência do STJ após a Lei 14.230 e o tratamento prioritário dos casos de improbidade**. Brasília, DF: Superior Tribunalde Justiça, 2024. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2024/28042024-A- jurisprudencia-do-STJ-apos-a-Lei-14-230-e-o-tratamento-prioritario-dos-casos-de-improbidade.aspx. Acesso em: 19 de set. de 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Jurisprudência em teses**: edição nº 221: improbidade administrativa V. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, [2023?]. Disponível em: https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/JuriTeses/article/download/13 055/13157. Acesso em: 19 de set. de 2025.

UMA retrospectiva histórica da improbidade administrativa. **Jusbrasil**, [s.d.]. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/uma-retrospectiva-historica-da-improbidade-adm inistrativa/1855831892. Acesso em: 22 mar. 2025.

VANIN, Fábio S.; FILHO, Ilton Norberto R.; ROCHA, Wesley. **Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Almedina, 2023. E-book. ISBN 9786556279459. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556279459/. Acesso em: 22 mar. 2025.

ENTRE APOSTAS E IMPOSTOS: DESAFIOS NA REGULAMENTAÇÃO DAS APOSTAS ESPORTIVAS E A ATUAÇÃO DO STJD NA PREVENÇÃO DE CRIMES FISCAIS

Paulo G M Almeida[1]

Ricardo César Ferreira Duarte Júnior[2]

RESUMO

O presente trabalho aborda os desafios enfrentados pela regulamentação das apostas esportivas no Brasil, com foco na Lei nº 14.790/2023 e os impactos econômicos e tributários dessa atividade. A análise abrange a evolução histórica e jurídica das apostas no país, destacando a legalização das apostas de quota fixa pela Lei nº 13.756/2018 e os avanços proporcionados pela Lei nº 14.790/2023. Embora o marco regulatório tenha avançado, ainda persistem dificuldades relacionadas à fiscalização eficaz, à arrecadação tributária e ao combate a práticas ilícitas, como a lavagem de dinheiro e a evasão fiscal, especialmente no contexto das plataformas digitais.O trabalho também examina a atuação do Superior Tribunal de Justiça Desportiva (STJD) e seu papel na preservação da integridade das competições esportivas, combatendo práticas fraudulentas como a manipulação de resultados, frequentemente associadas a apostas ilegais. Embora o STJD não exerça funções fiscais ou penais diretas, sua atuação disciplinar tem impacto indireto na prevenção de crimes fiscais, uma vez que a manipulação de resultados afeta tanto a credibilidade das competições quanto a arrecadação tributária.A pesquisa conclui que, para que o mercado de apostas esportivas seja regulamentado de forma eficaz e sustentável, é necessária uma fiscalização mais rigorosa, um sistema tributário mais justo e a implementação de políticas de compliance eficientes. A cooperação entre os órgãos reguladores, como o Ministério da Fazenda, a Receita Federal, o COAF e o STJD, é essencial para garantir a transparência e a integridade do setor. Ao integrar essas

[1] Acadêmico do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN. E-mail: pauloalmeidamdr@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@unirn.edu.br.

medidas, o Brasil poderá consolidar um mercado de apostas responsável, que contribua positivamente para a economia, ao mesmo tempo em que previne práticas ilícitas e protege a ordem econômica e tributária.

Palavras-chave: Apostas esportivas. Regulamentação. Impostos. Fiscalização e STJD.

BETWEEN BETS AND TAXES: CHALLENGES IN THE REGULATION OF SPORTS BETTING AND THE ROLE OF THE STJD IN PREVENTING TAX CRIMES

ABSTRACT

This paper addresses the challenges faced by the regulation of sports betting in Brazil, focusing on Law No. 14.790/2023 and the economic and tax impacts of this activity. The analysis covers the historical and legal evolution of betting in the country, highlighting the legalization of fixed-odds betting under Law No. 13.756/2018 and the advancements provided by Law No. 14.790/2023. Although the regulatory framework has advanced, challenges persist regarding effective oversight, tax collection, and the fight against illicit practices, such as money laundering and tax evasion, especially in the context of digital platforms.The paper also examines the role of the Superior Court of Sports Justice (STJD) and its role in maintaining the integrity of sports competitions, combating fraudulent practices such as match-fixing, which are often associated with illegal betting. Although the STJD does not directly perform fiscal or criminal functions, its disciplinary actions indirectly impact the prevention of fiscal crimes, as match-fixing affects both the credibility of competitions and tax revenue.The research concludes that, for the sports betting market to be effectively and sustainably regulated, more stringent oversight, a fairer tax system, and the implementation of efficient compliance policies are necessary. Cooperation among regulatory bodies, such as the Ministry of Finance, the Federal Revenue Service, COAF, and the STJD, is essential to ensure transparency and integrity in the sector. By integrating these measures, Brazil can establish a responsible betting market that contributes positively to the economy while preventing illicit practices and protecting the economic and tax order.

Keywords: Sports betting. Regulation. Taxes. Oversight e STJD.

1 INTRODUÇÃO

A expansão das apostas esportivas no Brasil representa uma transformação significativa nos âmbitos econômico, tecnológico e jurídico, impulsionada pela digitalização, pela popularização das plataformas online e pela entrada de empresas estrangeiras no mercado nacional. A autorização da modalidade de apostas de quota fixa pela Lei nº 13.756/2018 iniciou o processo de legalização e regulação do setor. Contudo, somente com a promulgação da Lei nº 14.790/2023 o país passou a contar com um marco normativo mais estruturado para disciplinar a tributação dessa atividade.

Apesar desse avanço legislativo, persistem inúmeros desafios relacionados à aplicação prática da nova lei, especialmente no que diz respeito à fiscalização eficaz, à arrecadação tributária e ao enfrentamento de práticas ilícitas associadas ao uso indevido das apostas, como a lavagem de dinheiro e a evasão fiscal. A complexidade da atividade, a fluidez das operações digitais e o caráter transnacional das plataformas evidenciam a necessidade de uma atuação coordenada entre diversos órgãos e instituições.

Nesse cenário, destaca-se o papel do Superior Tribunal de Justiça Desportiva (STJD), cuja competência primária é de natureza disciplinar-desportiva, voltada à proteção da integridade das competições. Embora não exerça funções diretamente fiscais ou penais, sua atuação no combate à manipulação de resultados assume importância estratégica. Isso porque a manipulação de eventos esportivos está frequentemente associada a esquemas de lavagem de dinheiro e a outras fraudes que impactam a ordem econômica e, de forma indireta, a arrecadação fiscal.

Diante desse contexto, o presente trabalho tem como objetivo analisar os desafios contemporâneos da regulamentação das apostas esportivas no Brasil, com ênfase na efetividade da Lei nº 14.790/2023 e nos impactos econômicos e tributários decorrentes dessa atividade. Além disso, busca-se compreender como a atuação do STJD, ao zelar pela integridade esportiva, pode colaborar indiretamente na contenção de práticas criminosas que envolvem lavagem de dinheiro, sonegação e evasão de divisas. Trata-se, portanto, de uma investigação interdisciplinar que articula os campos do Direito Tributário, do Direito Penal Econômico e do Direito Desportivo.

2 CONTEXTO HISTÓRICO E JURÍDICO DAS APOSTAS ESPORTIVAS NO BRASIL

As apostas fazem parte da história humana desde a Antiguidade, com registros na Suméria, Egito, Índia e China, associadas a práticas religiosas e sociais (MCMILLEN, 1996). Na Roma Antiga, eram comuns, com apostadores chegando a colocar sua liberdade em jogo (LANCIANI, 1892). Durante a Idade Média, embora a Igreja se opusesse, os jogos continuaram a se expandir .

No Brasil, as apostas foram inicialmente proibidas pelo Código Criminal de 1830 (BRASIL, 1830). No entanto, com o tempo, a exploração econômica das apostas se tornou evidente, especialmente com a criação de loterias e a Loteria Esportiva Federal, em 1969, regulamentando as apostas em futebol (BRASIL, 1969). A repressão a cassinos e jogos de azar seguiu com o Decreto-Lei nº 3.688/1941 (Lei das Contravenções Penais) e o Decreto-Lei nº 9.215/1946 (SILVEIRA, 2001; WESTIN, 2016). Mesmo com as proibições, as apostas continuaram, muitas vezes de forma clandestina (BAITELLO, 2022).

Com a evolução tecnológica, a televisão e a internet ampliaram o acesso às apostas, trazendo novos desafios sociais, como o vício e o endividamento A popularização das apostas foi refletida na cultura, como na série Peaky Blinders, que ilustra o impacto das casas de apostas (SÉRIE PEAKY BLINDERS, 2019).

A mudança no contexto jurídico ocorreu com a Lei nº 13.756/2018, que formalizou as apostas esportivas de quota fixa, estabelecendo normas de operação e proteção aos apostadores (BRASIL, 2018). Mais recentemente, a Medida Provisória nº 1.182/2023 e o Projeto de Lei nº 3.626/2023 detalharam requisitos para operadores de apostas, incluindo sede no Brasil, governança e prevenção à lavagem de dinheiro (BRASIL, 2023a; BRASIL, 2023b). A Portaria Normativa MF nº 1.330/2023 complementou a regulamentação, estabelecendo padrões de segurança e prevenção ao vício (BRASIL, 2023c).

Em suma, as apostas esportivas no Brasil têm uma história marcada por repressão, regulamentação e exploração econômica. O país busca equilibrar arrecadação com proteção social, buscando um modelo sustentável para o mercado de apostas.

3 A LEI Nº 14.790/2023 E OS DESAFIOS TRIBUTÁRIOS

A Lei nº 14.790/2023, sancionada em 29 de dezembro de 2023, representa um marco importante para o mercado de apostas esportivas no Brasil, estabelecendo um framework regulatório claro e abrangente para as apostas de quota fixa, um modelo de apostas no qual o valor da aposta e o pagamento de prêmios são previamente definidos. Com a vigência da lei a partir de 1º de janeiro de 2025, a exploração de apostas no Brasil será exclusiva para empresas que obtiverem a autorização do Ministério da Fazenda, o que impõe uma barreira significativa à entrada de empresas no mercado e confere ao Estado maior controle sobre a atividade.

O texto da lei detalha as regras para o funcionamento das apostas, incluindo requisitos operacionais para as empresas, que vão desde a obtenção de autorização do Ministério da Fazenda até a implementação de políticas de prevenção à lavagem de dinheiro e manipulação de resultados. Essas medidas visam assegurar que o mercado de apostas esportivas seja não apenas um canal de arrecadação, mas também uma atividade regulada, transparente e que proteja os consumidores de fraudes e práticas ilegais.

No entanto, a regulamentação enfrenta desafios tributários consideráveis, especialmente em relação ao controle de rendimentos originados de apostas virtuais. A Receita Federal, a partir da edição da Solução de Consulta Cosit nº 2/2025, consolidou o entendimento de que os ganhos provenientes de apostas virtuais, inclusive os obtidos em plataformas estrangeiras, são considerados rendimentos tributáveis para fins de Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF).

De acordo com esse entendimento, qualquer crédito de valores na conta de plataformas de apostas, mesmo que não seja transferido ao Brasil, é sujeito à tributação, o que significa que a mera disponibilidade do recurso já configura o fato gerador da obrigação tributária. Essa medida representa um esforço significativo da Receita Federal para controlar e tributar os rendimentos oriundos de plataformas internacionais, que até então estavam fora do alcance das autoridades fiscais brasileiras (ALVARES; SIGUEMATU, 2025).

A questão da tributação sobre plataformas estrangeiras é um dos maiores desafios impostos pela Lei nº 14.790/2023. As plataformas de apostas offshore, que operam a partir de paraísos fiscais como Curaçao e Gibraltar, têm causado prejuízos ao mercado regulado brasileiro, uma vez que essas empresas conseguem operar com carga tributária reduzida e maior flexibilidade legal, uma vez que estão fora do

controle direto do Estado brasileiro. Esses operadores utilizam mecanismos como links hackeados e campanhas de marketing agressivas, como a promoção de sites através de influenciadores digitais, para captar usuários no Brasil, o que gera um mercado paralelo que reduz a arrecadação tributária e prejudica as finanças públicas.

Apesar das medidas de fiscalização implementadas pelo Brasil, como bloqueios de DNS e a suspensão de canais de influenciadores, as plataformas offshore continuam a ressurgir com novos domínios e continuam oferecendo seus serviços aos brasileiros. Especialistas no setor apontam que, em jurisdições mais maduras, o bloqueio de sites é combinado com medidas mais rigorosas, como o bloqueio de pagamentos, o que efetivamente impede a operação dessas plataformas ilegais. No Brasil, a falta de uma legislação específica para o bloqueio de pagamentos, além dos bloqueios de sites, revela a insuficiência das medidas de fiscalização atuais para lidar com a rápida proliferação de plataformas não regulamentadas, tornando ainda mais difícil a proteção do mercado e a arrecadação de tributos (VALE, 2025).

Além disso, a Lei nº 14.790/2023 reforça a necessidade de implementar medidas de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo. O Artigo 8 da lei exige que as empresas de apostas adotem políticas robustas de compliance para monitoramento de transações suspeitas, enquanto o Artigo 25 obriga a implementação de procedimentos para análise detalhada das apostas, visando identificar atividades ilícitas. Essas disposições são fundamentais para garantir que o mercado de apostas não se torne um canal para práticas criminosas, como lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo, que podem comprometer a segurança do sistema financeiro nacional.

O crime fiscal, entendido como a prática dolosa de omitir, falsificar ou manipular informações para reduzir ou postergar o pagamento de tributos, é uma preocupação constante no mercado de apostas esportivas. Quando se trata de apostas online, o uso de criptomoedas e a anonimização das transações tornam a fiscalização ainda mais difícil. As plataformas que utilizam criptomoedas permitem a movimentação de grandes quantias de dinheiro sem um rastreamento efetivo, o que pode criar redes de transações dispersas que dificultam a identificação de práticas ilícitas (DOWLING; LOPEZ, 2020; MILLER, 2021). Essa vulnerabilidade expõe o mercado brasileiro a riscos significativos de evasão fiscal e sonegação, especialmente em plataformas não regulamentadas que operam sem a devida supervisão das

autoridades fiscais.

A omissão de rendimentos provenientes de plataformas de apostas virtuais é tratada como sonegação fiscal, com a Receita Federal impondo multas de até 150% sobre o valor não declarado, além de juros e correções pela Selic. No âmbito penal, a sonegação fiscal configura crime, com pena de reclusão de até cinco anos, além de multa, conforme a Lei nº 8.137/1990. A exigência de um registro detalhado das transações realizadas nas plataformas de apostas visa garantir a rastreabilidade dos valores e assegurar que as obrigações tributárias sejam cumpridas corretamente (ALVARES; SIGUEMATU, 2025).

A regulamentação das apostas esportivas no Brasil, especialmente com a Lei nº 14.790/2023, é um avanço significativo, mas ainda enfrenta desafios substanciais. A medida busca integrar o setor de apostas ao sistema fiscal formal e aumentar a transparência nas operações, mas o controle sobre plataformas offshore e a complexidade das transações realizadas por meio de criptomoedas exigem políticas fiscais mais estruturadas e fiscalização mais eficaz. A transparência na arrecadação, a educação fiscal e a cooperação entre operadoras de apostas e o governo serão fundamentais para garantir que os recursos arrecadados por meio dessa atividade sejam aplicados de forma eficiente, promovendo o desenvolvimento econômico e a justiça fiscal no país.

Em resumo, a Lei nº 14.790/2023 marca um importante passo na regulamentação do mercado de apostas no Brasil, impondo desafios tributários e fiscais significativos, especialmente no que diz respeito à tributação de ganhos originados em plataformas estrangeiras e à necessidade de garantir a integridade do sistema financeiro nacional. O sucesso da regulamentação dependerá da implementação de mecanismos robustos de fiscalização, da colaboração entre as autoridades fiscais e as operadoras de apostas e da criação de políticas fiscais que assegurem a transparência, a justiça fiscal e o crescimento sustentável do mercado de apostas esportivas no Brasil.

4 O PAPEL DO STJD NA INTEGRIDADE DAS COMPETIÇÕES ESPORTIVAS E NA PREVENÇÃO DE CRIMES FISCAIS

A Justiça Desportiva, prevista na Constituição Federal, é um sistema jurídico

autônomo que visa garantir a moralidade e a integridade das competições esportivas no Brasil. Regida pela Lei Pelé (Lei nº 9.615/1998), pela Lei Geral do Esporte (Lei nº 14.597/2023) e por outras normas do Conselho Nacional do Esporte, a Justiça Desportiva é composta por comissões disciplinares, tribunais desportivos e o Superior Tribunal de Justiça Desportiva (STJD). Embora essas instâncias tenham natureza privada, suas decisões são de interesse público e reconhecidas pela Constituição Federal, com competência exclusiva para tratar de infrações esportivas e questões relativas às competições.

A atuação da Justiça Desportiva é regida pelo princípio da celeridade, o que garante que as disputas sejam resolvidas de forma rápida e eficaz. O acesso ao Poder Judiciário convencional só ocorre após o esgotamento das instâncias internas da Justiça Desportiva. Isso significa que o STJD, como instância superior, desempenha um papel fundamental na resolução de questões disciplinares, incluindo aquelas relacionadas a práticas ilícitas no esporte.

Com a crescente regulamentação das apostas esportivas no Brasil, especialmente após a promulgação da Lei nº 13.756/2018, o cenário esportivo brasileiro tem enfrentado novos desafios relacionados à integridade das competições. Nesse contexto, o STJD se tornou peça-chave na preservação da ética e da moralidade no esporte, sendo responsável por regulamentar, prevenir e combater práticas fraudulentas, como o match-fixing (manipulação de resultados), que frequentemente está associado às apostas ilegais.

O STJD é um tribunal especializado no sistema jurídico da Justiça Desportiva, com competência exclusiva para lidar com questões relacionadas ao esporte, de acordo com a lex sportiva. Isso significa que, embora o STJD tenha autonomia, ele não integra o Poder Judiciário comum, conforme definido no artigo 92 da Constituição Federal. O artigo 217 da mesma Constituição estabelece que questões desportivas devem ser primeiramente analisadas dentro da Justiça Desportiva, antes de qualquer recurso ao Judiciário convencional.

O advento da legalização das apostas esportivas trouxe novos desafios para o STJD, pois, além de regulamentar a prática, o tribunal também passou a ser responsável por garantir a integridade das competições, prevenindo práticas fraudulentas influenciadas por apostas ilegais. Nesse cenário, o STJD assume diversas responsabilidades, como:

1. Prevenir e reprimir fraudes nos resultados das competições, com ênfase na manipulação de resultados e no uso de informações privilegiadas, práticas frequentemente associadas a apostas ilegais.

2. Aplicar sanções a atletas, clubes, técnicos e outras pessoas envolvidas em práticas que possam comprometer a integridade do esporte. O artigo 254-A do Código Brasileiro de Justiça Desportiva (CBJD) estabelece que infrações relacionadas à manipulação de resultados são severamente punidas, com penas rigorosas para os infratores.

3. Regulamentar as apostas esportivas, criando normas que integrem as apostas ao ambiente desportivo de forma ética e transparente, assegurando que as práticas estejam em conformidade com os princípios da lex sportiva.

A atuação do STJD se torna ainda mais crucial em um cenário em que as apostas esportivas se expandem, com plataformas de apostas online ganhando força no Brasil. O mercado de apostas, embora regulamentado pela Lei nº 13.756/2018, ainda enfrenta desafios, especialmente em relação a plataformas de apostas ilegais que operam fora do controle estatal. O STJD tem a responsabilidade de monitorar o impacto dessas apostas nas competições, agindo como guardião da moralidade esportiva e combatendo práticas como a manipulação de resultados e o uso de informações privilegiadas para fins fraudulentos.

Além disso, a Lei nº 13.756/2018 representa um avanço significativo para o setor, proporcionando maior controle sobre as apostas em competições esportivas e garantindo que elas sejam realizadas de forma transparente e dentro das normas estabelecidas. No entanto, o STJD continua a ser o órgão responsável por assegurar que o impacto das apostas não prejudique a integridade do esporte. Isso inclui a criação de normas complementares, a fiscalização das práticas de apostas e a aplicação de sanções rigorosas em casos de manipulação de resultados.

Portanto, o STJD desempenha um papel essencial na preservação da integridade das competições esportivas brasileiras. Sua competência normativa e sua autonomia permitem que o tribunal regule a atuação dos envolvidos no setor de apostas, garantindo que essas práticas ocorram de maneira ética e justa. Através da

implementação de normas rigorosas e da aplicação de sanções em casos de infrações, o STJD assegura que o esporte continue sendo uma atividade legítima, transparente e ética, sem que sua integridade seja comprometida pelas influências externas das apostas ilegais.

Em resumo, o STJD se destaca como um guardião da integridade esportiva, especialmente no contexto da crescente regulamentação das apostas esportivas. Sua atuação, embora indireta em relação à regulamentação das apostas, tem um impacto direto na prevenção de práticas ilícitas no mercado de apostas, assegurando que as competições esportivas no Brasil sejam conduzidas com ética e transparência

5 DESAFIOS FISCAIS E COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO NO MERCADO DE APOSTAS

No Brasil, o futebol é considerado mais do que um simples esporte; ele representa uma paixão nacional, sendo um elemento fundamental da cultura e identidade do país. O gramado, por sua vez, é visto como um palco sagrado, onde se disputam mais do que apenas competições esportivas, mas também as emoções de milhões de torcedores que vibram, sofrem e se emocionam a cada jogo. No entanto, como em qualquer competição, há aqueles que não entram para competir de maneira justa, mas sim para trapacear, corrompendo a essência do jogo.

Nos últimos anos, investigações têm revelado que, em algumas ocasiões, os resultados dos jogos já estavam manipulados antes mesmo do apito inicial, comprometendo a integridade das competições e prejudicando a confiança do público no esporte.

No ordenamento jurídico brasileiro, a manipulação de resultados é tratada com extrema severidade. A Lei Geral do Esporte (Lei nº 14.597/2023) tipifica essa conduta como crime, com penas que variam de 2 a 6 anos de reclusão, além de multas, refletindo a gravidade com que a prática é encarada no contexto esportivo. No âmbito da justiça desportiva, o Código Brasileiro de Justiça Desportiva (CBJD) impõe sanções como suspensão, multas e até mesmo eliminação das competições, representando consequências drásticas e comprometedores para os atletas envolvidos.

Nesse contexto o Superior Tribunal de Justiça Desportiva (STJD) tem aplicado essas penalidades com rigor, suspendendo ou banindo atletas que manipulam os

resultados dos jogos, com o intuito de garantir a seriedade do futebol brasileiro e preservar sua credibilidade. Essas punições, em muitos casos, têm um impacto irreversível na carreira do atleta, afetando não apenas sua trajetória profissional, mas também sua reputação e suas oportunidades futuras.

O combate à manipulação de resultados é uma tarefa complexa que envolve tanto a justiça comum quanto a desportiva. A justiça comum, com seu poder investigativo, é responsável por buscar evidências, oferecer denúncias e aplicar condenações conforme a legislação vigente, buscando assegurar que os responsáveis por fraudes sejam devidamente punidos. Já a justiça desportiva, sob a responsabilidade do STJD, tem um papel fundamental na manutenção da integridade das competições, aplicando penas rápidas e eficazes aos atletas suspeitos de envolvimento em manipulação de resultados.

O STJD, portanto, atua como um guardião da moralidade esportiva, assegurando que os jogos sejam disputados de maneira justa, sem a interferência de práticas ilícitas que possam comprometer a competição.

Em declarações recentes, José Perdiz de Jesus, presidente do STJD, destacou a importância da atuação do tribunal, especialmente no contexto da Operação Penalidade Máxima. Ele enfatizou que, apesar da possibilidade de não persecução penal, onde os acusados podem fazer acordos, o STJD tem sido implacável ao suspender jogadores envolvidos, refletindo o rigor do tribunal na aplicação das punições. Em junho de 2023, o STJD divulgou as punições aplicadas a jogadores envolvidos em manipulação de resultados no Campeonato Brasileiro de 2022, com dois atletas sendo banidos do futebol e outros cinco recebendo suspensões, enquanto apenas Igor Cariús foi absolvido. Essas penalidades não apenas punem os infratores, mas também enviam uma mensagem clara sobre a postura firme do STJD na preservação da integridade do esporte.

O impacto da manipulação de resultados no futebol vai além das penalidades aplicadas aos atletas. Gustavo Lisboa, em uma análise publicada em agosto de 2025, destaca como esses esquemas fraudulentos afetam negativamente a confiança do público e dos patrocinadores, prejudicando a credibilidade das competições e a sustentabilidade econômica do futebol. Lisboa associa esses esquemas às operações "Penalidade Máxima" e "Cartão Vermelho", ressaltando que a manipulação de resultados compromete a confiança do torcedor, diminui o valor do esporte como

produto e afeta a imagem do futebol no cenário internacional.

A atuação do STJD, portanto, se torna cada vez mais crucial para garantir que o futebol continue a ser um espaço legítimo de competição, livre de práticas fraudulentas.

Além das penalidades, o STJD tem adotado medidas de reabilitação para atletas que cumprem suas penas. Em 5 de setembro de 2025, o tribunal deferiu o pedido de reabilitação de três atletas envolvidos na manipulação de resultados. Ygor Catatau, Gabriel Neri e Romarinho cumpriram as penas de eliminação e multa e, após o cumprimento dos requisitos legais estabelecidos no CBJD, puderam solicitar sua reabilitação. Essa medida permite que os atletas voltem ao exercício da profissão esportiva e ao sustento de suas famílias, evidenciando o poder transformador do esporte. A reabilitação não apenas oferece uma segunda chance aos atletas, mas também simboliza a capacidade de recuperação do sistema desportivo, que visa reestabelecer a integridade do esporte.

A Operação Penalidade Máxima, conduzida pelo Ministério Público de Goiás (MP-GO), é um exemplo claro de como a manipulação de resultados no futebol é um problema sério que afeta a integridade do esporte. Iniciada em 2022, a operação revelou um esquema criminoso envolvendo atletas, aliciadores e financiadores, com mais de vinte pessoas envolvidas. A operação gerou repercussões internacionais, levando à criação de uma CPI para investigar a manipulação de jogos e provocando uma manifestação pública da FIFA, que condenou veementemente essas práticas fraudulentas. No âmbito desportivo, o STJD tem sido responsável por aplicar as penas previstas no CBJD, como banimentos e suspensões de atletas, para garantir a lisura das competições.

A atuação do STJD em casos de manipulação de resultados demonstra a importância da justiça desportiva como um pilar fundamental na preservação da integridade das competições esportivas. A aplicação rigorosa das punições e a possibilidade de reabilitação dos atletas são exemplos claros de que o sistema desportivo brasileiro está comprometido com a transparência, justiça e ética no esporte.

No entanto, é necessário que todos os envolvidos, desde os clubes até os órgãos legislativos, se unam para fortalecer as medidas de prevenção e combate a esses esquemas de fraude. Apenas assim será possível garantir que o futebol continue sendo,

de fato, um campo de competição justa, onde o talento e o esforço genuíno dos atletas sejam os verdadeiros vencedores

6 DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA REGULAMENTAÇÃO DAS APOSTAS E A ATUAÇÃO DO STJD NA PREVENÇÃO DE CRIMES FISCAIS

O mercado de apostas esportivas no Brasil tem demonstrado um grande potencial para o crescimento econômico, mas ainda enfrenta desafios significativos em relação à sua regulamentação e fiscalização. Desde a promulgação da Lei nº 13.756/2018, que autorizou as apostas esportivas de quota fixa, até a recente Lei nº 14.790/2023, que trouxe um marco regulatório mais estruturado, o Brasil tem dado passos importantes para regular o setor. No entanto, apesar do avanço legislativo, a implementação da regulamentação ainda enfrenta dificuldades, especialmente no que diz respeito à fiscalização eficaz, à tributação e ao combate às práticas ilícitas associadas a esse mercado, como a lavagem de dinheiro e a evasão fiscal.

A criação de um sistema de fiscalização robusto e eficiente é fundamental para garantir que o mercado de apostas esportivas no Brasil funcione de maneira legal e transparente. No entanto, a fiscalização do setor tem se mostrado um grande desafio. A presença de operadores ilegais, que frequentemente atuam à margem da regulação, torna a fiscalização mais complexa.

Além disso, a falta de uma coordenação mais eficaz entre os órgãos responsáveis, como o Ministério da Fazenda, a Receita Federal e o COAF, dificulta o enfrentamento de crimes financeiros associados às apostas, como a lavagem de dinheiro e a evasão fiscal.

A tributação também é um ponto crítico. O sistema tributário brasileiro precisa ser ajustado para garantir que o mercado legal de apostas não perca competitividade em relação aos operadores ilegais, que muitas vezes não estão sujeitos à mesma carga tributária. A implementação de um modelo de tributação mais justo e eficiente é essencial para o fortalecimento do mercado legal e para garantir que ele contribua adequadamente para os cofres públicos, sem prejudicar a competitividade e o crescimento do setor.

Embora a regulamentação das apostas esportivas no Brasil tenha avançado com

as novas leis e portarias, ainda existem lacunas normativas que precisam ser preenchidas para garantir a eficácia do sistema. A insegurança jurídica, em grande parte causada pela falta de regulamentação detalhada, permite que operadores ilegais explorem o mercado, o que enfraquece o controle e a transparência do setor.

A criação de normas complementares mais detalhadas e a definição clara de responsabilidades para as plataformas de apostas, bem como a implementação de mecanismos de compliance para garantir o cumprimento das regras, são essenciais para mitigar os riscos relacionados à manipulação de resultados e à evasão fiscal. A fiscalização ativa dos operadores e a colaboração internacional também são aspectos fundamentais para garantir que o mercado de apostas não seja explorado de maneira ilegal.

A atuação do STJD tem sido fundamental na manutenção da integridade das competições esportivas no Brasil, especialmente em um contexto de crescente regulamentação das apostas. Embora o STJD não tenha uma função fiscal ou penal direta, sua competência disciplinar no campo esportivo permite que ele atue de forma estratégica na prevenção da manipulação de resultados, um crime que frequentemente está associado à lavagem de dinheiro e outras fraudes fiscais. A manipulação de resultados em eventos esportivos tem um impacto direto nas apostas ilegais, comprometendo a credibilidade das competições e afetando a arrecadação tributária.

O STJD, ao punir jogadores, clubes e outras entidades envolvidas na manipulação de resultados, contribui para a prevenção de práticas ilícitas que podem afetar a economia e a arrecadação do setor. As penalidades aplicadas pelo STJD, como banimentos e suspensões, além de multas, ajudam a manter o ambiente competitivo dentro dos padrões legais e éticos, protegendo a integridade do esporte e, de forma indireta, o sistema fiscal.

Apesar dos avanços, o Brasil ainda enfrenta desafios significativos para consolidar um mercado de apostas regulado que seja transparente e livre de práticas criminosas. Para isso, algumas propostas de aperfeiçoamento legislativo são essenciais. A coordenação entre os órgãos reguladores, como o STJD, a Receita Federal, o COAF e o Ministério da Fazenda, precisa ser intensificada, com o objetivo de implementar um sistema de monitoramento mais eficiente e garantir que as transações financeiras relacionadas às apostas sejam rastreáveis e não possam ser usadas para fins ilícitos.

Além disso, é crucial que a fiscalização seja reforçada, com a aplicação de tecnologias mais avançadas para monitoramento de transações financeiras suspeitas, e a implementação de mecanismos mais rígidos de compliance para os operadores do setor. O sistema de tributação também precisa ser revisado para garantir que o mercado legal seja competitivo em relação ao mercado ilegal, sem comprometer a arrecadação de tributos e a sustentabilidade financeira do setor.

Dessa forma, o mercado regulado de apostas no Brasil enfrenta desafios significativos, mas também tem mostrado avanços consideráveis, principalmente com a promulgação da Lei nº 14.790/2023. A regulação do setor e a atuação do STJD são essenciais para garantir a transparência e a integridade das competições esportivas. A fiscalização e a tribunação precisam ser reforçadas, com uma maior coordenação entre os órgãos reguladores, para que o mercado de apostas seja seguro, transparente e responsável.

Assim, fortalecimento do sistema de compliance e a implementação de normas mais claras são passos fundamentais para garantir que o Brasil consolide um mercado de apostas esportivas sustentável e legal, contribuindo de forma positiva para a economia do país, ao mesmo tempo em que previne práticas ilícitas e protege a ordem econômica e tributária.

7 CONCLUSÃO

A regulamentação das apostas esportivas no Brasil, embora tenha dado passos importantes com a promulgação das Leis nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023, ainda enfrenta desafios significativos, especialmente no que se refere à eficácia da fiscalização, à tributação justa e ao combate a práticas ilícitas como a lavagem de dinheiro e a evasão fiscal. O mercado de apostas, amplamente impulsionado pela digitalização e pela expansão das plataformas online, exige uma atuação coordenada entre os diversos órgãos reguladores e instituições, de modo a garantir a integridade das competições e a segurança jurídica para os apostadores e para o setor como um todo.

A atuação do Superior Tribunal de Justiça Desportiva (STJD) se revela fundamental neste cenário, não só no controle da integridade das competições esportivas, mas também no enfrentamento das fraudes relacionadas ao mercado de

apostas, como o *match-fixing* e outras manipulações que impactam diretamente a arrecadação tributária. O STJD, com sua competência normativa e disciplinar, contribui indiretamente para a prevenção de crimes fiscais, agindo como uma instância essencial na preservação da transparência e da ética no esporte.

É imprescindível que a regulamentação das apostas esportivas seja complementada com medidas mais detalhadas e efetivas de fiscalização, para que o Brasil possa consolidar um mercado que seja transparente, legal e competitivo. A aplicação de tecnologias de monitoramento, a revisão do sistema tributário e o fortalecimento das normas de compliance são passos fundamentais para garantir que os ganhos econômicos do setor sejam devidamente revertidos para o Estado, sem que a sonegação ou a evasão fiscal prejudique a arrecadação pública.

A cooperação entre os órgãos responsáveis, como o Ministério da Fazenda, a Receita Federal, o COAF e o STJD, deve ser intensificada para implementar um sistema de controle mais eficaz, que minimize os riscos de práticas criminosas associadas às apostas. Apenas com a implementação de uma regulação robusta e um sistema de fiscalização eficiente será possível garantir que o mercado de apostas esportivas no Brasil se desenvolva de maneira sustentável, protegendo a ordem econômica, tributária e a integridade das competições esportivas.

Dessa forma, a regulamentação das apostas esportivas, aliada ao papel do STJD na prevenção de fraudes e na manutenção da lisura das competições, representa uma estratégia crucial para equilibrar os avanços econômicos do setor com a segurança jurídica e a integridade fiscal, permitindo que o Brasil capitalize de forma responsável as oportunidades que o mercado de apostas oferece.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO**. CPI: Tribunal tem sido rigoroso ao punir manipulação,** diz presidente do STJD. 22 maio 2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/05/22/cpi-tribunal-tem-sido-rigor oso-ao-punir-manipulacao-diz-presidente-do-stjd. Acesso em: 21 nov. 2025.

AGÊNCIA BRASIL**. STJD pune jogadores envolvidos em manipulação de resultados** no futebol. 2 jun. 2023. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/esportes/noticia/2023-06/stjd-pune-jogadores-envolv idos-em-manipulacao-de-resultados-no-futebol. Acesso em: 21 nov. 2025.

ALVARES, Alonso Santos; SIGUEMATU, Ricardo. **Receita Federal mira rendimentos de apostas virtuais**. Migalhas, 30 jun. 2025. Disponível em: https://online.crcsp.org.br/portal/noticias/noticia.asp?c=9348#. Acesso em: 24 nov. 2025.

ALVARES, Alonso Santos; SIGUEMATU, Ricardo. **Receita Federal mira rendimentos de apostas virtuais.** Disponível em: https://crcma.org.br/noticias/receita-federal-mira-rendimentos-de-apostas-virtuais. Acesso em: 8 set. 2025.

ARNOLD, Pete**r. The Encyclopedia of Gambling:** the game, the odds, the techniques, the people and place, the myths and history. Secaucus: Chartwell Books, 1977.

ASSIS, Renato Aguiar de. **Crimes contra a Ordem Tributária**. Salvador: Instituto dos Auditores Fiscais do Estado da Bahia-IAF, 2013. Disponível em: https://iaf.org.br/conteudo/1544/crimes-contra-a-ordem-tributaria. Acesso em: 9 set. 2025.

ATHERTON, Tony. **A history of gambling in Europe**. London: Routledge, 2006.

BAITELLO, Daniel Rebello. A legalização dos jogos de azar no Brasil como forma de fomentação do esporte. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 27, n. 6820, 2022. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/92525. Acesso em: 7 out. 2023.

BARBOIANU, Catalin. **The mathematics of lottery:** odds, combinations, systems. Craiova: Infarom, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br. Acesso em: 5 set. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941**. Lei das Contravenções Penais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br. Acesso em: 5 set. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.215, de 30 de abril de 1946**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br. Acesso em: 5 set. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 594, de 27 de maio de 1969**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br. Acesso em: 5 set. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941. Aprova a Lei das Contravenções Penais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 out. 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm. Acesso em: 8 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br. Acesso em: 5 set. 2025.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.182/2023. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2023a.

BRASIL. **Ministério do Esporte; Conselho Nacional do Esporte.** Código Brasileiro de Justiça Desportiva. Brasília, DF: Ministério do Esporte; Conselho Nacional do Esporte, 2009. Disponível em: https://www.gov.br/esporte/pt-br/composicao/orgao-colegiado-/conselho-nacional-do-esporte/codigo_brasileiro_justica_desportiva.pdf. Acesso em: 15 nov. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.626/2023.** Câmara dos Deputados, 2023b.

BRASIL. Portaria Normativa MF nº 1.330/2023. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2023c.

CHAMELETTE, Mariana. **Lavagem de dinheiro nas apostas esportivas: a necessidade de mecanismos de prevenção**. Instituto Brasileiro de Direito Desportivo, 2020. Disponível em: https://ibdd.com.br/lavagem-de-dinheiro-nas-apostas-esportivas-a-necessidade-de-m ecanismos-de-prevencao. Acesso em: 8 set. 2025.

CHAMELETTE, Mariana. **Receita Federal mira rendimentos de apostas virtuais.** CRCMA, 2023. Disponível em: https://crcma.org.br/noticias/receita-federal-mira-rendimentos-de-apostas-virtuais. Acesso em: 08 set. 2025.

DOWLING, Jim; LOPEZ, Brian. **Money Laundering Risks for On-line Gambling.** [S. l.: s. n.], 2020. Disponível em: https://nvbar.org/wp-content/uploads/13-Money-Laundering.pdf. Acesso em: 29 ago. 2025.

FERNANDES, Maíra; LAPA, Vitória Neffá**. Papel do mercado regulado de apostas na prevenção à lavagem de dinheiro**. 24 set. 2025. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2025-set-24/papel-mercado-regulado-apostas-prevenção-l avagem-dinheiro. Acesso em: 12 nov. 2025.

IDP. **Tributação das apostas esportivas: impactos jurídicos e econômicos da nova legislação brasileira**. IDP Learning Blog, 2024. Disponível em: https://pos.idp.edu.br/idp-learning/blog/direito-tributario/tributacao-das-apostas-espor tivas-impactos-juridicos-e-economicos-da-nova-legislacao-brasileira/. Acesso em: 08 set. 2025.

LANCIANI, Rodolfo. **The ruins and excavations of Ancient Rome.** Roma, 1892.

LISBOA, Gustavo. **Manipulação de resultados**: a trama que corrompe a alma do futebol. 15 ago. 2025. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2025-ago-15/manipulacao-a-trama-que-corrompe-a-alma-do-futebol/. Acesso em: 20 nov. 2025.

LISBOA, Gustavo. **Manipulação de resultados no futebol:** Operação Penalidade Máxima. 2023. Disponível em: https://www.stjd.org.br/comunicacao/noticias/article-22. Acesso em: 12 nov. 2025.

MASSON, Cleber. **Direito penal**: parte geral (arts. 1º a 120) – v. 1. 15. ed. - 2. reimp. Rio

de Janeiro/São Paulo: Forense; Método, 2021.

MCMILLEN, **Jan. Gambling cultures:** studies in history and interpretation**.** London: Routledge, 1996.

MILLER, R. **State-by-State Gambling Laws in the US. Washington,** D.C.: Gambling Law Review, 2021.

PEAKY BLINDERS. Criador: **Steven Knight. Reino Unido:** BBC Two; Netflix, 2013–2019. Série de TV.

PIACENTE, Ronaldo Botelho**. Justiça desportiva – competência**. São Paulo: STJD, 09 set. 2025. Disponível em: https://www.stjd.org.br/comunicacao/noticias/article-25. Acesso em: 21 nov. 2025.

SALVARO, Richard de Freitas. **Perspectivas de tributação com a legalização das apostas esportivas no Brasil**. Monografia (Graduação) – Universidade do Extremo Sul Catarinense, 2019.

SECKELMANN, Udo**. All-in para o Brasil: c**omo regulamentar um multibilionário mercado de apostas esportivas. 24 nov. 2021. Disponível em: https://www.bicharaemotta.com.br/all-in-para-o-brasil-como-regulamentar-um-multibili onario-mercado-de-apostas-esportivas/. Acesso em: 4 nov. 2025.

SILVEIRA, J. F. Porto da. **A história das probabilidades.** Rio Grande do Sul: UFRGS, 2001.

STJD. **Pleno defere reabilitação de atletas.** 5 set. 2025. Disponível em: https://www.stjd.org.br/comunicacao/noticias/article-22. Acesso em: 12 nov. 2025.

THOMPSON, William Norman. **The International Encyclopedia of Gambling.** Vol. 1. Santa Barbara: ABC-CLIO, 2010.

VIRTUOSO, Júlia Ioppi. Aspectos controvertidos dos crimes contra a ordem tributária. Revista **Direito Tributário Atual**, [S. l.], 2025. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/485/626. Acesso em: 9 set. 2025.

WESTIN, R. **Por 'moral e bons costumes'**, há 70 anos Dutra decretava fim dos cassinos no Brasil. Senado Notícias, 2016.

O PRINCÍPIO DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA NA OPERAÇÃO LAVA JATO: A DECISÃO DO STF SOBRE PRISÃO APÓS CONDENAÇÃO EM SEGUNDA INSTÂNCIA

Giovanni Medeiros Pinto De Almeida[1]
Petrucia da Costa Paiva Souto[2]

RESUMO

No presente artigo científico, será abordado um tema de extrema relevância para o Direito Constitucional e Processual Penal brasileiro, qual seja, a análise acerca da possibilidade de a execução provisória da pena após condenação em segunda instância configurar violação ao princípio da presunção de inocência, consagrado no artigo 5º, inciso LVII, da Constituição Federal. O estudo buscará examinar os fundamentos jurídicos favoráveis e contrários a essa prática, à luz do Estado Democrático de Direito. Ademais, será realizada uma análise detida das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, destacando-se a oscilação de entendimentos ao longo do tempo e a evolução jurisprudencial da Corte. Serão igualmente examinados os principais julgados que marcaram a discussão, bem como os argumentos constitucionais utilizados. Por fim, o trabalho se debruçará sobre os votos de ministros do STF, evidenciando as divergências interpretativas e suas repercussões no sistema de justiça criminal brasileiro.

Palavras-chave: Processo penal. Direito constitucional. Presunção. Condenação. STF.

THE PRINCIPLE OF PRESUMPTION OF INNOCENCE IN OPERATION LAVA JATO: THE SUPREME COURT'S DECISION ON IMPRISONMENT AFTER CONVICTION IN THE SECOND INSTANCE

ABSTRACT

[1] Aluno do curso de graduação em Direito – Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN
[2] Professor do curso de graduação em Direito – Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN

This scientific article will address a topic of extreme relevance to Brazilian Constitutional and Criminal Procedural Law: the analysis of whether the provisional execution of a sentence after conviction in the second instance constitutes a violation of the principle of presumption of innocence, enshrined in Article 5, item LVII, of the Federal Constitution. The study will examine the legal arguments for and against this practice, in light of the Democratic Rule of Law. Furthermore, a detailed analysis of the decisions issued by the Supreme Federal Court on the matter will be conducted, highlighting the fluctuation of understandings over time and the jurisprudential evolution of the Court. The main judgments that marked the discussion, as well as the constitutional arguments used, will also be examined. Finally, the work will focus on the votes of the Supreme Federal Court justices, highlighting the interpretative divergences and their repercussions on the Brazilian criminal justice system.

Keywords: Criminal procedure. Constitutional law. Presumption. Publications. STF.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil sempre foi um país onde sempre existiu diversos esquemas de corrupção, mas muito dificilmente políticos envolvidos nesses esquemas de corrupção eram punidos pelos crimes que cometeram. Na operação lava jato tivemos um momento muito importante pois figuras de diferentes espectros ideológicos passaram a ser punidas pelos crimes que elas cometeram. A operação dividiu o país até porque apoiadores de alguns políticos que acabaram sendo condenados e presos sempre criticaram a operação, e um dos temas que era mais debatido e causava polemica, era a execução provisória após condenação em segunda instancia. Esse tema dividia a classe política, a população os juristas, e os ministros do supremo tribunal federal(STF).

Com isso, a divisão entre quem era favorável a execução da pena após a condenação em segunda instancia, e quem era contra, além do fato das diversas mudanças de entendimento pelo STF contribuiu para alimentar ainda mais a polarização acerca do tema. Essas decisões do STF polarizavam pois em cada decisão que o supremo tomava, parte da sociedade fazia fortes criticas acerca do tema e outra parte da sociedade elogiava. Isso acabou desgastando a lava jato, e esse tema embora o STF possua uma jurisprudência consolidada acerca dele, ele ainda não é consenso nem

na sociedade brasileira, nem mesmo no próprio supremo tribunal federal.

Além disso, a discussão em torno da execução provisória da pena passou a transcender o campo estritamente jurídico, assumindo contornos políticos e ideológicos. O debate deixou de se limitar à interpretação do artigo 5º, inciso LVII, da Constituição Federal que consagra o princípio da presunção de inocência e passou a ser instrumentalizado por diferentes grupos como símbolo de combate à corrupção ou, em sentido oposto, de preservação das garantias fundamentais. Nesse contexto, a atuação do Supremo Tribunal Federal foi constantemente colocada sob escrutínio público, sendo acusado ora de enfraquecer o combate à impunidade, ora de violar direitos e garantias individuais assegurados pelo Estado Democrático de Direito.

Dessa forma, a controvérsia acerca da execução provisória da pena revela-se como um dos maiores dilemas institucionais enfrentados pelo Judiciário brasileiro no período pós-Lava Jato. Trata-se de um tema que evidencia a tensão permanente entre a necessidade de efetividade da persecução penal e o respeito incondicional às garantias constitucionais do acusado. Embora atualmente o STF tenha firmado entendimento no sentido da impossibilidade da execução da pena antes do trânsito em julgado, o debate permanece latente, demonstrando que a consolidação de uma cultura jurídica equilibrada entre punição e garantias fundamentais ainda constitui um desafio para a democracia brasileira.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E ORIGEM DA OPERAÇÃO LAVA JATO

Cabe abordar de início que a operação lava jato foi a maior operação de combate à corrupção que já ocorreu na republica brasileira. A lava jato foi inspirada na operação mãos limpas que ocorreu e se iniciou na Itália em 1992 e foi coordenada por um dos maiores juristas italianos, o procurador da República italiano Antônio Di Pietro. A lava jato teve um modelo de investigação em cadeia, baseada em delações premiadas feitas por políticos corruptos e empresários e no enfrentamento direto ao poder político e econômico corrompido pela corrupção.

A operação mãos limpas teve início no ano de 1992 com a prisão de Mário Chiesa, que era um político corrupto, filiado ao partido socialista italiano, que foi preso ao ser visto recebendo um suborno de um empresário corrupto. Após sua prisão, Chiesa realizou uma delação premiada que acabou levando a novas investigações, e essas

investigações começaram a atingir figuras importantes da política italiana, inclusive ex-primeiros-ministros. Entre eles, o ex premie Italiano Bettino Craxi, que governou a Itália entre 1983 e 1987, e que acabou sendo condenado a 27 anos de prisão por corrupção e acabou fugindo para a Tunísia onde ficou até sua morte no ano 2000, e isso acabou se tornando um símbolo do colapso moral e político que a Itália enfrentou naquele período.

Com isso, cabe abordar primeiramente que a operação lava jato teve início em março de 2014, quando houve a descoberta de um grande esquema de lavagem de dinheiro e corrupção envolvendo diversos postos de combustíveis e lava jatos, e com isso graças a isso o nome da operação passou a ser operação lava jato. Posteriormente, as investigações se expandiram muito rapidamente, e acabaram revelando um gravíssimo sistema de desvio de recursos públicos, corrupção ativa e passiva, e pagamento de propinas a empresários, grandes empreiteiras e empresas estatais, entre as empresas se destacava a Petrobras.

A lava jato representou um marco histórico no combate à impunidade no brasil, uma vez que pela primeira vez políticos de diferentes espectros ideológicos e altos executivos de grandes empresas foram investigados, processados e condenados. Entre os atingidos, pela operação lava jato estão figuras de grande relevância para o país, como o presidente Luiz Inácio Lula da Silva e os ex presidentes Michel Temer e Fernando Collor de Mello que chegaram a ser presos e os ex presidentes Dilma Rousseff e José Sarney, além de diversos parlamentares como Aécio Neves,Gleisi Hoffmann, Eduardo Cunha e Renan Calheiros e empresários influentes.

Além disso, a lava jato impactou muito o país inteiro pelo sucesso que teve a operação, além dos resultados expressivos e dos valores recuperados. Segundo dados do ministério público federal, a lava jato recuperou cerca de R$ 25 bilhões desviados dos cofres públicos e que foram devolvidos ao Estado, sendo a Petrobras a principal beneficiária do dinheiro recuperado, com aproximadamente R$ 6 bilhões recuperados pela empresa. Esse valor reforça a importância da operação, que trouxe à tona a urgência de fortalecer os mecanismos de combate a corrupção, de transparência do dinheiro público e responsabilização daqueles que cometeram crimes que faziam partes do setor público e privado.

Apesar de todos esses pontos positivos que a Lava Jato trouxe , ela também provocou intensos debates e dividiu o mundo jurídico e político, em torno de um tema

importantíssimo que é a execução provisória da pena após condenação em segunda instância. O tema dividiu juristas, magistrados de todas as instancias do judiciário e a sociedade brasileira, levando o Supremo Tribunal Federal (STF) a se manifestar em diferentes momentos e a alterar sua jurisprudência do tribunal por três vezes sobre o mesmo assunto. A principal questão discutida era se a execução da pena antes do trânsito em julgado violaria o princípio da presunção de inocência, consagrado no (CF,1988,art.5° LVII) , segundo o qual "ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória".

Dessa forma, cabe abordar que a operação lava jato ao mesmo tempo em que fortaleceu o combate à corrupção no Brasil, também trouxe um debate extremamente importante sobre os limites e os desafios das instituições responsáveis pela aplicação da justiça. Sua forte atuação não apenas revelou esquemas gravíssimos de desvio de recursos públicos , mas igualmente reacendeu o debate sobre o equilíbrio entre o direito à ampla defesa, e com isso ser considerado inocente até o transito em julgado da sentença e a necessidade de combater a impunidade e a corrupção, dois problemas que que é muito difícil de ser enfrentar no Brasil. Com isso, cabe abordar a importância de que o enfrentamento à corrupção seja conduzido com rigor, porém sempre dentro dos parâmetros legais garantindo que a busca pela justiça possa respeitar o devido processo legal.

3. PERTINÊNCIA DO TEMA NO CENÁRIO CONTEMPORÂNEO

Cabe abordar de início, que a importância do presente tema se encontra no fato de tratar-se de um tema de grande relevância jurídica para todo o Brasil que por anos dividiu o mundo jurídico brasileiro. A execução provisória da pena após a condenação em segunda instância trata-se de um assunto que provocou inúmeras discussões e mudanças de entendimento dentro do próprio supremo tribunal federal (STF), que chegou a alterar sua jurisprudência por três vezes ao longo dos anos, evidenciando o quanto o tema é sensível e controverso até mesmo entre os ministros da mais alta corte do país.

Além disso, é importante ressaltar que o debate e a disputa em torno da execução provisória da pena ganhou ainda mais destaque durante o período da Operação Lava Jato, que foi um divisor de águas no combate à corrupção no Brasil. Essa

operação trouxe à tona uma diversos esquemas de corrupção envolvendo empresários e políticos de diversos partidos e de diferentes espectros ideológicos, como PT, PSDB, MDB, PL, entre outros, demonstrando que o combate à impunidade não tinha distinção partidária ou ideologia. Muitos desses políticos e figuras influentes chegaram a ser presos com as investigações, o que aumentou a tensão sobre a aplicação da execução provisória da pena, especialmente porque vários desses réus ainda não tinham sentença penal condenatória transitada em julgado.

Um exemplo que teve muita repercussão em todo o Brasil dessa situação foi quando o atual presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, foi preso em 2018 após ser condenado pelo então juiz federal Sergio Moro e depois ter a sua condenação mantida pelo tribunal regional federal da 4ª região (TRF-4). Entretanto em 2019, o supremo tribunal federal julgou e alterou novamente o seu entendimento em relação ao tema, decidindo que a execução da pena só poderia ocorrer após o trânsito em julgado da condenação. Com isso, Lula foi solto já que sua sentença ainda poderia ser recorrida, o que demonstrou o impacto da discussão desse tema sobre a vida dos réus e sobre a politica brasileira.

Com isso, é necessário compreender a evolução jurisprudencial do supremo tribunal federal sobre a matéria, avaliar se a execução provisória da pena realmente afronta o princípio constitucional da presunção de inocência e discutir se esse princípio poderia ser relativizado em prol do combate à impunidade. Além disso, é relevante observar como esse tema é tratado em outros países. Em grande parte das democracias ocidentais como Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha, Espanha e Canadá, o início do cumprimento da pena é permitido logo após a condenação em primeira instância, o que coloca o Brasil em uma posição peculiar ao adotar uma postura mais protetiva ao réu.

Outro ponto que merece destaque é o fato de que, nos países em que a execução da pena depende do trânsito em julgado, existem poucos recursos diferentemente do Brasil, onde o número excessivo de instâncias e de instrumentos recursais acaba por retardar a efetividade da justiça. Essa diferença estrutural reforça o quanto o tema é complexo e exige uma análise cuidadosa, equilibrando o respeito aos direitos fundamentais com a necessidade de garantir o combate a corrupção e a impunidade.

Portanto, percebe-se que a discussão sobre a execução provisória da pena continua sendo de grande relevância e ainda desperta intensos debates entre juristas,

magistrados e advogados . Trata-se de um tema que permanece dividindo o poder judiciário e que, a depender do contexto político e jurídico do país, pode novamente sofrer mudanças de entendimento no futuro. Por isso, é fundamental que o tema continue sendo amplamente debatido, para que se busque um equilíbrio entre o combate à impunidade e a preservação dos princípios constitucionais que regem o estado democrático de direito.

4. O PRINCÍPIO DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA COMO PILAR DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E SEUS ASPECTOS HISTÓRICOS

Cabe abordar de início, que o princípio da presunção de inocência é um dos pilares do estado democrático de direito, pois ele prever que ninguém poderá ser considerado culpado até que sua culpa seja provada de forma definitiva ou seja após o transito em julgado. Esse principio faz parte do sistema acusatório, que é um sistema onde existe uma distinção entre quem julga que é o juiz, quem acusa que é o ministério público e quem defende o acusado que é o advogado, nesse modelo o acusado possui mais direitos e equilíbrio entre as partes, além de que o juiz é obrigatoriamente imparcial. Esse principio surgi como um contraponto ao sistema inquisitorial onde o juiz acumula o poder de julgar o acusado e de acusar o acusado e de investigar o acusado. Nesse sistema o estado possui um grande poder, não existe juiz imparcial, nem mesmo paridade entre as partes, além de que o juiz pode torturar o acusado para ele confessar um determinado crime, e a regra é que existe uma presunção de culpabilidade do acusado.

Os primeiros registros, da existência do princípio da presunção de inocência foi na Roma antiga, pois antes disso o estado possuía um grande poder e as próprias pessoas poderiam fazer uma vingança privada, ou seja, se uma pessoa fazia algo errado, a outra poderia ir lá e fazer justiça com as próprias mãos. O imperador romano Antônio Pio teve um papel muito importante em relação isso, pois ele criou uma regra onde as pessoas não deveriam ser tratadas como culpadas antes do julgamento.

No entanto, o principio da presunção de inocência começou a ganhar força no ano de 1789 com a revolução francesa, após décadas de monarquia absolutista na França, onde o rei Luís XVI tinha poder absoluto. A França se encontrava em grave

crise econômica, e estava dividida em três grandes grupos, o primeiro estado que era formado pelo clero, que eram os membros da igreja, o segundo estado que era formado pela nobreza, que possuíam títulos de nobreza e sobreviviam as custas do estado, e o terceiro estado era formado pela população em geral, camponeses, burgueses, artesões e entre outros. A assembleia nacional francesa era dividida entre esses três estados, e cada um dos estados detinham um voto, e com isso o clero e a nobreza se uniam e faziam uma votação de 2 a 1 e mantinham todos os seus privilégios e sua influencia. Com isso, esses privilégios, a grave crise econômica e o absolutismo do Rei Luís XVII eram fortemente criticados pela população em geral que eram representados pelo terceiro estado, e isso fez com que a população francesa se revoltassem com a situação que a França se encontrava
,e com isso se iniciou se a revolução francesa, após a queda da bastilha, que era uma prisão política na França.

A revolução francesa teve como base, as ideias iluministas que surgiam na França, que era focado na razão, e questionava o absolutismo monarquico,criticavam o clero, e defendiam a liberdade, a igualdade e a separação entre os poderes. E com isso, o principio da presunção de inocência passa a ter relevância pois com a revolução francesa, é editado a declaração dos direitos do homem e do cidadão que passa a prever que todo homem é considerado inocente até que se tenha sido declarado culpado.

Em 1948, o princípio da presunção de inocência ganha força novamente, pois a segunda guerra mundial tinha acabado, a segunda guerra mundial durou de 1939 a 1945 e foi um dos períodos mais difíceis que o mundo teve que passar, Adolf Hitler líder da Alemanha Nazista chegou ao poder em 1933 após formar uma coalização que garantiu a sua eleição como chanceler da Alemanha após a sua nomeação pelo então presidente alemão Paul Von Hindenburg. Em 1934, Hitler ampliou os seus poderes e perseguiu e matou diversos opositores. Além disso, Hitler também aprovou uma lei que previa que caso o presidente alemão morresse, os chanceler acumularia os poderes de presidente e de chanceler, e em 1934 o então presidente alemão Paul Von Hindenburg morreu, e Hitler consolidou o seu poder e implementou a ditadura nazista.

Adolf Hitler, cometeu gravíssimas violações aos direitos humanos, violou o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à descriminação e a proteção contra tortura
,visto que milhares de pessoas morreram na segunda guerra mundial, tanto nos

campos de batalhas como em campos de concentração onde pessoas eram presas e torturadas até a morte, o principal alvo dos nazistas eram os judeus que eram descriminados pelos nazistas, mais também iam para campos de concentração homossexuais, deficientes físicos, comunistas, prisioneiros de guerra e entre outros. Com isso, após a vitória dos aliados grupo liderado pelos Estados Unidos, União Soviética, Reino Unido e França, foi criada em 1948 a declaração universal do Direitos Humanos com o objetivo de garantir a liberdade e a igualdade entre os povos e promover a paz. Nessa declaração, que o principio da presunção de inocência ficou consagrado.

No Brasil, o principio da presunção de inocência só foi consagrado em 1988 com a elaboração da constituição federal de 1988. Nessa época o Brasil tinha acabado de sair da ditadura militar um dos momentos mais difíceis e terríveis da historia Brasileira, que se iniciou em 1964 após a deposição do então Presidente João Goulart, e durou até 1985 e teve 5 presidentes Castelo Branco, Costa e Silva , Médici, Ernesto Geisel e João Figueiredo. Esse período for marcado por censura, prisões arbitrarias, tortura, violência , desaparecimentos e mortes de presos políticos e suspensão de direitos civis.

Na ditadura militar, musicas de artistas conhecidos como Caetano Veloso, Gilberto Gil e Chico Buarque foram banidas por apenas fazerem criticas ao governo militar, jornalistas eram proibidos de divulgar conteúdos considerados subversivos pelo governo militar, com isso havia uma censura a jornalistas, a artistas e a cantores, além de que muitos deles foram obrigados a se exilar fora do país. Haviam prisões arbitrarias onde pessoas eram presas ilegalmente sem mandado judicial, apenas por discordarem e fazerem criticas ao então governo militar. Além disso diversos presos políticos foram torturados e mortos e outros permanecem desaparecidos até os dias atuais. Dois casos que ficaram mais conhecidos foi o caso do jornalista Vladmir Herzog que era um jornalista da TV Cultura, foi preso em 24 de outubro de 1975, e no dia seguinte foi encontrado enforcado na sua cela, o outro caso foi do deputado Rubens Paiva, que foi preso em 20 de janeiro de 1971, junto com sua esposa e sua filha, que foram soltas, já Rubens Paiva nunca mais apareceu. Na ditadura militar, também ocorreu a suspensão de direitos civis, o presidente teve um aumento em seus poderes, parlamentares foram cassados e o congresso foi fechado.

Com a redemocratização em 1985, e a posse do então presidente Jose Sarney, foi elaborada a constituição federal de 1988, e nela o principio da presunção de inocência ficou consagrado e passou a prever ''ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória''(CF 1988, Art. 5° LVII), isso foi muito importante pois passou a dar uma maior proteção para as pessoas contra acusações infundadas, como ocorreu na época da ditadura militar. Ao consagrá-lo, a constituição de 1988 rompeu com as práticas autoritárias do passado e alinhou o Brasil aos padrões internacionais de proteção dos direitos humanos. A presunção de inocência não é um favor do Estado ao réu, mas um direito essencial que resguarda todos os cidadãos contra abusos estatais e condenações apressadas ou injustas.

5. A OSCILAÇÃO JURISPRUDENCIAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM RELAÇÃO A EXECUCAÇÃO PROVISÓRIA DA PENA APÓS CONDENAÇÃO EM SEGUNDA INSTÂNCIA

Cabe abordar de início, que no ano de 1988 foi elaborada a constituição federal de 1988 em um processo democrático liderado pelo então presidente da câmara dos deputados Ulysses Guimarães. A constituição de 88 possui um trecho de um artigo que diz (CF,1988,art.5° LVII) '' ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória'', esse trecho até o ano de 2009, não tinha sido discutido de forma aprofundada pelo congresso nacional, nem o supremo tribunal federal que é conhecido como o guardião da constituição havia sido provocado a analisar essa matéria. Antes de 2009, após a condenação em segunda instância ficava a critério do magistrado se o réu deveria ou não iniciar o cumprimento da pena, visto não havia uma lei prevendo isso nem um entendimento do supremo tribunal federal acerca do tema.

No entanto, no ano de 2009 esse tema foi debatido pela primeira vez no plenário do supremo tribunal federal, o STF estava julgando o caso do fazendeiro Omar Coelho Brito, que no ano de 1991 disparou 5 tiros em um homem que tinha dado em cima da sua esposa, e dois destes tiros atingiram esse homem. Esse senhor foi condenado a sete anos e seis meses de prisão, e no ano de 2001, ele recorreu ao tribunal de justiça do estado de Minas Gerais, para só iniciar o cumprimento da pena só após o transito em julgado da sentença penal condenatória, no entanto o TJMG negou o pedido. Depois

disso, ele recorreu ao Superior Tribunal de Justiça que da mesma forma negou o pedido dele. Até que o caso chegou ao Supremo Tribunal Federal, e o STF teve que se debruçar a primeira vez sobre o tema.

O tema dividiu o plenário do supremo tribunal federal, o relator Ministro Eros Grau votou favoravelmente ao pedido dele, e contrario a execução da pena logo após condenação em segunda instancia, o voto do relator foi acompanhado pelos seguintes ministros Ricardo Lewandowski, Ayres Britto, Cezar Peluso,Gilmar Mendes, Marco Aurélio Mello e Celso de Mello. Ficaram vencidos os ministros Menezes Direito, Carmen Lúcia, Joaquim Barbosa e Ellen Gracie.Com isso, o ultimo recurso desse senhor não foi julgado, e o caso prescreveu em 2014, e ele não foi punido pelo crime que cometeu.

No ano de 2016, esse tema foi novamente analisado pelo supremo tribunal federal, ao analisar o caso de Márcio Rodrigues Dantas, que participou de um roubo de 2600 reais e foi condenado a cinco anos e quatro meses de prisão, posteriormente o tribunal de justiça de São Paulo manteve a condenação e determinou prisão dele. Ele recorreu ao superior tribunal de justiça, que negou o pedido pra ser posto em liberdade. E posteriormente, recorreu ao supremo tribunal federal, e o ministro Teori Zavascki, aplicando a jurisprudência da época pôs ele em liberdade.

Posteriormente esse caso foi julgado no plenário do supremo tribunal federal, e o ministro mudou seu entendimento, e votou contra o pedido dele e favorável a execução provisória da pena logo após condenação em segunda instancia, o voto do relator foi acompanhado por Edson Fachin,Luis Roberto Barroso, Luiz Fux, Dias Toffoli,Carmen Lúcia e Gilmar Mendes. Ficaram vencidos os ministros Rosa Weber, Ricardo Lewandowski, Marco Aurélio Mello e Celso de Mello.

Essa decisão de 2016 teve um grande impacto político e jurídico dentro da sociedade pois haviam diversos políticos que haviam sidos condenados em segunda instancia, e estavam respondendo em liberdade, e acabaram sendo presos. Essa decisão ocorreu durante o auge da Operação Lava Jato, onde havia uma grande pressão da sociedade sobre o poder judiciário.

Em 2018, esse tema volta com toda força a ganhar destaque na midia pois, o hoje Presidente Lula, havia sido condenado em 1°instancia pelo então juiz federal Sérgio Moro a nove anos e seis meses no caso do triplex no Guarujá pelos crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro e posteriormente o tribunal regional federal da 4° região manteve a condenação do presidente Lula e aumentou a sua pena para

doze anos e um mês. Com isso, a defesa do Presidente entrou com um pedido de habeas corpus no supremo tribunal federal para evitar a época a prisão dele. Votaram contra o pedido dele os ministros Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Luís Roberto Barroso, Rosa Weber, Luiz Fux e Carmen Lúcia. Ficaram vencidos os ministros Dias Toffoli,Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes, Marco Aurélio Mello e Celso de Mello.

Em 2019 o STF volta a analisar o mérito da matéria após uma ação apresentada pelo partido ecológico nacional, e o supremo volta defender o entendimento que teve em 2009 que só pode iniciar o cumprimento da pena, só após o transito em julgado. Entenderam dessa forma os ministros Rosa Weber, Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes, Marco Aurélio Mello e Celso de Mello. Ficaram vencidos os ministros Alexandre de Moraes, Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Luiz Fux e Carmen Lúcia. Esse é o entendimento atual do supremo tribunal federal.

Os ministros do supremo tribunal federal e juristas que defendem a atual jurisprudência do stf contra a execução provisória da pena argumentam que ela viola o principio da presunção de inocência, pois segundo o (CF,1988,art.5° LVII) ''ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória'', e na visão deles todos possuem o direito de se defender, e apresentar todos os recursos cabíveis para provar sua inocencia.Outro ponto levantado por eles é o risco de alguém ser condenado injustamente, e se uma pessoa for presa injustamente, a prisão pode levar um trauma pro resto da vida dessa pessoa, e se essa pessoa for inocente seria impossível devolver a liberdade perdida por um cidadão. E por ultimo, outro ponto levantado por eles é que a prisão em segunda instancia agrava um dos principais problemas do Brasil que é o encarceramento em massa.

Já os ministros do supremo tribunal federal e juristas que são favoráveis a execução provisória da pena após condenação em segunda instancia argumentam que o principio da presunção de inocência deve ser relativizado. Primeiramente pelo combate a corrupção e a impunidade, segundo porque ela combate a desigualdade social, pois um menino pobre da periferia que cometeu um determinado crime, dificilmente consegue recorrer e levar que seu processo chegue ao supremo tribunal federal. Já os políticos ricos e poderosos recorrem indefinidamente para postergar o inicio da pena, e na maioria das vezes nem pagam pelo crime que comenteram.Outro ponto, abordado por esses ministros é que a grande maioria dos países democráticos como Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha, Espanha e Canadá a execução da pena

começa logo após o transito em julgado, o que torna a jurisprudência do supremo tribunal federal brasileiro um caso isolado no mundo. E por ultimo, eles abordam que nos países que a execução da pena só ocorre após o transito em julgado, não se existe um numero tão alto de recursos, como existe no Brasil.

6. ARGUMENTOS CONTRARIOS A EXECUÇÃO PROVISORIA DA PENA DE MINISTROS DO STF

Cabe abordar de início, que dentro do supremo tribunal federal existem muitas divergências acerca do tema execução provisória após condenação em segunda instância, alguns ministros do STF já se manifestaram de maneira clara, de forma contrária ao tema, e apresentaram argumentos robustos em relação ao tema. Alguns ministros do STF que apresentaram argumentos foram os ministros Gilmar Mendes, Marco Aurélio Mello e Rosa Weber.

Segundo o ministro Gilmar Mendes

> "Eu tenho dados decorrentes da atividade no CNJ que são impressionantes. Apesar dessa inefetividade, o Brasil tem um índice bastante alto de presos. São 440 mil presos, dados de 2008, dos quais 189 mil são presos provisórios, muitos deles há mais de dois, mais de três anos, como se tem encontrado nesses mutirões do CNJ. E se nós formos olhar por estado, a situação é ainda mais grave. Nós vamos encontrar em alguns estados 80% dos presos nesse estágio provisório".

O ministro Gilmar Mendes nessa fala ele está tratando do elevado numero de presos que possui no Brasil, em 2008 dos 44o mil presos 189 mil são presos provisoriamente.

Segundo o ministro Marco Aurélio Mello

> “O dispositivo não abre campo a controvérsias semânticas. A Carta Federal consagrou a excepcionalidade da custódia no sistema penal brasileiro, sobretudo no tocante à supressão da liberdade anterior ao trânsito em julgado da decisão condenatória. A regra é apurar para, em execução de título judicial condenatório precluso na via da recorribilidade, prender. Indaga-se: perdida a liberdade, vindo o título condenatório e provisório — porque ainda sujeito a modificação por meio de recurso — a ser alterado, transmudando-se condenação em absolvição, a liberdade será devolvida ao cidadão? Àquele que surge como inocente? A resposta, presidente, é negativa."

O ministro Marco Aurélio trata nessa fala que a prisão do réu só deve acontecer

após o transito em julgado de sentença penal condenatória, pois se o réu for preso antes do transito em julgado ele perde a liberdade, e ele pode ser absolvido após o recurso.

Segundo a ministra Rosa Weber

> "Goste eu pessoalmente ou não, esta é a escolha político-civilizatória manifestada pelo poder constituinte, e não reconhecê-la importa, com a devida vênia, reescrever a Constituição para que ela espelhe o que gostaríamos que dissesse, em vez de observarmos. O STF é o guardião do texto constitucional, não o seu autor".

A ministra Rosa Weber trata nessa fala que se deve respeitar o que está escrito na constituição, ou seja, podemos até discordar do texto constitucional, mais se deve respeitar, que diz que a pena só deve ser iniciada após o transito em julgado.

Com isso, os ministros Gilmar Mendes, Marco Aurélio Mello e Rosa Weber entenderam que a execução provisória da pena fere o princípio da presunção de inocência e o devido processo legal. Eles entendem que isso coloca em risco garantias fundamentais dos cidadãos e pode haver injustiças irreversíveis se um réu que após o trânsito em julgado for considerado inocente, acabar sendo preso injustamente por um determinado tempo.

7. ARGUMENTOS FAVORAVEIS A EXECUÇÃO PROVISORIA DA PENA DE MINISTROS DO STF

Em contraste com o tópico anterior, outra parte do supremo tribunal federal, tem se manifestado de maneira clara, favorável a execução da pena após a condenação em segunda instância, e apresentaram argumentos robustos favoráveis a execução provisória da pena. Alguns ministros do STF que apresentaram argumentos favoráveis foram Carmen Lúcia, Luiz Fux e Luís Roberto Barroso.

Segundo a ministra Carmen Lúcia

> "Punição incerta é certeza de impunidade. A eficácia do Direito Penal afirma-se pela definição dos delitos e pela certeza do cumprimento das penas, caso contrário impera a crença da impunidade. Os que mais contam com essa certeza, ou com essa crença, não são os mais pobres".

A ministra Carmen Lúcia nessa fala ressalta que a execução da pena após o transito em julgado favorece os poderosos que podem recorrer indefinidamente e possuem a crença da impunidade, enquanto os mais pobres não possuem essa mesma certeza.

Segundo o ministro Luiz Fux

> Por oportuno, ressalte-se que não pode haver dúvida sobre a percepção social do tema. A elevação do risco de prescrição e o retardamento da prestação jurisdicional gera situações em que crimes gravíssimos, depois de ultrapassarem todos os obstáculos à sua descoberta, investigação, obtenção de provas de autoria e de materialidade, acabam enredados na teia de recursos que resulta na impunidade. Não cabe a este Tribunal desconsiderar a existência de um descompasso entre a sua jurisprudência e a hoje fortíssima opinião popular a respeito do tema"

O ministro Fux, faz uma fala muito importante ele traz o grande numero de recursos que o réu pode interpor faz com que se aumente o risco de prescrição de crimes graves bem como o retardamento da prestação jurisdicional.

Segundo o ministro Luís Roberto Barroso

> "A credibilidade e respeitabilidade da justiça, por evidente, integram o conceito de ordem pública, que ficaria violada pela falta de efetividade do processo penal. A demora na aplicação das sanções proporcionais em razão da prática de crimes abala o sentimento de justiça da sociedade e compromete a percepção que a cidadania tem de suas instituições judiciais. Punir alguém muitos anos depois do fato, não realiza os principais papéis do direito penal, de prevenção geral, prevenção específica, retribuição e ressocialização".

O ministro Barroso fala que a demora em aplicar sanções a quem comete crimes faz com que a sociedade perca o sentimento de justiça.

Com isso, os ministros Carmen Lúcia, Luiz Fux e Luís Roberto Barroso entenderam que a execução provisória da pena é extremamente importante para combater a corrupção e a impunidade no Brasil, além de evitar que o réu imponha diversos recursos protelatórios com o objetivo de atrasar o início do cumprimento da pena e esperar o processo prescrever.

8. OPERAÇÃO LAVA JATO E O USO ESTRATEGICO DA PRISÃO EM SEGUNDA INSTÂNCIA

Cabe abordar de início, que a operação lava jato representou marco na historia

brasileira, pois políticos de diferentes vertentes ideológicas de partidos como PT, PSDB,MDB e PL , passaram a ser punidos pelos crimes que cometeram, muitos deles foram condenados e presos e com isso a operação lava jato se tornou um divisor de aguas na política brasileira. Seu objetivo não era apenas combater a corrupção e prender aqueles políticos e empreiteiros envolvidos, mais também recuperar todo o dinheiro que foi desviado, segundo dados do ministério público do Paraná, foram recuperados em média 25 bilhões de reais desviados de dinheiro público.

Além do impacto judicial e político, a lava jato também teve reflexos importantes no imaginário social brasileiro. Pela primeira vez, parte expressiva da população passou a acreditar que "ninguém está acima da lei", vendo figuras antes consideradas intocáveis sendo responsabilizadas pelos seus atos. A ampla cobertura da mídia, aliada à transparência das investigações, despertou na sociedade um sentimento de indignação e, ao mesmo tempo, de esperança por uma justiça mais igualitária. Isso elevou o debate público sobre impunidade, corrupção sistêmica e a necessidade de reformas no sistema político e judiciário do Brasil.

É nesse contexto que a prisão em segunda instância ganha destaque, pois, quando a execução provisória da pena só poderia ocorrer após o trânsito em julgado, políticos poderosos e empreiteiros ricos podiam se utilizar de recursos protelatórios com o objetivo de atrasar ao máximo o início da pena, fazendo com que o processo prescrevesse. Esse mecanismo, previsto no ordenamento jurídico brasileiro, acabou sendo distorcido por advogados que atuavam de forma estratégica para impedir que seus clientes cumprissem penas efetivas, mesmo após condenações em duas ou até três instâncias. A execução provisória da pena, é um mecanismo que prever que o réu pode iniciar o cumprimento da o pena antes que se esgotem todos os recursos cabíveis.

Com a mudança da jurisprudência do supremo tribunal federal em 2016, a prisão em segunda instância se tornou um pilar importante para garantir a efetividade das punições a poderosos. Na prática, isso significou que, uma vez confirmada a condenação por um tribunal colegiado, tribunal de justiça ou tribunal regional federal, o réu já poderia começar a cumprir sua pena, mesmo que ainda houvesse possibilidade de recursos aos tribunais superiores STJ e STF. Essa alteração no entendimento foi considerada, por muitos juristas e membros do ministério público, como um avanço necessário no combate à impunidade no Brasil.

Outro ponto importante é que, com a prisão em segunda instância, os

investigados e réus eram pressionados a fazerem uma colaboração premiada. Como a pena já se iniciaria após a condenação em segunda instância, os réus colaboravam com a Justiça com o objetivo de obterem benefícios, como a redução da pena pela qual tinham sido condenados e a progressão de regime. A delação premiada é um mecanismo onde o acusado auxilia a investigação contando detalhes do crime que cometeu e revelando o nome de outras pessoas que participaram do crime em troca de redução de pena e progressão de regime. Isso foi extremamente importante para descobrir o grande esquema de corrupção investigado pela lava jato. A delação premiada se tornou, portanto, uma ferramenta estratégica não apenas para os acusados, mas também para o Estado, que conseguiu avançar nas investigações com base nos relatos e provas entregues por delatores. Vale lembrar que, sem esses acordos, muitas das ramificações da organização criminosa jamais teriam sido desvendadas.

Com a decisão de 2019, que passou a entender que a pena só pode ser executada após o trânsito em julgado pelo supremo tribunal federal, a lava jato começou a perder força. Diversos condenados em segunda instância foram soltos, entre eles o atual presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva. Com isso, houve um desestímulo para que réus fizessem colaboração premiada, e se tornou mais difícil a execução da pena de políticos poderosos que possuem recursos e influência para apresentar recursos protelatórios durante anos.

A reversão da jurisprudência de 2016 também gerou grande repercussão política. Muitos setores da sociedade brasileira enxergaram a decisão como um retrocesso no combate à corrupção. Já outros, especialmente defensores das garantias constitucionais, argumentaram que a medida preservava o princípio da presunção de inocência. O princípio da presunção de inocência é um princípio fundamental do estado de direito, pois ele garante que o réu seja considerado inocente durante todo o processo criminal. Com isso, cabe ao estado comprovar a culpa do acusado, e essa culpa só será reconhecida após se esgotar todos os recursos.

Por fim, a lava jato, com todos os seus méritos e controvérsias, escancarou a fragilidade do sistema judicial brasileiro no enfrentamento de crimes praticados por agentes públicos e grandes empresários. A questão da prisão em segunda instância não deve ser analisada isoladamente, mas dentro de um contexto mais amplo de reformas importantes para judiciário, incluindo a revisão do sistema recursal, a

diminuição da morosidade processual e do elevado numero de recursos e o fortalecimento das instituições de controle e fiscalização. Enquanto essas reformas não forem implementadas, a Justiça continuará a ser percebida como fraca e ineficaz, especialmente pelos poderosos que detêm poder e recursos para se defender de forma quase ilimitada.

9. ANALISE COMPARATIVA COM A EXECUÇÃO DA PENA EM OUTROS PAÍSES

Nos Estados Unidos, após a condenação pelo juiz de primeira instância, na grande maioria dos casos, o réu já inicia o cumprimento da pena, mesmo que ainda possua diversos recursos a serem interpostos. Essa prática de iniciar o cumprimento da pena logo após a condenação do juiz do primeiro grau decorre do entendimento de que a decisão condenatória de um tribunal competente já contem todos os elementos necessários para justificar a execução imediata da pena, salvo nos casos em que se consiga demonstrar risco de erro judicial ou violação de direitos fundamentais. Assim, o princípio da presunção de inocência, embora também esteja presente na constituição dos Estados Unidos, é interpretado de forma mais flexível em relação ao início da execução penal.

No entanto, quando se trata de casos de pena de morte, a realidade é bastante diferente. Nos Estados Unidos, em caso de condenação do réu à pena de morte, o réu possui acesso a uma série de recursos específicos que visam garantir a máxima segurança jurídica antes da execução da sentença. O sistema recursal nesses casos é particularmente rigoroso, contemplando apelações e revisões por diversas instâncias do poder judiciário americano, inclusive cortes federais. Assim, a execução da pena de morte somente ocorre após a análise e o esgotamento de todos os recursos interpostos pela defesa, um processo que, em muitos estados, pode levar décadas. Essa cautela é uma tentativa de evitar erros, visto que, um erro dessa magnitude é irreparável, considerando o caráter extremo da pena.

No Reino Unido, o sistema penal também adota uma postura diferente da brasileira quanto ao início da execução da pena. Após a condenação pelo juiz de

primeira instância, o réu tem o prazo de 28 dias para apresentar uma apelação. No entanto, esse direito recursal não impede o início imediato do cumprimento da pena. Assim, o réu passa a cumprir sua pena logo após a condenação, a menos que consiga autorização do poder judiciário inglês para responder em liberdade.

Nesse sentido, o sistema jurídico britânico atribui à decisão do juiz de primeira instância, entendendo que a condenação resulta de um processo legal já suficientemente rigoroso e que merece ser executada imediatamente. A possibilidade de recorrer existe, mas a liberdade provisória durante o recurso depende de uma avaliação criteriosa do tribunal de apelação. Em alguns casos, o tribunal de segunda instância pode determinar a suspensão da pena e conceder liberdade provisória ao réu. Entretanto, essa é uma medida excepcional, baseada na análise de fatores específicos, como a solidez dos argumentos do recurso, o comportamento anterior do réu e a natureza do crime cometido.

Na França, por sua vez, o modelo adotado se aproxima mais do brasileiro , pois a execução da pena só se inicia após a condenação definitiva do réu. Isso significa que a pena privativa de liberdade só pode ser aplicada quando não houver mais possibilidade de recurso. No entanto, há uma diferença fundamental em relação ao Brasil, o número de recursos disponíveis na França é significativamente menor, e os prazos processuais são bem menores.

Enquanto no Brasil o sistema recursal é extenso e permite que advogados interponham uma série de recursos protelatórios que muitas vezes têm apenas o objetivo de atrasar o processo, na França os instrumentos recursais são poucos e voltados para correções pontuais de erros processuais ou substanciais. Isso impede que os processos se arrastem por longos anos e acelera a obtenção de decisões definitivas. Além disso, a estrutura do Judiciário francês é mais eficiente em termos de celeridade e execução, permitindo que a justiça penal opere com maior eficácia.

10 CONCLUSÃO

Cabe abordar para finalizar, que a discussão acerca da execução provisória da pena e da prisão em segunda instância ainda é um tema extremamente sensível no nosso país e dividi bastante os juristas e magistrados acerca do tema e ocupa um lugar central nas discussões jurídicas . O futuro desse tema permanece em aberto pois ele toca

o cerne do estado democrático de direito, ao colocar em confronto dois valores fundamentais , a necessidade de efetividade da Justiça e o combate à impunidade e a corrupção, confrontando com a preservação das garantias individuais e o respeito à presunção de inocência, princípios consagrados na constituição federal de 1988.

A trajetória jurisprudencial do supremo tribunal federal demonstra o quanto o tema é complexo. Ao longo dos anos, a corte mudou seu entendimento por três vezes em suas decisões, ora admitindo a prisão após condenação em segunda instância, ora exigindo o trânsito em julgado para o início do cumprimento da pena. Essas mudanças revelam que o debate não é apenas jurídico, mais também político. Cada reviravolta interpretativa do STF refletiu o espírito de seu tempo ora um contexto de maior rigor e clamor popular por justiça, ora um momento de reafirmação das garantias constitucionais e de cautela diante do risco de condenações irreversíveis.

A análise da operação lava Jato é imprescindível para compreender a força e o impacto prático da execução provisória da pena no Brasil. A operação, que se consolidou como a maior investigação de combate à corrupção da história do Brasil, trouxe avanços inegáveis no fortalecimento das instituições e na recuperação de recursos desviados dos cofres públicos. Os resultados obtidos pela operação foram impressionantes, cerca de 25 bilhões de dinheiro público foram recuperados, pela primeira vez, empresários poderosos, grandes empreiteiros e políticos poderosos foram responsabilizados criminalmente e presos como Lula, Michel Temer, Nestor Cerveró e entre outros.

Entretanto, os métodos empregados durante a lava jato especialmente o uso da prisão em segunda instância e da colaboração premiada também despertaram um intenso debate sobre a necessidade de observância rigorosa dos direitos fundamentais. Em nome da moralização da política e da punição célere dos culpados, correu-se o risco de relativizar princípios como o devido processo legal, a ampla defesa e a presunção de inocência. Tanto que diversas condenações de políticos corruptos foram anuladas pelo supremo tribunal federal, tal cenário mostra como a lava jato dividiu juristas e magistrados entre combater a corrupção e a impunidade e a fidelidade aos preceitos constitucionais que sustentam o estado democrático de direito.

O uso estratégico da prisão em segunda instância durante a Lava Jato foi visto como uma resposta à sensação de impunidade que sempre ocorreu no Brasil. No

entanto, é necessário reconhecer que a eficiência judicial não pode se sobrepor à legalidade. O cumprimento antecipado da pena, antes do trânsito em julgado, ainda que possa parecer uma medida justa aos olhos da sociedade, deve ser analisado com cautela, pois toda execução penal envolve a restrição do bem jurídico mais precioso do indivíduo a liberdade. Além de que a constituição de 1988 consagrou a presunção de inocência como um dos pilares do sistema jurídico brasileiro, assegurando que (CF,1988,art.5° LVII) '' ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória". Esse artigo protege o cidadão contra excessos e erros judiciais que ainda são uma realidade.

Ao mesmo tempo, não se pode ignorar que a justiça brasileiro enfrenta desafios relacionados ao uso abusivo de recursos, a processo longos e a dificuldade em se fazer justiça. As diversas instâncias e a demora no julgamento definitivo de processos criminais alimentam a sensação de impunidade e corroem a confiança da população nas instituições. Nesse ponto, é preciso reconhecer que o debate sobre a execução provisória da pena também expõe as deficiências estruturais do poder judiciário, e que o judiciário deve assegurar que políticos corruptos possam ser responsabilizados pelos seus crimes,bem como que os processos sejam mais rápidos.

Conclui-se, portanto, que os resultados obtidos é que a lava jato embora com diversas polemicas em relação a sua atuação, bem como a anulação de diversas condenações, é inegável que ela prestou um importante serviço ao país e que combateu de fato a corrupção no Brasil, além disso, cabe afirmar que a execução provisória da pena e a prisão em segunda instância continuarão sendo temas de intenso debate no Brasil, justamente porque dividem os juristas entre o direito à liberdade e o dever estatal de punir e combater a corrupção. Assim, o caminho mais prudente para o estado democrático de direito é buscar o equilíbrio e punir com rigor os que violam a lei.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Marcelo Pereira de; ARAUJO, Letícia Pereira de. **#120A antecipação do momento do trânsito em julgado e a presunção de inocência: o efeito backlash e a PEC 199.** Empório do Direito, 2020

AMARAL, Thiago Bottino. **Habeas corpus nos Tribunais Superiores: uma análise e proposta de reflexão.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2016.

BASTOS,Viviani Hasselmann de.O ativismo judiciário e a prisão após condenação em segunda instância. **Anais do VIII Congresso Brasileiro de Direito Empresarial e Cidadania.** v. 01, n°.28, Curitiba, 2019. p. 433-438.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. 6. ed. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2014.

BRANDÃO, João Pedro Pereira.A execução antecipada da pena nos Tribunais Superiores Brasileiros: os limites da garantia constitucional da Presunção de não-culpabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Criminais.** v. 80/2009, p. 150 –207. Set -Out / 2009.

BRASIL. **Código de Processo Penal**.Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1942.

BRASIL. **Constituição Federal** (1998). Brasília: Congresso Nacional, 1988

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpusnº 126292/SP**, Relator: Min. TEORI ZAVASCKI.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpusnº 84078/MG**, Relator: Min. EROS GRAU.

BRASIL.Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpusnº 152752/PR**, Relator: Min. EDSON FACHIN.

CARVALHO, R. F. P. **Princípio da presunção de inocência e a constitucionalidade do artigo 283 do código de processo penal.** Monografia de graduação (Direito), Universidade Federal do estado de Rio de Janeiro UNIRIO. Rio de Janeiro, 2017.

FARACHE, R. F. L. R. **Princípio da presunção de inocência**: alguns Aspectoshistóricos,2015.

FREITAS, M. R. **Relativização do princípio da presunção de inocência**. 2017.

GOMES, L. F. **Execução provisória da pena.** STF viola Corte Interamericana. Emenda Constitucional resolveria tudo. 2016.

GUIMARÃES, P. Í. F.; AZEVEDO, B. M. **Culpabilidade Sob a Ótica da Decisão do Supremo Tribunal Federal no Habeas Corpus 126.292-SP**. 2019.

SHALDERS, **A. Como votou cada ministro do STF no julgamento que vetou prisão após 2ª instância.** 2019.

INSPEÇÃO JUDICIAL NOS PRESÍDIOS: INOVAÇÃO TRAZIDA PELO JUIZ DA 1ª VARA REGIONAL DE EXECUÇÃO PENAL DE NATAL/RN

Analice Freitas Oliveira Pinheiro de Melo[1]
Walber Cunha de Lima[2]

RESUMO

O artigo analisa a atuação do juiz da execução penal na fiscalização das unidades prisionais sob sua jurisdição, com foco na inovação implementada pelo Juízo da 1ª Vara Regional de Execução Penal de Natal/RN, que consiste na entrega dos atestados de pena a cumprir durante as inspeções judiciais, acompanhada de diálogo direto entre o magistrado e os apenados para o esclarecimento de dúvidas processuais. A pesquisa, de natureza qualitativa e descritiva, combina levantamento bibliográfico, documental e pesquisa de campo, realizada a partir do acompanhamento presencial das inspeções. Fundamenta-se na Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), na Resolução CNJ nº 593/2024 e nos Manuais de Inspeções Judiciais do CNJ. O estudo examina a origem e os objetivos da Lei de Execução Penal, os regimes de cumprimento da pena, os direitos e deveres dos apenados, os instrumentos de controle processual – como o Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), a guia de recolhimento e o atestado de pena –, bem como a função fiscalizadora do magistrado e o papel das inspeções judiciais na prevenção de violações de direitos humanos. A análise demonstra que a prática adotada pela 1ª Vara Regional de Execução Penal de Natal/RN representa avanço significativo no fortalecimento da transparência, da publicidade e da humanização da execução penal, ao permitir que os apenados compreendam sua situação jurídica e que inconsistências sejam corrigidas de forma célere. Conclui-se que a inovação em questão contribui para o aprimoramento das atividades da Secretaria de Execução Penal e para a efetividade do cumprimento da pena, reforçando o compromisso do Poder

[1] Acadêmica em Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: analicefreitas5@gmail.com
[2] Professor Doutor. Orientador do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: walber@unirn.edu.br

Judiciário com a dignidade da pessoa humana e com a superação do estado de coisas inconstitucional reconhecido no sistema prisional brasileiro.

Palavras-chave: Execução penal. Inspeção judicial. Atestado de pena. Atuação do juiz. Estabelecimentos prisionais.

ABSTRACT

JUDICIAL INSPECTION IN PRISONS: AN INNOVATION INTRODUCED BY THE JUDGE OF THE 1ST REGIONAL CRIMINAL ENFORCEMENT COURT OF NATAL/RN

The article analyzes the role of the judge in supervising correctional facilities under their jurisdiction, focusing on the innovation implemented by the 1st Regional Court of Criminal Enforcement in Natal/RN, which consists of delivering certificates of sentence completion during judicial inspections, accompanied by direct dialogue between the magistrate and the inmates to clarify procedural doubts. The research, qualitative and descriptive in nature, combines bibliographic and documentary research with field research, conducted through on-site observation of the inspections. It is based on the Law on Criminal Enforcement (Law n. 7,210/1984), CNJ Resolution No. 593/2024, and the CNJ Judicial Inspection Manuals. The study examines the origin and objectives of the Law on Criminal Enforcement, the regimes of sentence execution, the rights and duties of inmates, the instruments of procedural control – such as the Unified Electronic Execution System (SEEU), the commitment order, and the sentence certificate – as well as the supervisory function of the magistrate and the role of judicial inspections in preventing human rights violations. The analysis demonstrates that the practice adopted by the 1st Regional Court of Criminal Enforcement in Natal/RN represents a significant advance in strengthening transparency, publicity, and the humanization of criminal enforcement, allowing inmates to understand their legal situation and enabling inconsistencies to be corrected quickly. It is concluded that this innovation contributes to the improvement of the activities of the Criminal Enforcement Secretariat and to the effectiveness of sentence execution, reinforcing the commitment of the Judiciary to the dignity of the human person and to overcoming the unconstitutional state of affairs recognized in the Brazilian prison system.

Keywords: Criminal enforcement. Judicial inspection. Sentence certificate. Judge's role. Prison establishments.

1 INTRODUÇÃO

A princípio, frisa-se que o presente artigo surgiu a partir das instigações suscitadas durante o acompanhamento, na condição de estagiária, das inspeções judiciais realizadas nos estabelecimentos penais sob jurisdição do Juízo da 1ª Vara Regional de Execução Penal de Natal/RN, conduzidas pelo magistrado Dr. Henrique Baltazar Vilar dos Santos. A vivência prática dessas inspeções despertou o interesse em compreender, de forma mais aprofundada, o papel do juiz da execução penal na fiscalização das unidades prisionais, especialmente quanto ao diálogo direto entre o juiz e os apenados, destinado ao esclarecimento das dúvidas processuais acerca do atestado de pena a cumprir.

Partindo dessa motivação empírica, o estudo tem como objetivo analisar a inovação implementada pelo Juízo da 1ª Vara Regional de Execução Penal de Natal/RN e verificar sua efetividade no âmbito das atividades da Secretaria de Execução Penal, bem como em que medida essa ferramenta contribui para o aprimoramento do acompanhamento do cumprimento da pena. Isso porque, ao serem levantadas dúvidas pelos apenados durante as inspeções, a equipe do magistrado realiza anotações sobre eventuais inconsistências nos atestados de pena e, posteriormente, encaminha essas informações à Secretaria de Execução Penal ou ao gabinete do juiz, para que seja feita a devida verificação e, se necessário, a retificação nos registros processuais.

A pesquisa adota abordagem qualitativa e descritiva, combinando pesquisa bibliográfica e documental – com base na Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), na Resolução CNJ nº 593/2024 e nos Manuais de Inspeções Judiciais –, além de pesquisa de campo, realizada mediante o acompanhamento presencial das inspeções judiciais. Essa metodologia permitiu articular referenciais teóricos e normativos com observações empíricas sobre a dinâmica da execução penal e a atuação prática do magistrado na fiscalização das unidades prisionais.

A escolha do presente tema justifica-se pela relevância prática e acadêmica da atuação do juiz da execução penal na realização de inspeções judiciais nos estabelecimentos prisionais. Tal abordagem diferenciada apresenta especial interesse

para magistrados da execução penal, juízes corregedores e demais operados do direito, por oferecer um modelo inovador de atuação judicial que pode ser replicado e institucionalizado em outras jurisdições.

Nesse sentido, entende-se que a eventual padronização dessa conduta tende a fortalecer o ativismo judicial voltado à efetivação dos direitos fundamentais e ao enfrentamento do estado de coisas inconstitucional que está inserido no sistema prisional brasileiro. Destaca-se, ainda, a relevância social dessa prática, na medida em que supre lacunas de acesso à informação jurídica para apenados desassistidos por advogado constituído e sem contato frequente com a Defensoria Pública.

Ademais, a fim de situar o leitor, a estrutura do artigo segue a sequência temática desenvolvida: o capítulo 2 aborda o surgimento histórico da Lei de Execução Penal (LEP) e sua relevância para a regulamentação da execução das penas privativas de liberdade; o capítulo 3 trata dos regimes de cumprimento da pena, bem como dos direitos e deveres do apenado; o capítulo 4 analisa a execução da pena e os instrumentos de controle, como o Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), a guia de recolhimento e o atestado de pena a cumprir.

Em seguida, o capítulo 5 apresenta considerações sobre os estabelecimentos penais e suas condições estruturais; o capítulo 6 examina as inspeções judiciais, seu embasamento legal, a atuação do magistrado e o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional; e, por fim, o capítulo 7 dedica-se à análise da inovação implementada pelo Juízo da 1ª Vara Regional de Execução Penal de Natal/RN, com ênfase no momento de esclarecimento das dúvidas processuais dos apenados durante as inspeções (7.1) e nos impactos positivos dessa prática (7.2) sobre o cumprimento da pena e a dignidade da pessoa humana.

Dessa forma, o trabalho busca responder à seguinte questão: qual a efetividade da inovação implementada no âmbito das atividades desempenhadas pela Secretaria de Execução Penal e de que maneira essa ferramenta contribui para o aprimoramento do acompanhamento do cumprimento da pena?

A resposta pretende demonstrar que a aproximação entre o magistrado e a pessoa privada de liberdade fortalece a transparência da execução penal, permitindo que o próprio apenado compreenda sua situação jurídica e questione eventuais equívocos, o que reforça o princípio da publicidade dos atos judiciais e o direito à informação.

2 O SURGIMENTO DA LEI DE EXECUÇÃO PENAL NO BRASIL

No Brasil, a tentativa de constituir um código que estabelecesse as normas de execução penal teve início com o Projeto de Código Penitenciário da República, de 1933, elaborado por Cândido Mendes, Lemos de Brito e Heitor Carrilho, que ainda chegou a ser publicado no Diário Oficial do Poder Legislativo de 1937, no Rio de Janeiro. Entretanto, ainda estava em discussão, quando foi promulgado o Código Penal de 1940, o que culminou na desistência da elaboração do projeto, já que a matéria discutida diferia do referido Código (Silva, 2025).

Foi, então, em 1981, que uma comissão instituída pelo Ministro da Justiça e composta por alguns professores apresentou o anteprojeto da nova Lei de Execução Penal, sendo observado todo o trâmite legal da época para criação de leis. O projeto foi aprovado sem qualquer alteração em seu texto e foi promulgado em 1984, entrando em vigor em 13 de janeiro de 1985.

O advento da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984) representou um marco na história do Direito brasileiro, pois trouxe a primeira sistematização legislativa voltada exclusivamente à execução das penas e das medidas de segurança. Até então, inexistia no ordenamento jurídico pátrio um diploma específico que regulasse de maneira detalhada o cumprimento da pena, o que fazia com que a matéria fosse tratada de forma fragmentada, por meio de dispositivos esparsos do Código Penal, do Código de Processo Penal e de normas administrativas expedidas pelo Poder Executivo (Silva, 2025).

Diante desse contexto, percebe-se que a promulgação da Lei de Execução Penal (LEP) não ocorreu de forma isolada, mas sim como fruto de um processo histórico marcado por lutas sociais e políticas no Brasil, uma vez que foi a partir da década de 1970 que se intensificaram as críticas ao modelo de sistema prisional brasileiro, em razão das condições degradantes de cumprimento de pena e inobservância de direitos básicos da população carcerária.

Além disso, a edição da Lei de Execuções Penais foi uma importante alteração do sistema penal, pois estabeleceu o exercício de uma jurisdição especializada na figura do Juiz das Execuções, retirando tais decisões referentes à execução da pena, dos diretores de penitenciárias que, pela lei anterior tinham competência para fixar as condições dos benefícios (Barros, 2025).

Dessa maneira, a Lei nº 7.210/1984 deve ser compreendida como um diploma jurídico que resultou da conjugação de pressões sociais, compromissos internacionais e transformações políticas internas, constituindo-se em marco fundamental do processo de modernização e legalização do cumprimento de pena no sistema penal brasileiro.

2.1 O PAPEL DA LEI DE EXECUÇÃO PENAL NO CUMPRIMENTO DA PENA

Conforme afirma Guilherme Nucci (2025, p. 3), a execução penal trata-se da fase processual em que o Estado faz valer a pretensão executória da pena, tornando efetiva a punição do agente e buscando a concretude das finalidades da sanção penal.

A LEP, em seu artigo 1°, defende que "a execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado" (Brasil, 1984).

Nesse sentido, a referida lei desempenha papel central no sistema penitenciário brasileiro, pois estabelece normas e diretrizes para o cumprimento das penas privativas de liberdade, restritivas de direitos e medidas de segurança. Sua função principal é garantir que a execução penal ocorra de forma organizada, legal e humanizada, observando os direitos fundamentais do condenado e promovendo sua ressocialização.

Além disso, vale salientar que a LEP confere ao Poder Judiciário ferramentas de fiscalização e controle sobre os estabelecimentos penais, visando prevenir abusos, garantir a dignidade do apenado e assegurar a efetividade das decisões judiciais, podendo o Juiz de Execuções acompanhar o dia a dia dos sistemas penitenciários através desses mecanismos ofertados.

Dessa forma, a lei atua como instrumento de equilíbrio entre a necessidade de punição e a proteção de direitos humanos, pois o advento desta lei tornou possível uma atuação concreta e direta do Poder Judiciário sobre o sistema prisional.

2.2 REGIMES DE CUMPRIMENTO DE PENA

O Código Penal brasileiro, em seus artigos 33 a 36, prevê três regimes de cumprimento de pena privativa de liberdade: fechado, semiaberto e aberto. A definição do regime inicial leva em consideração a quantidade de pena aplicada, a natureza do

crime e os antecedentes do condenado, sempre sob a ótica do princípio da individualização da pena (art. 5º, XLVI, CF/88).

O regime fechado é cumprido em estabelecimento de segurança máxima ou média (art. 33, §1º, alínea "a", do Código Penal). Nesse regime, o condenado fica sujeito à execução da pena em ambiente de maior rigor, sendo destinado, geralmente, a crimes graves ou a reincidentes.

Segundo Nucci (2025), o regime fechado representa a modalidade mais restritiva de cumprimento de pena, devendo ser reservado a hipóteses de maior reprovabilidade da conduta, sem perder de vista a finalidade ressocializadora.

Conforme disposição legal, o regime semiaberto é cumprido em colônia agrícola, industrial ou estabelecimento similar (art. 33, §1º, alínea "b", do Código Penal), podendo o apenado exercer atividades laborais externas, frequentar cursos profissionalizantes ou estudar, desde que haja autorização judicial e fiscalização adequada (Brasil, 1940).

No entanto, considerando a escassez desse tipo de estabelecimento nas comarcas e a superlotação nos existentes, nem sempre há vagas para o cumprimento de pena na colônia penal. Por isso, é concedido ao apenado o semiaberto harmonizado, que é um semiaberto em prisão domiciliar com monitoramento eletrônico e recolhimento no horário noturno, visando possibilitar o exercício do trabalho e um cumprimento de pena adequado.

Nessa perspectiva, esse tipo de concessão é feito conforme orientação do STJ e STF[3], in verbis:

Não há óbices à concessão de prisão domiciliar com monitoração eletrônica ao sentenciado em regime semiaberto, quando não há vagas no regime específico ou quando não há estabelecimento prisional adequado ou similar na localidade em que cumpre pena" (Brasil, STJ, 2018).

Conforme explica Bitencourt (2021), o semiaberto busca equilibrar a necessidade de contenção do indivíduo com a possibilidade de gradativa reintegração social, funcionando como etapa intermediária entre a privação rígida da liberdade e o convívio em sociedade.

O regime aberto, por sua vez, deve ser cumprido em casa de albergado ou

[3] **Súmula vinculante nº 56 do STF**: A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS (Brasil, STF, 2016).

estabelecimento adequado, baseando-se na autodisciplina e senso de responsabilidade do condenado. Nele, o apenado pode trabalhar ou estudar durante o dia, recolhendo-se ao estabelecimento penal no período noturno. Para Nucci (2025), esse regime representa a fase final do cumprimento da pena, em que se busca consolidar a reinserção social.

Diante do exposto, deve-se esclarecer que é função do juiz do processo de conhecimento estabelecer o regime no qual o condenado iniciará o cumprimento da pena privativa de liberdade. Logo, não é tarefa do juiz da execução penal fazê-lo, exceto quando tiver que adaptar o montante total da pena a uma nova realidade (Nucci, 2025, p. 144).

Nesse viés, o juiz de execução só vai estabelecer um novo regime de cumprimento de pena no caso de uma nova condenação no curso da execução, pois, nesse caso, somar-se-á pena ao restante da que está sendo cumprida, para determinação de novo regime.

Dessa maneira, após o início do cumprimento de pena, todas as penas aplicadas ao réu irão se concentrar na Vara de Execução Penal responsável pelo processo do réu. Por isso, cabe ao juiz que controla todas as suas condenações promover a unificação das penas e verificar a adequação do regime imposto, bem como dos benefícios auferidos (Nucci, 2025, p. 144).

3 DIREITOS E DEVERES DO APENADO NA EXECUÇÃO PENAL

O art. 41 da LEP apresenta um rol de direitos fundamentais garantidos ao condenado. Entre eles, destacam-se o direito à integridade física e moral, à alimentação, ao vestuário, à assistência médica, jurídica, educacional, social e religiosa, ao atestado de pena a cumprir, emitido anualmente, além do direito ao trabalho remunerado e à visita de familiares e advogados.

O direito a integridade física e moral trata-se de uma decorrência da Constituição Federal, a qual prevê em seu art. 5° que “é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral” (Brasil, 1988). Essa decorre, dentre outros fatores, do direito à honra e à imagem (art. 5.º, X, CF).

Segundo Nucci (2025), quando se trata de alimentação e vestuário, soa óbvia essa previsão legal, pois seria inconsequente e inviável que o Estado mantivesse

alguém encarcerado deixando-o sem alimentos ou com quantidade inferior ao mínimo para sobrevivência, uma vez que isso poderia levar até a morte do preso.

Com relação ao direito educacional, trata-se de um direito previsto tanto pela LEP quanto pela Constituição Federal, já que é direito de todos, inclusive dos privados de liberdade, a educação. Esse direito permite a remição de 1 (um) dia de pena a cada 12 (doze) horas de frequência escolar, divididas, no mínimo, em 3 (três) dias, podendo ser atividade de ensino fundamental, médio, superior, profissionalizando ou ainda de requalificação profissional.

Quanto aos outros direitos, são meras decorrências da obrigação do Estado em oferecer as necessárias condições básicas do preso enquanto está cumprindo pena no ambiente prisional, ficando responsável por todas as suas custas.

Em contrapartida, os arts. 38 e 39 da LEP dispõem sobre os deveres do condenado, que incluem: comportamento disciplinado, obediência às ordens das autoridades, execução fiel do trabalho ou das tarefas impostas, respeito à higiene pessoal e do ambiente, além da conservação dos objetos de uso coletivo.

Mirabete (2015) observa que "os deveres do preso têm por finalidade assegurar a disciplina e a ordem interna do estabelecimento prisional, sem as quais seria impossível alcançar os objetivos da execução penal".

Diante disso, vale salientar que o descumprimento desses deveres pode acarretar sanções penais durante a execução da pena, como por exemplo, as previstas dos artigos 44 a 55 da LEP (Brasil, 1984), que variam desde advertências verbais até a possibilidade de regressão definitiva de regime.

4 EXECUÇÃO DA PENA

A Lei de Execução Penal passa a vigorar a partir do momento em que é proferida a sentença condenatória e esgotados todos os recursos cabíveis na condenação penal, iniciando-se a fase de execução da pena, a qual observará integralmente as disposições previstas na referida lei. Nessa perspectiva, a sentença condenatória será o título judicial a ser executado pelo juiz de execução.

Nesse contexto, a execução da pena é uma fase processual em que o Estado faz valer a pretensão executória da pena, tornando com efeito a punição do agente que foi condenado e buscando concretizar as finalidades da sanção penal (Nucci, 2025, p. 4).

A execução da pena no Brasil enfrenta diversos desafios em sua concretização. Na prática, ela não se limita ao simples cumprimento da sentença condenatória, mas envolve um conjunto de procedimentos administrativos e jurisdicionais que visam assegurar tanto a efetividade da sanção quanto a proteção dos direitos fundamentais do apenado.

Ademais, a rotina de uma Vara de Execução é marcada pela constante necessidade de análise de incidentes e pedidos que decorrem do cumprimento da pena, tais como: progressão ou regressão de regime, remição por trabalho ou estudo, livramento condicional, indulto, comutação, aplicação de medidas disciplinares, entre outros.

Todos esses incidentes citados são submetidos ao juízo da execução, que deve decidir em conformidade com os princípios constitucionais, com as disposições da LEP, com portarias dos tribunais que fazem parte e com resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Sendo assim, com o objetivo de assegurar um acompanhamento mais eficiente do cumprimento da pena e aprimorar o controle dos incidentes da execução penal, o Conselho Nacional de Justiça instituiu a utilização do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) em todos os tribunais do país.

4.1 SISTEMA ELETRÔNICO DE EXECUÇÃO UNIFICADO (SEEU)

A Resolução nº 223 de 27/05/2016 do Conselho Nacional de Justiça instituiu o Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) como sistema de processamento de informações e prática de atos processuais relativos à execução penal em todos os tribunais brasileiros.

Entretanto, acontece que essa resolução foi revogada pela Resolução n° 230, de 09 de abril de 2019, que estabeleceu novas diretrizes e parâmetros para o processamento da execução penal por intermédio do SEEU, sendo, posteriormente, atualizada pela Resolução n° 304, de 17 de dezembro de 2019, que deu novo texto aos artigos 3º, 9º, 12 e 13.

Dessa maneira, esse sistema foi implementado visando o aprimoramento da gestão de informações na execução penal, tendo em vista que torna o trâmite processual mais célere, transparente, eficiente e uniforme em todo o país.

Além disso, em observância ao art. 5°, XXXV da Constituição Federal (Brasil, 1988), que consagra o princípio constitucional do amplo acesso à Justiça, o SEEU foi instituído com o objetivo de facilitar o acesso das partes ao processo de execução penal. Dessa forma, o sistema atua não apenas como instrumento de controle processual, mas também como mecanismo de transparência e efetividade na tramitação das execuções penais.

Nessa perspectiva, o SEEU apresenta funcionalidades que possibilitam a identificação de uma pessoa com processo de execução penal em qualquer parte do território, uma vez que todos os processos de execução penal devem tramitar obrigatoriamente pelo sistema. Essa padronização contribui para a uniformização dos procedimentos e para o acompanhamento contínuo do cumprimento da pena

Desse modo, para dar início ao cumprimento de pena, é juntado no SEEU a Guia de Recolhimento do sentenciado, documento que contém as informações necessárias ao início da execução penal. A guia de recolhimento funciona justamente como instrumento de registro e controle, reunindo dados sobre o condenado e possibilitando sua identificação.

4.1.1 Guia de recolhimento

O art. 105 da LEP dispõe que após o trânsito em julgado da sentença penal condenatória, o juiz de conhecimento ordenará a expedição de guia de recolhimento para a execução (Brasil, 1984), para assim, o condenado começar a cumprir a pena.

Nesse viés, a guia de recolhimento é um documento hábil que há uma pena efetiva a cumprir, é o que dá início ao processo de execução penal, o que torna a prisão formalmente legal. Conforme Nucci (2025), “se o preso for recepcionado sem a expedição da guia, pode-se configurar infração administrativa e, conforme o caso, crime”.

Além disso, o art. 106 da LEP determina os requisitos[4] a serem preenchidos

[4] Art. 106. A guia de recolhimento, extraída pelo escrivão, que a rubricará em todas as folhas e a assinará com o Juiz, será remetida à autoridade administrativa incumbida da execução e conterá:
I - o nome do condenado;
II - a sua qualificação civil e o número do registro geral no órgão oficial de identificação;
III - o inteiro teor da denúncia e da sentença condenatória, bem como certidão do trânsito em julgado;
IV - a informação sobre os antecedentes e o grau de instrução;
V - a data da terminação da pena;
VI - outras peças do processo reputadas indispensáveis ao adequado tratamento penitenciário (Brasil, 1984).

pela guia de recolhimento. Dessa maneira, ao serem preenchidos todos os requisitos, a guia de recolhimento, acompanhada do título judicial – sentença judicial – e demais documentos supramencionados, bem como a confirmação de recolhimento do réu, estão satisfeitas as condições necessárias à execução regular da pena perante as autoridades judiciária e administrativa.

De acordo com os ensinamentos de Nucci (2025), esses dados são relevantes para a atuação do juiz de execução, principalmente no que se refere as datas (fato, sentença, trânsito em julgado), pois é a partir delas que é tomada uma das primeiras providências: análise da prescrição. Essa análise é feita de início para evitar que se execute uma pena prescrita.

4.1.2 Atestado de pena

O atestado de pena é um documento oficial emitido pelo juiz de execução penal que detalha a situação carcerária e o cálculo da pena de uma pessoa condenada e presa. Esse documento tem como objetivo orientar o apenado e seus representantes legais sobre o andamento do cumprimento da sanção penal, funcionando como um demonstrativo do histórico e do futuro da execução da pena.

Nesse viés, é no atestado de pena que vai constar todas as movimentações do apenado durante o cumprimento de pena, como por exemplo, as condenações unificadas na execução penal, as prisões e suas respectivas datas, o total de pena há cumprir e o cumprido até a data que for emitido o atestado, total de interrupções, saldo de dias remidos por estudo ou trabalho, previsão de alcance para o regime semiaberto, livramento condicional e previsão de alcance para o término da pena.

Dessa maneira, percebe-se que é nesse documento que são inseridos os dados cruciais sobre o cumprimento da pena. Por isso, a LEP enfatiza a importância de emitir o atestado de pena anualmente e entregar ao apenado, sendo um direito do preso e uma competência do juiz de execução penal.

4.2 A ATUAÇÃO DO JUIZ NA EXECUÇÃO PENAL

A Lei de Execução Penal disciplina, em seu art. 66[5], as competências específicas do juiz da execução, quais sejam: aplicar aos casos julgados lei posterior que de qualquer modo favorecer o condenado, declarar extinta a punibilidade, decidir sobre soma ou unificação de penas, progressão ou regressão nos regimes, detração e remição da pena, suspensão condicional da pena, livramento condicional, incidentes de execução, emitir anualmente atestado de pena a cumprir pelo apenado, entre outros.

Além disso, vale salientar que o magistrado é responsável por inspecionar, mensalmente, os estabelecimentos penais, tomando providências para o adequado funcionamento e garantindo que a execução da pena ocorra em conformidade com a legalidade e sem violação a direitos fundamentais. Sendo, também, responsável por interditar, no todo ou em parte, o estabelecimento penal que estiver funcionando em condições inadequadas ou com inobservância aos dispositivos da LEP.

Segundo Nucci (2025), é imprescindível compreender que a atuação do juiz da execução penal é, sem dúvidas, zelar pelo fiel cumprimento da lei de execuções penais, e isso implica atuar decisivamente no controle e fiscalização de todo o processo ressocializador a que é submetido o condenado, analisando seu comportamento e, a partir dessa análise, estabelecer o momento certo para devolvê- lo ao convívio da comunidade.

---

[5] Art. 66. Compete ao Juiz da execução:
I - Aplicar aos casos julgados lei posterior que de qualquer modo favorecer o condenado;
II - Declarar extinta a punibilidade;
III - Decidir sobre:
a) Soma ou unificação de penas;
b) Progressão ou regressão nos regimes;
c) Detração e remição da pena;
d) Suspensão condicional da pena;
e) Livramento condicional;
f) Incidentes da execução.
IV - Autorizar saídas temporárias;
V - Determinar:
a) A forma de cumprimento da pena restritiva de direitos e fiscalizar sua execução;
b) A conversão da pena restritiva de direitos e de multa em privativa de liberdade;
c) A conversão da pena privativa de liberdade em restritiva de direitos;
d) A aplicação da medida de segurança, bem como a substituição da pena por medida de segurança;
e) A revogação da medida de segurança;
f) A desinternação e o restabelecimento da situação anterior;
g) O cumprimento de pena ou medida de segurança em outra comarca;
h) A remoção do condenado na hipótese prevista no § 1º, do artigo 86, desta Lei.
i) (VETADO); (Incluído pela Lei nº 12.258, de 2010).
j) A utilização do equipamento de monitoração eletrônica pelo condenado nas hipóteses legais;
VI - Zelar pelo correto cumprimento da pena e da medida de segurança;
VII - Inspecionar, mensalmente, os estabelecimentos penais, tomando providências para o adequado funcionamento e promovendo, quando for o caso, a apuração de responsabilidade;
VIII - Interditar, no todo ou em parte, estabelecimento penal que estiver funcionando em condições inadequadas ou com infringência aos dispositivos desta Lei;
IX – Compor e instalar o Conselho da Comunidade;
X – Emitir anualmente atestado de pena a cumprir (Brasil, 1984).

Nesse viés, torna-se necessário que o juiz da execução identifique os sinais de que a pena atingiu seus objetivos, levando o condenado à reflexão crítica de seus atos e capacitando-o para retornar, arrependido pelo que crime que cometeu, ao convívio da sociedade.

Dessa maneira, na prática, esses sinais podem ser identificados por meio de avaliações feitas com o condenado, como por exemplo, atestado de conduta carcerário, plano individualizador da pena, exame criminológico, perícias de estudo social e psicológico, entre outras medidas que podem ser adotadas pelo magistrado para verificar se o apenado está arrependido do crime que cometeu e qual a margem de reincidência em caso de retorno ao convívio em sociedade.

Outrossim, vale salientar que a atuação do juiz na execução penal requer a colaboração do Poder Executivo, por meio do sistema penitenciário, uma vez que é nesse âmbito que os apenados cumprem suas penas. Assim, por exemplo, quando um reeducando atinge o requisito objetivo[6] para progressão de regime, o magistrado solicita ao estabelecimento prisional o atestado de conduta carcerária[7], documento indispensável à análise do requisito subjetivo.

Nesse viés, o sistema penitenciário desempenha papel imprescindível ao relatar o comportamento do apenado, as atividades por ele desenvolvidas, sua participação em programas de ressocialização e o cumprimento das condições impostas.

Dessa forma, observa-se a existência de um trabalho conjunto entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo, haja vista que a fiscalização do cumprimento regular da pena depende da atuação articulada de ambos os poderes. Essa cooperação é essencial para a efetividade da execução penal, pois o juiz, embora detenha a competência decisória, depende das informações e relatórios fornecidos pelos órgãos executivos para fundamentar suas decisões.

Depreende-se, assim, que a função jurisdicional exercida por juízes da execução penal na proteção dos direitos das pessoas privadas de liberdade extrapola o controle judicial restrito ao âmbito processual e/ou condicionado a uma provocação

[6] O requisito objetivo para a progressão de regime consiste no cumprimento de uma fração da pena, conforme estabelecido em lei, sendo um critério de ordem legal e matemática, desvinculado de juízos subjetivos sobre a conduta do condenado (Nucci, 2021a).

[7] O §1° do art.112 da LEP dispõe que o apenado somente terá direito à progressão de regime se ostentar boa conduta carcerária, comprovada pelo diretor do estabelecimento (Brasil, 1984). Nesse viés, esse documento emitido pelo diretor do presídio demonstra se o apenado se portou de modo adequado à disciplina e à convivência prisional, servindo como base para análise do requisito subjetivo para progressão de regime.

das partes interessadas. A função fiscalizadora dos magistrados é parte essencial da proteção legal destinada às pessoas privadas de liberdade, revelando-se uma atuação determinante para a garantia dos direitos dessas pessoas e grupos sujeitos à condição de vulnerabilidade e, portanto, merecedoras de especial atenção pelo órgão judicial (Brasil, CNJ, 2025b).

5 ESTABELECIMENTOS PENAIS

O estabelecimento penal pode ser compreendido como a instituição destinada ao cumprimento das penas privativas de liberdade, sendo o espaço onde se concretiza, materialmente, a execução penal. A Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984) dispõe, em seu art. 82, que "os estabelecimentos penais destinam-se ao cumprimento das penas privativas de liberdade e das medidas de segurança". Dessa forma, trata-se de um ambiente sob a responsabilidade do Poder Executivo, dotado de estrutura física e administrativa voltada à custódia e à ressocialização dos apenados.

Segundo Bitencourt (2021), o estabelecimento penal é o local especialmente destinado à execução das penas e medidas de segurança, cuja organização deve observar critérios legais e técnicos, de modo a assegurar tanto a disciplina quanto o respeito à dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, a função do estabelecimento penal não se limita ao confinamento do indivíduo, mas também compreende a oferta de condições para o cumprimento da pena de forma humanizada e orientada à reintegração social.

Além disso, Brito (2023) entende que os estabelecimentos penais especificamente voltados ao cumprimento da pena privativa de liberdade deverão atender aos direitos do preso e às finalidades da execução e contar com áreas e serviços destinados a dar assistência, educação, trabalho, recreação e prática esportiva.

6 INSPEÇÕES JUDICIAIS NOS PRESÍDIOS

O juiz da execução penal é, também, o corregedor do presídio, ou seja, o fiscal da correta execução da pena. Nesse sentido, segundo Nucci (2025), o magistrado deve exercer a função fiscalizadora valendo-se do seu bom senso e prudente critério, até mesmo para avaliar a lotação (ou superlotação) do estabelecimento penal. Se

encontrar excesso, o caminho é promover a interdição do referido estabelecimento, como estipulado no inciso VIII do art. 66 da LEP.

Nessa perspectiva, por ser da competência do juiz da execução inspecionar, mensalmente, os estabelecimentos penais, tomando providências para o adequado funcionamento, cabe-lhe tomar as medidas necessárias sanar o erro ou defeito encontrado durante as inspeções, oficiando, se for o caso, para a autoridade do Poder Executivo competente.

Ademais, o disposto no art.66 expõe, ainda, a obrigação do magistrado de se tomar providência para a apuração de responsabilidade, que ocorreria caso verificasse a prática de algum crime dentro do estabelecimento penal, por exemplo, tortura, corrupção ou maus tratos, quando teria competência para requisitar a instauração de inquérito policial (Nucci, 2025).

Além disso, as inspeções judiciais possibilitam ao magistrado observar a atuação da administração penitenciária, os relatórios de conduta, o funcionamento das unidades e as eventuais deficiências estruturais. A partir dessas visitas, podem ser expedidas ordens e recomendações aos diretores de presídio, às autoridades executivas e aos órgãos de fiscalização, o que contribui para uma execução penal mais humanizada, eficiente e conforme os preceitos legais.

Dessa forma, a inspeção judicial se revela como um mecanismo de controle e garantia de direitos, reforçando o caráter humanista e fiscalizador da jurisdição penal executiva, em consonância com os objetivos da Lei de Execução Penal e com o princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no art. 1º, inciso III, da Constituição Federal.

6.1 FUNDAMENTAÇÃO LEGAL E CONSTITUCIONAL

A realização de inspeções judiciais mensais nos estabelecimentos de privação de liberdade é prevista pelo artigo 66, inciso VII, da LEP e segue a metodologia atualizada pela Resolução do CNJ n. 593/2024, a qual traz diretrizes mais objetivas sobre os aspectos que juízes e juízas de execução penal devem observar e registrar durante as inspeções. Além disso, deve-se frisar que essas inspeções se alinham ao sistema de prevenção e combate à tortura trazido pela lei 12.847/2013.

Nesse sentido, a resolução n° 593/2024 do CNJ estabelece em seu art. 3°,

§1°[8] os critérios que devem ser observados pelo juiz corregedor dos estabelecimentos penais, dentre os quais se destacam as condições estruturais e administrativas do local onde o apenado cumpre a pena. Tal dispositivo reforça a necessidade de uma atuação judicial atenta e contínua, voltada à verificação das condições de cumprimento da pena e à garantia dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade.

A Resolução do CNJ nº 593/2024 constitui política pública judiciária fundamental diante do quadro atual do sistema carcerário brasileiro, reconhecido como um estado de coisas inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347. O julgamento em questão determinou, entre outras ações, a elaboração de plano nacional e de planos estaduais e distrital para a superação do atual cenário, com indicadores que permitam acompanhar sua implementação (Brasil, CNJ, 2025b).

Para tanto, a resolução dispõe em seu art. 4° que as inspeções serão realizadas de acordo com metodologia própria a ser publicada pelo CNJ. Nesse sentido, são publicados pelo CNJ manuais de inspeções, os quais são divididos em volumes e cadernos, com o intuito de orientar os juízes corregedores das etapas de preparação e condução das inspeções, ou seja, esses manuais buscam oferecer insumos, de maneira direta, ao trabalho de magistrados e serventuários lotados em Varas de Execução Penal.

Soma-se a esse arcabouço normativo, evidentemente, as obrigações assumidas na esfera internacional pelo Brasil, a exemplo do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos e Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes, e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

---

[8] § 1º Serão inspecionados, entre outros fatores:
I – a lotação e a taxa de ocupação do estabelecimento de privação de liberdade;
II – as condições de habitabilidade, salubridade, as atividades e serviços ofertados, o acesso e permanência nas assistências, bem como as condições para o exercício dos direitos previstos nos capítulos II e IV da Lei de Execução Penal;
III – o procedimento de uso da força, o fluxo administrativo para a averiguação de denúncias e a garantia de acesso à unidade pelos demais órgãos com a função de inspecionar os estabelecimentos de privação de liberdade;
IV – a existência e o cumprimento de fluxo para apuração de casos de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, além de mortes;
V – a existência e o cumprimento de fluxos administrativos quanto ao controle do tempo de cumprimento de pena, progressão de regime, procedimentos disciplinares e demais incidentes da execução penal, considerados os marcos legais e a apresentação de queixas por parte das pessoas privadas de liberdade;
VI – o tempo para a expedição da guia de recolhimento;
VII – a presença de pessoas beneficiárias, em tese, das ordens coletivas de habeas corpus concedidas pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal nos HCs nº 143.641/SP e nº 165.704/DF, nos termos da Resolução CNJ nº 369/2021; e
VIII – o monitoramento de decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos que tenham por objeto o estabelecimento fiscalizado (Brasil, CNJ, 2024).

Vale salientar que as inspeções também são pautadas na Constituição Federal, sendo observado o art. 5º, III, que estabelece que ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante; o art. 5º, XLIII, segundo o qual a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, por ele respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá- los, se omitirem; e o art. 5º, XLIX, que assegura às pessoas privadas de liberdade o respeito à integridade física e moral (Brasil, 1988).

6.2 FINALIDADE DAS INSPEÇÕES JUDICIAIS NOS PRESÍDIOS

Em conformidade com o que determina a Resolução n°593/2024 do CNJ, as visitas de inspeções judiciais têm como objetivo verificar o efetivo cumprimento de parâmetros e critérios referentes às condições de tratamento das pessoas privadas de liberdade previstos nas normativas nacionais e internacionais que regem os direitos e serviços que devem ser garantidos às pessoas privadas de liberdade; documentar em relatórios padronizados os achados; e adotar as providências cabíveis para sanar as irregularidades ou ilegalidades identificadas (Brasil, CNJ, 2025b).

Ressalta-se que as inspeções não se limitam a verificar aspectos materiais de infraestrutura como condições de cela e dos edifícios, aspectos quantitativos, tais como número de pessoas presas, número de funcionários, fornecimentos de insumos e necessidades básicas. Isso porque para se verificar a prestação de serviços e identificar as irregularidades dentro de um presídio é preciso se debruçar sobre elementos relacionados a rotinas e procedimentos relacionados à gestão prisional.

Nessa perspectiva, são analisados os diversos serviços e assistências que devem ser proporcionados pelo presídio, com o objetivo de garantir a efetivação dos direitos que o Poder Executivo tem a obrigação de assegurar à pessoa privada de liberdade. Desse modo, cabe ao magistrado inspecionar desde aspectos relacionados à adequação da alimentação aos padrões nutricionais estabelecidos, avaliando a aparência e qualidade das refeições, a individualização da comida para os presos que possuem alguma dieta especial por motivos de saúde, bem como a quantidade de alimentos ofertados.

Conforme orienta o Manual de Inspeções Judiciais – Volume II, Caderno 2, o magistrado deve verificar os aspectos relacionados ao fornecimento de água potável e

ao sistema de esgotamento sanitário, considerando que, além da necessidade de abastecimento contínuo e de qualidade, é imprescindível que o descarte da água seja realizado de forma adequada, a fim de evitar riscos à saúde dos internos. Nesse sentido, também se analisam as condições de higiene e salubridade às quais estão submetidos os reeducandos.

Com relação aos aspectos estruturais, são averiguadas as condições das celas e dos edifícios dos estabelecimentos prisionais. Para além disso, verifica-se se o ambiente carcerário dispõe de sistema de videomonitoramento em funcionamento eficiente, com policiais penais acompanhando as imagens de forma ininterrupta; se as salas destinadas à realização de audiências virtuais com o magistrado estão ativas e contam com acesso à internet de qualidade; se os espaços destinados ao atendimento com advogados apresentam condições adequadas de uso; e se as visitas familiares ocorrem em local apropriado e em conformidade com as normas pertinentes.

Outrossim, é dever do magistrado, durante as inspeções, verificar as condições de acesso à assistência médica no estabelecimento. Nesse sentido, observa-se se o setor de saúde prisional está em funcionamento, com equipamentos adequados, salas para atendimentos individualizados e profissionais qualificados, tais como médicos, enfermeiros, dentistas, psicólogos, assistentes sociais e demais especialistas. Ademais, analisa-se a regularidade na distribuição dos medicamentos indispensáveis ao tratamento das enfermidades dos apenados.

Por fim, dentre outros aspectos a serem observados durante as inspeções mensais, inspeciona-se a ocupação e a superlotação da unidade prisional, tendo em vista tratar-se de um dos principais fatores que contribuíram para o reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, do estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347/DF.

Nesse viés, o magistrado deve verificar a quantidade de pessoas custodiadas em cada cela, avaliando a suficiência e adequação das acomodações disponibilizadas, em observância ao disposto no art. 85 da LEP, que determina que o estabelecimento penal deve ter lotação compatível com sua estrutura e finalidade, nunca superior à sua capacidade.

Entende-se, portanto, que as inspeções não são um fim em si mesmas, mas uma ferramenta de controle externo que, direcionadas e fundamentadas com base

nesses parâmetros, podem acarretar a adoção de medidas concretas por parte de juízes, já que a partir dos relatórios das inspeções torna-se possível identificar e sanar as irregularidades e ilegalidades existentes no sistema prisional.

6.3 ESTADO DE COISA INCONSTITUCIONAL NOS PRESÍDIOS BRASILEIROS

No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347/DF, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência do estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro. Trata-se de um cenário de massiva violação dos direitos fundamentais dos presos, tais como tratamento desumano e degradante, celas superlotadas, insuficiências de materiais de higiene, entre outros.

A ADPF 347/DF foi ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), que fez uso da tese do estado de coisas inconstitucional para provocar o STF a declarar a inconstitucionalidade do sistema prisional brasileiro, diante da massiva violação de direitos fundamentais que os detentos são expostos diariamente. Foi feito o pedido de que fosse reconhecida a violação dos direitos constitucionais das pessoas privadas de liberdade e adotadas providências urgentes no tratamento da questão prisional do país.

Trata-se de entender que os problemas do sistema prisional acarretam consequências não apenas para os detentos. Tais deficiências se irradiam para além do ambiente prisional, tendo em vista que esse caos encontrado na prisão impossibilita o processo de ressocialização do preso e fortalece as organizações criminosas dentro e fora do sistema prisional.

Diante desse contexto, ao julgar a ADPF 347/DF, o STF entendeu que o Poder Judiciário deve participar ativamente do processo de reformulação de políticas públicas para erradicar o estado de coisas inconstitucional nos presídios, atribuindo ao Conselho Nacional de Justiça a tarefe de planejar e implementar políticas judiciárias para a superação desta calamidade social.

Para tanto, o Manual de Inspeções Judiciais – Volume II, Caderno 1 expõe que o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas[9], a partir dos desdobramentos da decisão

[9] O Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF), criado pela Lei n. 12.106/2009, é a unidade do Conselho Nacional de Justiça responsável por iniciativas relacionadas ao sistema carcerário, à execução penal e à execução de medidas socioeducativas. O DMF, em

cautelar da ADPF 347, assumiu a missão de instituir e conduzir o programa Fazendo Justiça[10], em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, e com dezenas de apoiadores, implementando medidas concretas para transformar todo o ciclo penal e socioeducativo a partir de um olhar sistêmico, calcado na dignidade da pessoa humana.

Nessa perspectiva, foi justamente nesse contexto que foi idealizado o Manual de Inspeções Judiciais nos Estabelecimentos de Privação de Liberdade, que parte das inovações trazidas pela Resolução do CNJ n. 593/2024 para estabelecer novas diretrizes e parâmetros de vistorias e visitas nos estabelecimentos de privação de liberdade pelo Poder Judiciário.

Além de qualificar tecnicamente a previsão legislativa de que trata o art. 66, VII, da Lei de Execução Penal (LEP), o Manual apresenta uma nova metodologia para tornar as inspeções mais eficazes, englobando desde a preparação e a condução das visitas pelos juízes e juízas até a consolidação de informações e providências a serem tomadas depois da inspeção. Os procedimentos têm, ainda, foco especial na prevenção e combate à tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradante (Brasil, CNJ, 2025c).

Ademais, é importante destacar que tanto a Resolução CNJ nº 593/2024 quanto o Manual de Inspeções Judiciais assumem papel fundamental no enfrentamento do estado de coisas inconstitucional que afeta o sistema prisional brasileiro. Esses instrumentos reforçam o dever conjunto dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo de garantir a plena aplicação dos preceitos constitucionais e de promover condições que assegurem o respeito à dignidade das pessoas privadas de liberdade.

Desse modo, percebe-se que as inspeções judiciais mensais representam uma expressão do ativismo judicial voltado à efetivação dos direitos fundamentais e ao enfrentamento do estado de coisas inconstitucional que está inserido no sistema prisional brasileiro. Isso porque compete ao magistrado identificar as irregularidades existentes no ambiente prisional, adotar medidas para saná-las e zelar pela observância dos direitos e garantias fundamentais das pessoas privadas de liberdade, conforme

conjunto com a União, é responsável pela elaboração do plano nacional, com destaque para o planejamento das medidas que envolvam a atuação do Poder Judiciário, dentre eles o plano Pena Justa (Brasil, CNJ, 2025d).

[10] O programa Fazendo Justiça foi criado para acelerar respostas estruturantes ao estado de coisas inconstitucional nas prisões brasileiras reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 347. O programa Fazendo Justiça objetiva incidir nas causas desse cenário para produzir respostas alinhadas aos princípios básicos defendidos por nossa Constituição, atuando simultaneamente em diferentes fases do ciclo penal e do ciclo socioeducativo (Brasil, CNJ, 2025a).

assegura a Constituição Federal, especialmente em seus arts. 5°, III, XLVIII e XLIX, bem como as diretrizes estabelecidas na Resolução CNJ n°593/2024.

7 INOVAÇÃO TRAZIDA PELO JUÍZO DA 1ª VARA REGIONAL DE EXECUÇÃO PENAL DE NATAL/RN NAS INSPEÇÕES JUDICIAIS

Diante desse contexto, destaca-se a atuação inovadora do Juízo da 1ª Vara Regional de Execução Penal de Natal/RN, que introduziu uma prática diferenciada no âmbito das inspeções judiciais realizadas nos estabelecimentos prisionais sob sua jurisdição. Isso porque, além de observar rigorosamente as diretrizes previstas na Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), na Resolução CNJ nº 593/2024, no Manual de Inspeções Judiciais nos Estabelecimentos de Privação de Liberdade e nas normas constitucionais, o juízo implementou um novo procedimento a ser adotado durante as visitas mensais.

Nesse viés, com o objetivo de garantir maior transparência e efetividade no cumprimento das penas, o magistrado passou a realizar, durante as inspeções, a entrega dos atestados de pena a cumprir, conforme previsto no art. 66, X, da Lei de Execução Penal, oportunidade em que cada apenado pode esclarecer eventuais dúvidas acerca dos incidentes, remições, datas das prisões, datas de possíveis progressões e cálculos constantes no referido documento. Essa iniciativa representa um avanço significativo na comunicação entre o Poder Judiciário e a população carcerária, reforçando o princípio da publicidade e a função pedagógica das inspeções judiciais.

Essa prática, que ultrapassa o caráter meramente formal das inspeções judiciais, configura-se como uma inovação significativa no âmbito da execução penal, ao permitir que cada apenado compreenda, de forma acessível e transparente, as informações relativas à sua situação processual. Durante esse momento, a equipe do magistrado anota as inconsistências ou dúvidas apresentadas pelos internos, levando-as posteriormente à Secretaria de Execução Penal ou ao gabinete do juiz, para que sejam verificadas e, se for o caso, corrigidas nos registros processuais.

Nesse sentido, vale ressaltar que essa inovação está em plena consonância com os objetivos da Resolução CNJ nº 593/2024, que enfatiza o papel ativo do magistrado na fiscalização das unidades prisionais e na promoção da transparência quanto à execução da pena. Tal prática concretiza a diretriz estabelecida pelo CNJ de que as

inspeções não se limitem a um ato meramente formal, mas constituam instrumento efetivo de diálogo, controle e promoção dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade, contribuindo, assim, para o aprimoramento da execução penal e para a superação do estado de coisas inconstitucional reconhecido pelo STF.

7.1 ENTREGA DOS ATESTADOS DE PENA

A distribuição dos atestados de pena a cumprir encontra respaldo na LEP, configurando-se, simultaneamente, como competência do juiz da execução penal, direito do apenado e dever institucional da Defensoria Pública. Tal previsão decorre, respectivamente, dos arts. 41, XVI; 66, X e 81-B, II da LEP[11].

Nessa perspectiva, a atuação inovadora do Juízo da 1ª Vara Regional de Execução Penal de Natal/RN manifesta-se durante o momento da entrega dos atestados de pena a cumprir. Nessa ocasião, a equipe do magistrado dirige-se ao pavilhão previamente selecionado e realiza a distribuição individualizada dos documentos, entregando, cela por cela, o atestado correspondente a cada apenado. Concluída a entrega, é informado aos internos que poderão analisar com atenção o conteúdo do documento, a fim de compreenderem as informações nele contidas, sendo, posteriormente, realizada a passagem do juiz pelo pavilhão para esclarecimento das dúvidas que eventualmente surgirem.

Sob essa ótica, após a leitura dos documentos, os detentos se organizam internamente para o momento destinado ao esclarecimento das dúvidas, ocasião em que o magistrado e sua equipe visitam cada cela para, de forma individualizada, responder às indagações e garantir que todos compreendam com clareza a situação de sua execução penal. Desse modo, a maioria dos internos apresenta questionamentos acerca da quantidade de dias obtidos por meio da remição por trabalho ou estudo; previsão de alcance para o regime semiaberto; previsão de alcance para o livramento

[11] Art. 41 - Constituem direitos do preso:
[...] XVI – atestado de pena a cumprir, emitido anualmente, sob pena da responsabilidade da autoridade judiciária competente.;
[...]
Art. 66. Compete ao Juiz da execução:
[...]
X – emitir anualmente atestado de pena a cumprir; [...]
Art. 81-B. Incumbe, ainda, à Defensoria Pública:
[...]
II - requerer a emissão anual do atestado de pena a cumprir (Brasil, 1984).

condicional e término da pena, entre outros incidentes previstos no teor do atestado de pena.

No tocante às dúvidas relacionadas aos dias de remição da pena, é comum que os apenados relatem ter participado de cursos oferecidos dentro da unidade prisional, realizado a prova do ENCCEJA para conclusão de nível de ensino, desenvolvido outras atividades educacionais ou trabalhado na unidade, mas que tais informações não constem no atestado de pena a cumprir. Diante dessas situações, a equipe do juiz realiza uma anotação diretamente no atestado e encaminha o documento para verificação junto à secretaria da Vara de Execução Penal, a fim de averiguar a origem da inconsistência.

Em muitos casos, constata-se que Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), não computou automaticamente os dias de remição, ou que o diretor do estabelecimento prisional deixou de encaminhar as informações pertinentes à secretaria. Nestes casos, é expedida solicitação formal à administração prisional para o envio dos dados faltantes, a fim de que o cálculo da pena seja devidamente atualizado, garantindo ao apenado o direito à remição previsto no art. 126 da Lei de Execução Penal.

Outrossim, são frequentes as indagações acerca da previsão de alcance para o regime semiaberto, uma vez que os apenados relatam constar no teor do atestado a informação de que eles já teriam atingido o requisito temporal para o benefício, mas ainda assim não conseguiram obtê-lo. Nesses casos, esclarece-se que para alcançar a progressão de regime não é suficiente atingir o requisito temporal, torna-se necessários, ainda, conter os elementos do requisito subjetivo, pois é com a somatória dos dois requisitos que o benefício é alcançado.

Além disso, ainda no que se refere à progressão, verifica-se que alguns apenados informam divergência na data da prisão, o que interfere diretamente nos cálculos realizados pelo sistema, uma vez que o marco inicial para o cômputo dos benefícios depende da data da última prisão ou do registro de falta grave.

Ademais, há situações em que determinados apenados solicitam à equipe a leitura integral do atestado de pena, por se tratar de pessoas analfabetas ou com dificuldade de interpretação. Nessas ocasiões, a equipe procede à leitura completa do documento, explicando, de forma acessível, todas as informações ali constantes, inclusive o tempo de pena cumprido, a remição obtida e a data prevista para o término

da pena, garantindo, assim, o pleno exercício do direito à informação e o acesso à justiça.

Por fim, vale mencionar que a equipe aproveita esse momento de diálogo para uma escuta ativa com o apenado acerca da assistência oferecida pelo sistema prisional e eventuais problemas existentes, tais como a quantidade e qualidade da comida oferecida, tratamento dos policiais penais, disponibilidade de assistência médica, entre outros.

Dessa maneira, destaca-se que os exemplos apresentados representam apenas alguns dos incidentes analisados durante as inspeções judiciais, uma vez que o acompanhamento realizado pelo Juízo da 1ª Vara Regional de Execução Penal de Natal/RN é amplo e abrange diversas situações relacionadas à execução da pena e às condições de cumprimento no ambiente prisional. Essa prática revela uma atuação judicial proativa, humanizadora e transparente, que ultrapassa a mera formalidade das inspeções e reafirma o compromisso do Poder Judiciário com a efetividade da execução penal e a proteção dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade.

Além disso, a adoção dessa metodologia inovadora fortalece os princípios da dignidade da pessoa humana, da publicidade dos atos judiciais e da transparência administrativa, em estrita consonância com as diretrizes traçadas pela Resolução CNJ nº 593/2024 e pela Lei de Execução Penal, constituindo-se em exemplo de boa prática judicial voltada à concretização da justiça e à superação do estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro.

7.2 IMPACTOS POSITIVOS NO CUMPRIMENTO DA PENA E NA DIGNIDADE DA PESSOA PRESA

Desse modo, constata-se que a atuação inovadora do Juízo da 1ª Vara Regional de Execução Penal de Natal/RN tem gerado impactos significativamente positivos no âmbito do cumprimento da pena. Durante as inspeções mensais, o magistrado e sua equipe analisam de forma direta e detalhada as condições de execução, identificando irregularidades materiais e procedimentais e adotando medidas imediatas para corrigi-las, especialmente no que se refere às informações constantes nos atestados de pena a cumprir. Essa prática confere maior precisão, transparência e celeridade à execução penal, evitando prejuízos ao apenado e promovendo a efetividade das

disposições previstas na LEP.

Sob essa perspectiva, a metodologia adotada permite a verificação individualizada das situações jurídicas dos internos, favorecendo a correção de eventuais inconsistências registradas no SEEU e assegurando que os direitos relativos à remição, progressão de regime e término da pena sejam corretamente aplicados. Assim, o juízo reforça o princípio da legalidade e da individualização da pena, pilares fundamentais da execução penal constitucionalmente orientada, previsto no art. 5º, XLVI, da Constituição Federal.

Além disso, por se tratar de uma atuação que envolve o contato direto com as pessoas privadas de liberdade, a prática contribui para a humanização da jurisdição penal e para a construção de um diálogo efetivo entre o Poder Judiciário e a população carcerária, se alinhando às diretrizes estabelecidas pela Resolução CNJ nº 593/2024.

Nesse contexto, observa-se que essa metodologia inovadora também atua como um mecanismo preventivo de violações de direitos humanos, na medida em que aproxima o magistrado da realidade vivida no cárcere, possibilitando a identificação de situações de tortura, maus-tratos ou condições degradantes de cumprimento de pena. Essa dimensão fiscalizatória e garantista encontra respaldo no art. 3º, §1º, II da Resolução CNJ nº 593/2024, que impõe ao juiz corregedor do presídio o dever de observar, entre outros critérios, as condições de habitabilidade, salubridade e segurança do estabelecimento penal.

De modo geral, a atuação do juízo evidencia um novo paradigma de inspeção judicial, pautado na dignidade da pessoa humana, na transparência da execução e na eficiência da gestão processual, valores reiterados nos Manuais de Inspeções Judiciais do CNJ. Ao promover uma escuta ativa e um acompanhamento técnico e humano das condições prisionais, o magistrado transforma a inspeção em um verdadeiro instrumento de concretização da cidadania e de fortalecimento da confiança institucional.

Em síntese, a experiência da 1ª Vara Regional de Execução Penal de Natal/RN demonstra que a presença ativa do juiz no ambiente prisional e a verificação pessoal dos dados de execução produzem resultados concretos na efetividade da pena, na redução de violações de direitos, na prevenção de arbitrariedades e na valorização da dignidade da pessoa presa, reafirmando o papel do Poder Judiciário como garantidor dos direitos fundamentais no contexto da execução penal.

8 CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho, buscou-se analisar o papel do juiz da execução penal na fiscalização das unidades prisionais, com ênfase na inovação implementada pelo Juízo da 1ª Vara Regional de Execução Penal de Natal/RN, que consiste na realização de diálogo direto com os apenados para o esclarecimento das dúvidas processuais sobre os atestados de pena a cumprir. Essa prática, observada durante o acompanhamento das inspeções judiciais realizadas pelo magistrado Dr. Henrique Baltazar, representa um avanço significativo no exercício da jurisdição penal e na efetivação dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade.

Inicialmente, verificou-se que a Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984) foi um marco na consolidação de um sistema jurídico voltado à humanização da pena e à reintegração social do condenado, ao estabelecer regras claras sobre os regimes de cumprimento de pena, os direitos e deveres dos apenados, bem como os instrumentos de controle que garantem a legalidade da execução, como a guia de recolhimento, a guia de execução e o atestado de pena a cumprir.

No decorrer do estudo, destacou-se também a relevância do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), que centraliza os dados da execução penal, mas que ainda enfrenta limitações operacionais, podendo ocasionar inconsistências nas informações processuais – situação que reforça a importância da atuação judicial próxima e fiscalizadora. Além disso, abordaram-se as condições estruturais dos estabelecimentos penais e o papel das inspeções judiciais como instrumentos de controle da legalidade, conforme previsto na LEP, na Resolução CNJ nº 593/2024 e nos Manuais de Inspeções Judiciais do Conselho Nacional de Justiça.

Dentro desse contexto normativo e institucional, evidenciou-se que a inovação trazida pelo Juízo da 1ª Vara Regional de Execução Penal de Natal/RN aperfeiçoa o modelo tradicional de inspeções, ao acrescentar um momento de escuta ativa e comunicação direta entre o magistrado e os apenados. Durante esse diálogo, os internos têm a oportunidade de esclarecer dúvidas sobre o cálculo de pena, as remições, as progressões de regime e demais incidentes processuais, permitindo que o juiz compreenda de forma mais precisa a realidade do cumprimento da pena e identifique eventuais falhas administrativas.

Nessas ocasiões, a equipe do magistrado anota as inconsistências apontadas e,

posteriormente, encaminha-as à Secretaria de Execução Penal ou ao gabinete, onde ocorre a verificação e, se necessário, a retificação das informações processuais. Esse procedimento confere maior efetividade e transparência à execução penal, pois possibilita que erros no sistema SEEU ou falhas na comunicação entre a unidade prisional e o juízo sejam corrigidos, evitando prejuízos aos apenados.

Dessa forma, constatou-se que a inovação analisada contribui diretamente para o aprimoramento das atividades desempenhadas pela Secretaria de Execução Penal, ao promover uma atuação mais direcionada, preventiva e transparente. Além disso, o contato direto entre o juiz e o apenado reforça a necessidade de atuação Poder Judiciário, amplia o acesso à informação jurídica, combate a sensação de abandono institucional e humaniza o cumprimento da pena, em conformidade com os princípios da dignidade da pessoa humana, publicidade, legalidade e eficiência.

Conclui-se, portanto, que a prática instituída pelo Juízo da 1ª Vara Regional de Execução Penal de Natal/RN demonstra efetividade concreta no aprimoramento do acompanhamento do cumprimento da pena, na medida em que alia fiscalização judicial, transparência processual e escuta ativa como instrumentos de correção e de gestão humanizada da execução penal. Trata-se de uma boa prática judicial, passível de replicação e institucionalização em outras unidades jurisdicionais, em consonância com os objetivos traçados pela Resolução CNJ nº 593/2024 e pela Lei de Execução Penal.

Assim, ao integrar teoria e prática, este estudo reafirma que a presença ativa do magistrado nas inspeções judiciais não apenas cumpre um dever legal, mas concretiza um compromisso ético e constitucional com a dignidade da pessoa presa, contribuindo para a superação gradual do estado de coisas inconstitucional existente no sistema prisional brasileiro.

REFERÊNCIAS

BARROS, Raphael da Costa Estevam de. **Progressão de regime:** uma análise da inconstitucionalidade de sua vedação. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Natal, 2025.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal:** parte geral. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

BRASIL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental:** ADPF nº 347/DF:

Violação massiva de direitos fundamentais no sistema carcerário brasileiro. 6 out. 2023. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/1ADPF347InformaosocioedadeV2_6out23_17h55.pdf. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Justificativa.** Disponível em: https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/fazendo-justica/justificativa/. Acesso em: 18 nov. 2025a.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Manual Resolução CNJ n. 593/2024:** inspeções judiciais nos estabelecimentos de privação de liberdade: volume I: fundamentos, metodologia de fiscalização e calendarização das inspeções]. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp- content/uploads/2025/05/manual-inspecoes-vol1.pdf. Acesso em: 18 nov. 2025b.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Manual Resolução CNJ n. 593/2024:** inspeções judiciais nos estabelecimentos de privação de liberdade: volume II: caderno de inspeções mensais 1: aspectos gerais: estrutura, ocupação, população prisional e servidores/as penais. Brasília: CNJ, 2025c.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Resolução nº 223 de 27/05/2016. Institui o Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) como sistema de processamento de informações e prática de atos processuais relativos à execução penal e dá outras providências. **DJe/CNJ,** n. 89, p. 5-6, 31 maio 2016.Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2285. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução nº 593, de 8 de novembro de 2024.** Dispõe sobre as inspeções judiciais nos estabelecimentos de privação de liberdade. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original120343202411146735e71f12618.pdf. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Sistema carcerário, execução penal e medidas socioeducativas.** Disponível em: https://www.cnj.jus.br/sistema- carcerario/. Acesso em: 18 nov. 2025d.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n° 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.847, de 2 de agosto de 2013.** Institui o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; cria o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12847.htm. Acesso em: 18 nov. 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: 20 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). 3ª Turma. Recurso Especial: REsp 1.710.674/MG (2017/0306192-0). Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Julgado: 22 ago. 2018. **DJe,** 3 set. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Súmula Vinculante 56:** a falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS. **DJe,** 8 ago. 2016. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=3352. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRITO, Alexis Couto de. **Execução penal**. 8. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. [E-book]. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553624573/. Acesso em: 5 nov. 2025.

MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato N. **Execução penal.** 12. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

NUCCI, Guilherme de S. **Curso de execução penal.** 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. [E-book]. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530997106/. Acesso em: 20 set. 2025.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código penal comentado.** 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021a.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Leis penais e processuais penais comentadas.** 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021b.

SILVA, Pedro Antonio Juventino de Carvalho da. **Reintegração do apenado:** um dilema entre a pretensão punitivista do direito criminal e a resinserção do apenado na sociedade. 2025. 75 f. Monografia (Graduação em Direito) – Curso de Direito, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2025.

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR MORTE OU LESÃO DE DETENTOS: ANÁLISE DA OMISSÃO ESTATAL NA GARANTIA DA INTEGRIDADE FÍSICA E MORAL NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

Carlos Eduardo Lima da Luz[1]
Ricardo César Ferreira Duarte Junior[2]

RESUMO

O presente artigo analisa a responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes de morte ou lesão de detentos no sistema prisional brasileiro, sob a ótica da Constituição Federal de 1988 e da jurisprudência dos tribunais superiores. O problema de pesquisa centra-se na identificação dos critérios jurídicos adotados para a responsabilização estatal diante da omissão na garantia da integridade física e moral dos custodiados. Utilizou-se o método dedutivo, com abordagem descritiva e explicativa, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, analisando a evolução histórica do instituto e o reconhecimento do "Estado de Coisas Inconstitucional" (ADPF 347). O estudo demonstra a superação da teoria da culpa administrativa (subjetiva) nos casos de custódia, em razão da relação de sujeição especial entre o Estado e o detento, que impõe ao Poder Público o dever específico de proteção. Conclui-se, com base na tese de repercussão geral do STF (RE 841.526), que a responsabilidade civil do Estado por morte ou lesão de detentos é objetiva na modalidade de risco administrativo, configurada pelo descumprimento do dever específico de agir, admitindo-se excludentes de responsabilidade rompendo o nexo causal. Ademais, reconhece-se o dever de indenização por danos morais decorrentes de condições degradantes de encarceramento.

Palavras-chave: Responsabilidade civil do estado. Sistema prisional. Omissão específica. Dignidade da pessoa humana. Jurisprudência.

[1] Acadêmico do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte; 2022a030619@a.unirn.edu.br
[2] Professor Orientador do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte ricardocfdj@gmail.com

THE STATE'S CIVIL LIABILITY FOR THE DEATH OR INJURY OF INMATES: AN ANALYSIS OF STATE OMISSION IN ENSURING PHYSICAL AND MORAL INTEGRITY IN THE BRAZILIAN PRISON SYSTEM ABSTRACT

This article analyzes the civil liability of the State for damages resulting from the death or injury of detainees in the Brazilian prison system, from the perspective of the Federal Constitution of 1988 and the jurisprudence of the superior courts. The research problem focuses on identifying the legal criteria adopted for state accountability regarding the omission in guaranteeing the physical and moral integrity of those in custody. The deductive method was used, with a descriptive and explanatory approach, through bibliographic and documentary research, analyzing the historical evolution of the institute and the recognition of the "Unconstitutional State of Affairs" (ADPF 347). The study demonstrates the overcoming of the administrative fault theory (subjective) in custody cases, due to the special subjection relationship between the State and the detainee, which imposes on the Public Power a specific duty of protection. It is concluded, based on the STF general repercussion thesis (RE 841.526), that the State's civil liability for the death or injury of detainees is objective under the administrative risk modality, configured by the failure to comply with the specific duty to act, admitting liability exclusions only when the causal link is broken. Furthermore, the duty to indemnify for moral damages resulting from degrading incarceration conditions is recognized.

Keywords: State Civil Liability. Prison System. Specific Omission. Dignity of the Human Person. Jurisprudence.

1 INTRODUÇÃO

A responsabilidade civil do Estado é um dos temas mais abrangentes do Direito Constitucional e Administrativo contemporâneo. Trata-se de conceito jurídico fundamental, que se destina a limitar a impunidade e frear eventuais abusos e omissões por parte do poder público, especialmente quando tais condutas geram danos a particulares, alheios ao poder estatal. Por se tratar de matéria tão essencial ao estudo do Direito, ao longo do tempo foram desenvolvidas diversas correntes e teorias

doutrinárias, com o fito de delimitar os contornos dessa responsabilidade.

Tendo em vista que a custódia no sistema prisional brasileiro é de responsabilidade exclusiva do Estado, revela-se evidente a possibilidade de sua responsabilização civil nas hipóteses em que se configure a omissão na garantia dos direitos fundamentais das pessoas que se encontram sob sua tutela. Diante disso, o dever estatal de proteção torna-se ainda mais evidente, visto que os indivíduos custodiados, muitas vezes, estão em situação de acentuada vulnerabilidade. Assim, a omissão estatal diante de condições que violem a integridade física e moral do preso pode configurar ilícito apto a ensejar a responsabilização do ente público competente.

As condições que violam a integridade física e moral do preso são inúmeras e constituem *numerus apertus*, ou seja, não possuem um rol taxativo na Constituição Federal de 1988, na Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984) ou em qualquer outro diploma normativo. Entre os exemplos mais recorrentes de violações no sistema prisional, destacam-se as lesões físicas causadas por policiais penais ou por outros internos, abusos sexuais praticados dentro das unidades, homicídios, ausência de atendimento médico adequado, falta de condições mínimas de higiene e fornecimento de alimentos impróprios para o consumo. Tais condutas, ou omissões, demonstram o descumprimento de normas constitucionais e infraconstitucionais, violando o dever de proteção estatal e colocando a pessoa presa em condição inferior à mínima exigida pelo respeito à dignidade humana.

Os limites da aplicação, pelo Poder Judiciário, da responsabilidade civil do Estado no contexto do sistema prisional constituem tema imprescindível ao estudo deste campo. É a partir dessa análise que se verifica não apenas o grau de efetividade dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade, mas também a real disposição do Judiciário em impor ao Estado os ônus decorrentes de sua omissão ou ação danosa. Observa-se que, embora o ordenamento jurídico preveja a responsabilização objetiva do Estado, especialmente quando se trata de custodiados sob sua guarda direta, a jurisprudência, por vezes, adota critérios restritivos, relativizando o dever de indenizar em razão de obstáculos probatórios, argumentos orçamentários ou mesmo em nome da segurança pública.

Nesse contexto, surge a indagação central que norteia a presente pesquisa: Quais são os critérios e fundamentos jurídicos adotados pelos tribunais brasileiros na aplicação da responsabilidade civil do Estado por atos e omissões ocorridos no sistema

prisional?

Trata-se, portanto, de uma análise não apenas técnica, mas voltada às consequências práticas na tutela dos direitos humanos.

A abordagem metodológica é descritiva e explicativa, visando à compreensão crítica dos fundamentos jurídicos que embasam a responsabilização civil do Estado. O método de abordagem utilizado será o dedutivo, partindo-se da análise das normas constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis à matéria, bem como dos princípios fundamentais, como a dignidade da pessoa humana e o dever estatal de proteção.

Os procedimentos metodológicos envolveram pesquisa bibliográfica, com o estudo de obras doutrinárias, e pesquisa documental, com o exame da Constituição Federal, da Lei de Execução Penal, de relatórios técnicos (como os do CNJ e do MNPCT), bem como de decisões judiciais proferidas pelos tribunais superiores, em especial o STF e o STJ. A pesquisa jurisprudencial é fundamental para identificar os critérios utilizados pelo Poder Judiciário na aplicação ou negação da responsabilidade estatal em casos concretos.

Por fim, o trabalho estrutura-se em quatro capítulos, além desta introdução e das conclusões. O capítulo inicial aborda a evolução histórica da responsabilidade civil do Estado, tanto no direito brasileiro quanto no comparado. O segundo capítulo trata da proteção constitucional à pessoa presa. O terceiro capítulo aborda a realidade do sistema penitenciário, com enfoque na tese do "Estado de Coisas Inconstitucional" fixada na ADPF nº 347 pelo STF. O quarto capítulo analisa como a omissão estatal repercute na responsabilidade civil, focando na omissão específica do dever de agir. As conclusões, por fim, apresentam a resposta à problemática, demonstrando a estrutura da responsabilidade civil em face das lesões físicas, morais e morte de detentos.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A responsabilidade civil do Estado é um tema que historicamente nem sempre foi abordado em textos fundadores das nações. Por essa razão, o seu estudo aprofundado exige a análise da sua evolução histórica, tanto no direito comparado quanto no ordenamento jurídico brasileiro. Isso se justifica uma vez que o regime atual, consagrado na Constituição Federal de 1988, é fruto da importação teórica de um modelo já consagrado em constituições estrangeiras que, por sua vez, surgiu de um

arrastado processo de transformações práticas.

2.1 BREVE PANORAMA DO SURGIMENTO DA RESPONSABILIDADE ESTATAL NO DIREITO COMPARADO

Inicialmente, a análise recai sobre os primórdios da formação do Estado moderno: o absolutismo. Nesse modelo, que perdurou até ser confrontado pela Revolução Francesa de 1789, vigorava a concepção de irresponsabilidade absoluta do Estado soberano. Assim, o Estado não era responsabilizado por qualquer dano que seus atos, comissivos ou omissivos, pudessem causar a terceiros.

Essa doutrina manifestou-se em máximas jurídicas por toda a Europa. Na Inglaterra, a ideia foi consolidada na frase '*the king can do no wrong*' (o rei não erra), que imunizava o monarca por seus atos. De forma análoga, na França, a máxima '*le roi ne peut mal faire*' (o rei não pode fazer o mal) deu origem ao conceito de '*sovereign immunity*' (imunidade soberana), segundo o qual os danos causados pelo Estado ou seus agentes deveriam ser integralmente suportados pelos particulares.

Sobre a íntima relação entre o absolutismo e a irresponsabilidade estatal, a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona que:

> A teoria da irresponsabilidade foi adotada na época dos Estados absolutos e repousava fundamentalmente na ideia de soberania: o Estado dispõe de autoridade incontestável perante o súdito; ele exerce a tutela do direito, não podendo, por isso, agir contra ele; daí os princípios de que o rei não pode errar (the king can do no wrong; le roi ne peut mal faire) e o de que "aquilo que agrada ao príncipe tem força de lei" (quod principi placuit habet legis vigorem). Qualquer responsabilidade atribuída ao Estado significaria colocá-lo no mesmo nível que o súdito, em desrespeito a sua soberania (PIETRO, Maria Sylvia Zanella DI, 2025. p.740).

A concepção de irresponsabilidade estatal começou a ser gradativamente questionada com o surgimento do Estado moderno e, sobretudo, com a ascensão do pensamento iluminista. A Revolução Francesa de 1789 representou uma ruptura significativa com o absolutismo, inaugurando uma nova ordem jurídica em que se reconhecia que o Estado, ao mesmo tempo em que detinha prerrogativas, deveria também se submeter a limites jurídicos.

Nesse período, o Conselho de Estado francês exerceu papel fundamental ao desenvolver a chamada teoria da '*faute du service*' (falta do serviço), segundo a qual a

Administração Pública poderia ser responsabilizada quando o serviço público não funcionasse, funcionasse tardiamente ou de forma defeituosa. Essa construção representou uma mitigação da doutrina da irresponsabilidade, uma vez que, ainda que de forma restrita, admitia-se a reparação de danos causados pela atividade estatal.

Como observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a responsabilidade do Estado nesse momento histórico era de natureza subjetiva, já que "o serviço público não funcionou (omissão), funcionou atrasado ou funcionou mal. Em qualquer dessas três hipóteses, ocorre a culpa (*faute*) do serviço ou acidente administrativo, incidindo a responsabilidade do Estado independentemente de qualquer apreciação da culpa do funcionário." (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2025, p. 742).

Essa transformação não ocorreu de forma uniforme no direito comparado. Na Inglaterra, por exemplo, a doutrina da '*Crown immunity*' permaneceu vigorando até meados do século XX, sendo apenas flexibilizada com a edição do '*Crown Proceedings Act*' de 1947, que passou a admitir a responsabilização estatal em determinadas hipóteses.

2.2 O PANORAMA HISTÓRICO DA (IR)RESPONSABILIDADE DO ESTADO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

No Brasil, o modelo de irresponsabilidade estatal, herdado dos regimes absolutistas, encontrou expressa positivação na Constituição outorgada de 1824. O seu artigo 99 era categórico ao dispor que: "a pessoa do Imperador é inviolável e sagrada: ele não está sujeito a responsabilidade alguma". Tal dispositivo é um reflexo direto da máxima inglesa '*the king can do no wrong*', e a sua fundamentação teológica, que via o monarca como um representante divino, é evidenciada pelos próprios adjetivos utilizados pelo constituinte do primeiro império: "inviolável" e "sagrada".

A transição para o modelo republicano, em 1889, não representou uma ruptura imediata com a corrente da irresponsabilidade estatal. A Carta Magna de 1891, primeira da República, seguiu os moldes de sua antecessora e, novamente, não previu dispositivo expresso acerca da responsabilidade civil do Estado. Ao revés, a citada Constituição deslocou o foco da responsabilidade exclusivamente ao agente público causador do dano gerado por abusos ou omissões no exercício de sua função, como dispunha seu artigo 82: "Os funcionários públicos são estritamente responsáveis pelos

abusos e omissões em que incorrerem no exercício de seus cargos [...]". Esse silêncio acerca da responsabilidade do ente público, somada com o destaque dado à culpa do funcionário público, evidencia a forte resistência em abandonar por completo a ideia de imunidade do poder soberano.

O primeiro avanço significativo na responsabilização do Estado brasileiro ocorreu com a Constituição de 1934, promulgada na virada do século XIX para o século XX. Rompendo com o silêncio das Cartas anteriores, seu artigo 171 inaugura a teoria da responsabilidade solidária entre o agente público e o Poder Público. O dispositivo estabelecia que: "Os funccionarios publicos são responsaveis solidariamente com a Fazenda Nacional, Estadual ou Municipal, por quaesquer prejuizos decorrentes de negligencia, omissão ou abuso no exercicio dos seus cargos."

Embora a responsabilidade do funcionário ainda fosse um elemento central, a inclusão da solidariedade com o Estado foi um passo vanguardista. Pela primeira vez, o particular lesado podia acionar diretamente o ente estatal para obter a sua reparação, uma mudança paradigmática no direito brasileiro.

A Constituição de 1946 representou um marco na evolução normativa brasileira, ao introduzir previsão expressa de responsabilidade civil do Estado. Pela primeira vez, o ordenamento jurídico pátrio consagrou expressamente a responsabilidade objetiva do Estado, superando a fase da responsabilidade solidária baseada na culpa do serviço.

O modelo da responsabilidade objetiva foi mantido e aprimorado nas Constituições subsequentes, incluindo as promulgadas na época do regime militar (1968-1981), até alcançar sua plena consagração na Constituição Federal de 1988 , cujo artigo 37, §6º, dispõe: "As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.".

O dispositivo consagra o regime da responsabilidade objetiva do Estado sob a teoria do risco administrativo. Por essa teoria, a obrigação de indenizar prescinde da comprovação de dolo ou culpa do agente público, sendo suficiente a demonstração do dano e do nexo de causalidade entre a conduta estatal e o prejuízo sofrido pelo terceiro.

Não obstante a regra constitucional estampada no artigo 37, §6º, a

jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem feito distinções relevantes entre atos comissivos e omissivos do Estado.

Para os atos comissivos (uma ação positiva estatal), aplica-se plenamente a regra da responsabilidade objetiva. Contudo, para os atos omissivos, a jurisprudência majoritária entende que a responsabilidade do Estado passa a ser subjetiva. Nesses casos, exige-se a comprovação da chamada culpa administrativa (ou falta do serviço), que se caracteriza pela falha do Estado em cumprir um dever legal específico de agir, especialmente quando se trata de violação de deveres específicos de proteção.

A análise da responsabilidade estatal pela morte de detentos, tema central deste trabalho, é um exemplo cristalino da aplicação da responsabilidade por omissão. O fundamento jurisprudencial para essa discussão repousa na tese de repercussão geral firmada pelo STF Recurso Extraordinário nº 841.526, que estabeleceu: "[..] 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".

2.3 A TEORIA DA *FAUTE DU SERVICE* E SUA INFLUÊNCIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O artigo 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988 consagrou, como regra, a responsabilidade objetiva do Estado por atos comissivos. Contudo, o tratamento das omissões estatais exigiu uma construção doutrinária e jurisprudencial específica.

Para esses casos, prevalece no direito brasileiro o entendimento de que a responsabilidade do Estado é subjetiva, fundamentada na teoria da culpa do serviço, herdeira da *faute du service* francesa. Isso significa que é preciso comprovar a "falta do serviço", ou seja, demonstrar que a Administração Pública tinha o dever jurídico de agir e que sua omissão culposa causou dano ao particular.

A teoria da faute du service é central para a análise de omissões estatais, especialmente em casos como a falha do Estado em garantir a segurança de detentos sob sua custódia.

Nesses casos, a responsabilidade não é automática; cabe aos lesados o ônus de comprovar a "falha do serviço".

É crucial notar que se trata da culpa do serviço em si, uma culpa anônima da organização estatal, e não da necessidade de identificar e provar a culpa individual de

um agente específico. Portanto, consolida-se o entendimento de que, para as omissões, a responsabilidade é subjetiva, recaindo sobre a falha comprovada do Estado em seu dever de agir para prevenir o dano.

Contudo, a teoria da responsabilidade subjetiva por omissão não se aplica de forma universal. A jurisprudência mais recente tem feito uma distinção fundamental entre omissões genéricas e específicas.

Nos casos de omissão específica, ou seja, quando o Estado possui um dever legal individualizado de agir para impedir o dano, a responsabilidade volta a ser objetiva. Este é exatamente o caso da custódia de detentos, pois, por imposição do art. 5º, XLIX, da Constituição, o Estado tem o dever específico de garantir a sua integridade. Assim, a omissão nesse dever configura a responsabilidade objetiva do ente público.

Nesse regime, embora a vítima lesada não precise provar o dolo ou a culpa do Estado, ainda lhe cabe o ônus de demonstrar a omissão estatal, o dano e o nexo de causalidade entre eles. A responsabilidade por omissão específica se fundamenta na teoria do risco administrativo, o que permite ao Estado alegar as excludentes de responsabilidade (como culpa exclusiva da vítima, caso fortuito ou força maior) para afastar ou atenuar o dever de indenizar.

3 O DEVER ESTATAL DE ASSEGURAR A INTEGRIDADE FÍSICA E MORAL DE DETENTOS

O sistema prisional brasileiro enfrenta uma grave crise de direitos humanos, caracterizada pela violação sistemática da dignidade da pessoa humana e pelo descumprimento das obrigações estatais de proteção aos detentos.

O fundamento para a superação desse quadro é normativo-constitucional. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XLIX, estabelece que "é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral", criando um dever positivo para o Estado. Essa obrigação ancora-se no princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), fundamento da República, e é reforçada por um amplo conjunto de normas internacionais de direitos humanos, formando um abrangente sistema de proteção.

3.1A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA NO

CÁRCERE

A Constituição Federal de 1988 não foi apenas uma reorganização jurídica do Estado brasileiro, mas um compromisso civilizatório com a proteção do ser humano. Ao consagrar a dignidade da pessoa humana como o alicerce da República (art. 1º, III), o texto constitucional impôs ao Estado mais do que um dever legal, impôs uma responsabilidade ética de zelar pela essência de cada indivíduo, especialmente daqueles sob sua guarda.

Esse compromisso se traduz em mandatos de proteção concretos no artigo 5º da Constituição Cidadã. O inciso III, ao determinar que "ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante", traça uma linha intransponível. Ele demarca a fronteira da condição humana, proibindo de forma absoluta qualquer ato que busque destruir o corpo, a mente ou o espírito de uma pessoa, não importando os crimes que tenha cometido.

De forma ainda mais específica, o inciso XLIX dirige um olhar direto à população carcerária, assegurando "aos presos o respeito à integridade física e moral". Essa não é uma mera garantia; é o reconhecimento de que a pena restringe a liberdade, mas jamais pode anular a humanidade. A integridade física é o direito a um corpo inviolável, protegido da brutalidade e do abandono. A integridade moral, por sua vez, é o direito de preservar a própria identidade, a autoestima e o senso de valor pessoal do custodiado, mesmo no ambiente mais adverso, para que não seja reduzido a mero objeto do poder punitivo, devendo o aplicador da lei se valer da ideia de que “a persecução penal democrática existe para o indivíduo e não contra ele [...] a atividade persecutória deve ser tida como instrumento voltado a impedir punições injustas” (CASARA; MELCHIOR, 2013, p. 463).

A proteção constitucional à pessoa do condenado vai além da garantia de sua integridade durante o cumprimento da pena, alcançando a própria natureza e modo da punição. O princípio da individualização da pena, previsto no artigo 5º, inciso XLVI, assegura que a sanção seja proporcional e adequada a cada ser humano, considerando suas particularidades, e não uma resposta automática e desumanizada ao delito.

Nesse sentido, o jurista e magistrado do Tribunal de Justiça do Amazonas (TJAM) Luís Carlos Valois (2021, p. 13) adverte sobre a necessidade de vigilância constante, afirmando que “o judiciário deve estar sempre atento para qualquer ameaça

passível de eliminar por completo o direito à liberdade de alguém, ameaça não prevista constitucionalmente". Na prática, esse dever de vigilância se traduz em um Judiciário que atua para proteger a dignidade antes que ela seja violada, mas que também age de forma reparatória, ao responsabilizar o Estado por suas falhas, seguindo os moldes já definidos pela lei e jurisprudência.

De forma ainda mais contundente, a Constituição traça uma fronteira civilizatória no inciso XLVII, ao vedar expressamente as penas que atentam contra a essência da condição humana. Nesse rol taxativo, são proibidas as penas de morte, salvo a exceção remota em caso de guerra declarada, de caráter perpétuo, de trabalhos forçados, de banimento e, crucialmente, as penas cruéis.

Independentemente da postura transgressora do indivíduo perante a ordem jurídica, o Direito não lhe retira a tutela de seus bens mais fundamentais. Mesmo que a violação da lei legitime a restrição da liberdade, ela jamais poderá legitimar a supressão da humanidade, que se mantém como o limite absoluto e intransponível ao poder punitivo estatal.

É precisamente essa premissa que coloca o modelo brasileiro em rota de colisão com o chamado "Direito Penal do Inimigo"[3]. *A contrario sensu* dessa doutrina, a Constituição Federal de 1988 consagrou um verdadeiro "Direito Penal do Cidadão", fundado no princípio de que todos, inclusive aqueles que delinquiram, permanecem titulares de direitos fundamentais inalienáveis. Nesse sentido, o preso não é um inimigo a ser neutralizado, mas uma pessoa cuja punição deve respeitar os marcos civilizatórios da dignidade, em estrita consonância com os limites do poder de punir.

Em um regime mais específico de proteção à pessoa presa, o inciso L do artigo 5º da Constituição de 1988 garante que as mulheres submetidas à restrição máxima de liberdade serão asseguradas de condições para a permanência com seus filhos durante o período de amamentação. Nesse sentido, a efetivação do inciso L exige a implementação de políticas públicas que assegurem espaços apropriados para a convivência entre mães e filhos, acesso a serviços de saúde e alimentação adequada, bem como o respeito à integridade física e emocional da mulher e da criança. A

[3] Teoria desenvolvida pelo jurista alemão Günther Jakobs, segundo a qual indivíduos que atacam persistentemente as bases do ordenamento jurídico, cometendo crimes, perdem o status de "cidadão" e passam a ser considerados "inimigos" do Estado, perdendo o direito às garantias fundamentais, sendo submetidos a um direito de exceção e combate.

jurisprudência nacional tem reconhecido a importância desse direito, determinando, em diversos casos, a concessão de prisão domiciliar para gestantes e lactantes quando não houver condições adequadas no estabelecimento prisional.

A aplicação prática do dever constitucional de proteção pode ser observada em decisões paradigmáticas do Supremo Tribunal Federal. Um dos exemplos mais eloquentes é o histórico julgamento do Habeas Corpus coletivo nº 143.641/SP.

Nesse caso, a Suprema Corte, sensível à extrema vulnerabilidade de mulheres gestantes, puérperas e mães de crianças na primeira infância ou com deficiência, reconheceu que a manutenção de sua prisão preventiva representava uma forma de tratamento desumano e degradante, tanto para elas quanto para seus filhos.

Diante desse quadro, em decisão relatada pelo Ministro Ricardo Lewandowski, concedeu-se uma ordem coletiva para garantir a substituição da prisão preventiva pela domiciliar a todas as mulheres nessa situação, excetuando-se apenas casos de crimes cometidos com violência ou grave ameaça contra os próprios descendentes, ou em outras situações de absoluta excepcionalidade (HC 143641, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 20-02-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-215 DIVULG 08-10-2018 PUBLIC 09-10-2018).

Seguindo uma linha de raciocínio igualmente humanitária, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) também tem proferido decisões que expandem a proteção a direitos fundamentais no cárcere. Um exemplo notável e recente é o reconhecimento da amamentação como causa de remição de pena.

No julgamento do HC Nº 920.980/SP de agosto de 2025, o Tribunal da Cidadania acolheu a tese de que a amamentação, baseada na interpretação extensiva do artigo 126 da Lei de Execuções Penais, deve ser considerada análoga ao "trabalho" para fins de abatimento da pena.

O acórdão reconheceu que a amamentação é uma atividade de profundo valor social que exige dedicação integral da mãe, sendo um mecanismo essencial para a proteção da primeira infância e para o fortalecimento do vínculo materno, em plena consonância com o princípio da dignidade humana (STJ, HC 920.980/SP, julgado em 13/8/2025).

4 A REALIDADE DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

A realidade do sistema prisional brasileiro configura um verdadeiro cenário de calamidade humanitária. A superlotação, as condições de confinamento insalubres e a violência institucionalizada criam um ambiente onde a dignidade humana é sistematicamente negada, transformando a pena em um tratamento cruel e degradante, em flagrante violação aos preceitos constitucionais, fundadores da nossa República.

Diante dessa falência estrutural e da inércia dos outros Poderes, o pretório excelso, em uma decisão histórica no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, reconheceu formalmente a existência de um "Estado de Coisas Inconstitucional". Essa declaração não foi apenas um diagnóstico, foi uma ordem para que os Poderes Executivo, Legislativo e ao próprio poder judiciário adotem medidas concretas e urgentes para reverter o quadro e garantir o mínimo de respeito à integridade física e moral dos detentos.

4.1 A EXISTÊNCIA DE UM ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAIS NO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347 constitui o marco jurídico que formalizou o reconhecimento de um "estado de coisas inconstitucional" no sistema penitenciário. Na tese fixada, o Supremo Tribunal Federal não apenas constatou, mas declarou a existência de uma "violação massiva de direitos fundamentais".

Essa violação, segundo a Corte, atinge diretamente os pilares constitucionais que fundamentam este trabalho: a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e o respeito à integridade física e moral do preso (art. 5º, XLIX), transformando a execução penal brasileira em uma afronta sistemática à própria Constituição.

O reconhecimento do "Estado de Coisas Inconstitucional" não apenas expôs uma falha na aplicação da Constituição, mas também evidenciou a profunda dissonância entre a realidade do sistema carcerário e o conjunto de normas que o regem. Essa desconformidade abrange desde a legislação infraconstitucional, notadamente a Lei de Execução Penal, até os tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário.

A complexidade do problema foi detalhada no voto do Ministro Luís Roberto

Barroso na ADPF 347. Ele ressalta, em seu voto, que a responsabilidade pela crise é partilhada entre todos os Poderes e entes federativos: “[...] a responsabilidade pelo estágio ao qual se chegou não pode ser atribuída a um único e exclusivo Poder, mas aos três – Legislativo, Executivo e Judiciário –; tampouco só aos da União, estendendo-se aos dos Estados e do Distrito Federal.”.

O ministro diagnostica que o quadro inconstitucional é agravado por falhas estruturais e, crucialmente, por uma profunda falta de coordenação, inércia e incapacidade estatal para superar a crise (BRASIL, 2023).

Essa "falta de coordenação" e "incapacidade" apontadas pelo ministro da Suprema Corte brasileira materializam-se em dados concretos por todos os entes da Federação.

No estado do Rio Grande do Norte, o Tribunal de Justiça estadual (TJRN) possui apenas três Varas de Execução Penal para gerir a situação de 5.461 presos, contando apenas os em regime fechado, segundo dados do segundo semestre de 2024 (SENAPPEN, 2025), cenário esse que demonstra uma clara desenstrumentalização do poder judiciário potiguar para gerir seus custodiados.

A consequência direta dessa desproporção é a morosidade processual, que resulta no encarceramento de pessoas por tempo superior ao determinado em suas sentenças. Trata-se de uma violação de direitos que nasce não da lei, mas da falha estrutural da própria máquina estatal, confirmando o diagnóstico da Suprema Corte.

A falha do Estado em prover o mínimo de dignidade, especialmente na área da saúde, é o sintoma mais trágico da crise. O relatório da Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul documentou um caso emblemático ocorrido na capital gaúcha, que ilustra a materialização humana do "Estado de Coisas Inconstitucional":

> J.C. tinha 28 anos. No início de sua prisão, sua família buscava somente uma forma de reverter a situação que se formara quando de sua detenção: uma paralisia que lhe tirou o movimento das pernas. Desespero e conformação – nem um transplante de medula modificaria tal fato. Os apenados que se encontram sob a tutela do Estado, no Hospital Penitenciário de Porto Alegre (HPPA), sofrem muitas punições, além daquela imputada pela privação de liberdade: a doença persistente, devido ao local insalubre, o excesso de vigilância, resquício do motim de 1994, e, o mais cruel de todos, horário mais reduzido, ainda, no convívio com a família (15 minutos, uma vez por semana). Por diversas vezes, a mãe de J.C. esteve na, CCDH relatando que o filho estava com lesões em sua pele, devido à permanência constante do corpo em uma mesma posição. A mãe aflita suplicava que o filho fosse transferido para um

> hospital “de verdade”, pois no local onde se encontrava, não iria sobreviver, tendo em vista que além da falta de atendimento adequado, J.C. estava muito deprimido. Sucessivos contatos telefônicos foram feitos com a direção do HPPA, tendo sido, inclusive, realizada uma visita da assessoria da CCDH ao Hospital, mantendo contato pessoal com o apenado. A resposta era sempre a mesma: o sistema penitenciário possui a cedência de, apenas, cinco vagas na rede hospitalar do Estado, sendo que somente os casos mais graves, por que não dizer os terminais, são encaminhados para preenchêlas. Finalmente, em 2 de dezembro de 1999, o quadro de J.C. foi considerado grave o suficiente para ser viabilizada sua transferência para o Hospital Conceição, haja vista o estado das lesões em sua pele – escaras. Não permaneceu muito tempo ocupando esta vaga, falecendo vinte dias depois, com infecção generalizada. Tal infecção estava tão avançada, que o Departamento de Medicina Legal (DML), após a realização do exame de necrópsia, não logrou êxito em costurá-lo: o corpo foi entregue à família com vários cortes longitudinais. A direção do HPPA buscou responsabilizar J.C. por seu fim trágico, afirmando que ele “não colaborava”, esfregando, também, suas próprias fezes em suas chagas. Após a apresentação dessas afirmativas, não foram respondidas à CCDH algumas indagações: como e com que regularidade era feita a manutenção/limpeza e troca de posição de J.C.? Como J.C., que não utilizava fraldas, tendo apenas uma sonda ligada a seu pênis, após defecar em sua cama, conseguia movimentar-se ou limpar-se, sem, inevitavelmente, sujar-se no próprio excremento? (Rio Grande do Sul,2000, p,p. 408-409).

O caso acima narrado é a materialização trágica e individual do que o STF, anos depois, diagnosticaria em nível macroscópico como o "Estado de Coisas Inconstitucional". Não se trata de um incidente isolado, mas do resultado previsível de um sistema que falha em seu dever mais básico de proteção.

Fica patente, no caso supramencionado e em tantos outros que não ganham notoriedade, que a morte se deu em razão de um poder público omisso, e, pode-se argumentar, propositalmente desestruturado.

A análise da responsabilidade, contudo, deve ir além do evento final da morte, por mais inestimável que essa perda seja. É imperativo considerar o dano moral sofrido pelo próprio detento durante todo o período em que esteve submetido a condições degradantes, doente, em ambiente insalubre e sem o atendimento médico necessário.

Por fim, a reparação deve, ainda, estender-se aos danos morais sofridos pela família, que foi forçada a assistir impotente ao processo que desencadeou a infecção generalizada e a negação, pelo poder público, da condição humana de seu ente.

4.2 O CARÁTER IMPERATIVO DA ADPF 347

A força da ADPF 347 não reside apenas no diagnóstico, mas nas ordens diretas

emitidas ao Judiciário para mitigar o sofrimento humano. Essa intervenção, iniciada na medida liminar de 2015, sob a relatoria do Min. Marco Aurélio, e consolidada no julgamento de mérito em 2023, comandou uma mudança de perspectiva na magistratura.

O STF determinou que os juízes e os Tribunais não podem mais ignorar o "quadro dramático" dos presídios ao tomar suas decisões. A Corte ordenou explicitamente aos magistrados que:

> (...) considerem, fundamentadamente, o quadro dramático do sistema penitenciário brasileiro no momento de concessão de cautelares penais, na aplicação da pena e durante o processo de execução penal; d) aos juízes – que estabeleçam, quando possível, penas alternativas à prisão, ante a circunstância de a reclusão ser sistematicamente cumprida em condições muito mais severas do que as admitidas pelo arcabouço normativo; (BRASIL, 2023)

Em essência, o Supremo Tribunal Federal ordenou que se faça um controle de convencionalidade e humanidade da própria pena de prisão. A Corte reconheceu que prender alguém nessas condições é, em si, uma pena cruel, e conclamou os juízes a serem a linha de frente na proteção da dignidade, usando as alternativas penais como um remédio para a inconstitucionalidade.

Essa intervenção cogente do STF, ao determinar que os magistrados ajam ativamente para mitigar as inconstitucionalidades, representa um esforço judicial sem precedentes para impor um projeto de humanização às prisões brasileiras.

Contudo, a decisão da Suprema Corte, por mais poderosa que seja, apenas fornece as ferramentas. A sua eficácia depende de uma profunda transformação cultural que deve ir além do Judiciário e alcançar também os Poderes Executivo e Legislativo, já que a crise é sistêmica e a responsabilidade, como vimos, é partilhada.

Neste ponto, a lição do magistrado Luís Carlos Valois é definitiva. Ele aponta que a verdadeira solução não virá apenas de ordens superiores, mas da "mudança de cultura, a luta dia a dia, caso a caso, para a diminuição da injustiça da prisão ilegal" (VALOIS, 2021).

5 A OMISSÃO ESTATAL E SUA REPERCUSSÃO NA RESPONSABILIDADE CIVIL

No que tange especificamente à omissão, sua análise é de suma importância

para a responsabilidade civil no contexto prisional. Isso se justifica porque a maior parte dos danos sofridos pelas pessoas encarceradas não decorre de uma ação direta do Estado, mas sim da ausência de ação: a falha do Poder Público em cumprir seu dever de proteção.

5.1 DISTINÇÃO ENTRE CONDUTAS COMISSIVAS E OMISSIVAS E SUA REPERCUSSÃO NA RESPONSABILIZAÇÃO DO ENTE

A regra da responsabilidade objetiva, consagrada no art. 37, §6º, da Constituição, aplica-se quando o Estado, por meio de seus agentes, atua como autor do dano. A complexidade do tema, contudo, surge da própria redação do dispositivo, que utiliza o verbo "causar": "[...] responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros [...]".

Numa interpretação puramente gramatical e restritiva, o verbo "causar" pressupõe uma conduta comissiva, ou seja, uma ação positiva que gera um resultado. Sob essa ótica literal, a omissão estatal não estaria, a princípio, abrangida pela regra constitucional da responsabilidade objetiva.

O elemento central da responsabilidade subjetiva é, por definição, a culpa. Nessa lógica, a ausência de comprovação de culpa impede a configuração da responsabilidade e, por consequência, afasta o dever de indenizar.

Partindo da premissa de que o texto constitucional não regulou expressamente a omissão, a melhor doutrina, nesse ponto coordenada por Celso Antônio Bandeira de Melo, consolidou o entendimento de que esses casos seriam regidos pela teoria da culpa administrativa.

Ao justificar essa diferenciação entre ação e omissão, o autor é categórico ao afirmar:

> Quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de aplicar-se a teoria da responsabilidade subjetiva. Com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele o autor do dano. E, se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se descumprir o dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo.[4]

Essa abordagem atrai a incidência da responsabilidade subjetiva. Na prática,

[4] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo

isso impõe ao particular lesado o pesado ônus de comprovar a "falta do serviço", ou seja, ele deve demonstrar que o serviço público não foi prestado, foi prestado de forma deficiente ou atuou com atraso injustificado.

Essa construção doutrinária não se limita ao debate acadêmico. Na prática, ela se materializa na jurisprudência consolidada dos tribunais superiores, que historicamente adotaram a tese da culpa administrativa para omissões. Esse entendimento é exemplificado em julgado do STJ, de relatoria da Ministra Eliana Calmon, que se colaciona a seguir:

> ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. QUEDA DE ÁRVORE. DANO EM VEÍCULO ESTACIONADO NA VIA PÚBLICA. NOTIFICAÇÃO DA PREFEITURA ACERCA DO RISCO. INÉRCIA. NEGLIGÊNCIA ADMINISTRATIVA COMPROVADA. DEVER DE INDENIZAR MANTIDO. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA ENTRE OS ARESTOS CONFRONTADOS.
> 1 A jurisprudência desta Corte se firmou no sentido de ser subjetiva a responsabilidade civil do Estado nas hipóteses de omissão, devendo ser demonstrada a presença concomitante do dano, da negligência administrativa e do nexo de causalidade entre o evento danoso e o comportamento ilícito do Poder Público. Precedentes.
> 2 Na hipótese dos autos, conquanto a Corte a quo tenha acenado com a responsabilidade objetiva do Estado, restaram assentados no acórdão os pressupostos da responsabilidade subjetiva, inclusive a conduta culposa, traduzida na negligência do Poder Público, pois mesmo cientificado do risco de queda da árvore três meses antes, manteve-se inerte. (...)
> (REsp n. 1.230.155/PR, relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 5/9/2013, DJe de 17/9/2013.)

Consolida-se, assim, a visão tradicional de que existe um óbice fundamental à responsabilização do Estado por omissão, entrave esta inexistente na regra objetiva do art. 37, §6º, a necessidade de comprovação da culpa, a falta do serviço.

Este óbice não é meramente teórico, sua repercussão prática se materializa ao representar uma imensa barreira prática e processual para o cidadão lesado.

Ao transferir para a vítima, que encontra-se muitas vezes em situação de extrema vulnerabilidade e em clara desvantagem frente a um aparato estatal muito mais instrumentalizado, o pesado ônus de provar a falha interna da máquina administrativa, a teoria da culpa administrativa acaba por dificultar, e por vezes inviabilizar, a justa reparação.

Foi precisamente a insuficiência desta teoria em garantir os direitos mais básicos, como a vida e a integridade física nos presídios, que forçou a evolução da jurisprudência. A teoria subjetiva mostrou-se inadequada para lidar com danos

decorrentes de um dever específico de proteção do Estado, abrindo caminho para a superação desse entendimento nos casos de omissão específica.

5.2 A RESPONSABILIDADE OBJETIVA POR OMISSÃO ESPECÍFICA NO SISTEMA PRISIONAL

É notória a relação entre o Estado e a pessoa presa, que não se configura como uma relação administrativa comum, mas sim como uma relação de sujeição especial. No momento em que retira a liberdade do indivíduo, o Estado o coloca em situação de absoluta vulnerabilidade e, como contrapartida, avoca para si a posição de garantidor de sua integridade.

A falha nesse dever de zelar pela vida do custodiado não é, portanto, uma omissão genérica, trata-se, na verdade, de uma omissão específica. Essa distinção é crucial, pois altera fundamentalmente a base teórica sobre a qual a responsabilidade estatal deve ser analisada.

Foi precisamente essa distinção que o Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou no julgamento do Recurso Extraordinário nº 841.526. No acórdão de relatoria do Ministro Luiz Fux, a Corte superou a tese clássica da culpa administrativa para esses casos, afirmando que a responsabilidade do Estado por omissão específica é objetiva, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição.

Com o julgamento do Recurso Extraordinário nº 841.526, o Supremo Tribunal Federal fixou a tese de repercussão geral (Tema 592), que estabelece:

> "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." (BRASIL, 2016)

A análise da tese fixada no RE 841.526, de relatoria do Ministro Luiz Fux, revela seu ponto fundamental. Ao estabelecer que "o Estado é responsável" sem fazer qualquer menção à culpa, o STF tornou claro que a responsabilidade, nesses casos, prescinde da comprovação de dolo ou culpa do agente, e por consequência disso se submete à regra geral da responsabilidade civil do Estado, conforme o art. 37, § 6º, da Constituição.

Trata-se, portanto, da consagração da responsabilidade objetiva para a

omissão específica, bastando à vítima, ou quer for o lesado, na hipótese de morte do detento, comprovar a omissão no dever de proteção, o dano físico ou moral e o nexo de causalidade entre eles.

Necessário o estudo da responsabilidade do Estado em danos morais, gerados por sua omissão. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal evoluiu para reconhecer que a manutenção do indivíduo em condições carcerárias degradantes, que violam sistematicamente os seus direitos fundamentais, configura, por si só, um dano moral passível de reparação.

Essa tese foi consolidada no julgamento do Recurso Extraordinário nº 580.252, Tema 365. No caso, a Suprema Corte debateu se a falha do Estado em prover "padrões mínimos de humanidade" geraria o dever de indenizar o preso pelo fato de o submeter a essa situação.

Ao fixar a tese de repercussão geral, o STF foi categórico:

> "Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Repercussão Geral. Constitucional. Responsabilidade civil do Estado. Art. 37, § 6º. 2. Violação a direitos fundamentais causadora de danos pessoais a detentos em estabelecimentos carcerários. Indenização. Cabimento. O dever de ressarcir danos, inclusive morais, efetivamente causados por ato de agentes estatais ou pela inadequação dos serviços públicos decorre diretamente do art. 37, § 6º, da Constituição, disposição normativa autoaplicável. Ocorrendo o dano e estabelecido o nexo causal com a atuação da Administração ou de seus agentes, nasce a responsabilidade civil do Estado. 3. "Princípio da reserva do possível". Inaplicabilidade. O Estado é responsável pela guarda e segurança das pessoas submetidas a encarceramento, enquanto permanecerem detidas. É seu dever mantê-las em condições carcerárias com mínimos padrões de humanidade estabelecidos em lei, bem como, se for o caso, ressarcir danos que daí decorrerem. 4. A violação a direitos fundamentais causadora de danos pessoais a detentos em estabelecimentos carcerários não pode 32 ser simplesmente relevada ao argumento de que a indenização não tem alcance para eliminar o grave problema prisional globalmente considerado, que depende da definição e da implantação de políticas públicas específicas, providências de atribuição legislativa e administrativa, não de provimentos judiciais. Esse argumento, se admitido, acabaria por justificar a perpetuação da desumana situação que se constata em presídios como o de que trata a presente demanda. 5. A garantia mínima de segurança pessoal, física e psíquica, dos detentos, constitui dever estatal que possui amplo lastro não apenas no ordenamento nacional (Constituição Federal, art. 5º, XLVII, "e"; XLVIII; XLIX; Lei 7.210/84 (LEP), arts. 10; 11; 12; 40; 85; 87; 88; Lei 9.455/97 – crime de tortura; Lei 12.874/13 – Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura), como, também, em fontes normativas internacionais adotadas pelo Brasil (Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas, de 1966, arts. 2; 7; 10; e 14; Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969, arts. 5º; 11; 25; Princípios e Boas Práticas para a Proteção de Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas – Resolução 01/08, aprovada em 13 de março de 2008, pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos; Convenção da ONU contra Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984; e Regras Mínimas para o Tratamento de

> Prisioneiros – adotadas no 1º Congresso das Nações Unidas para a Prevenção ao Crime e Tratamento de Delinquentes, de 1955). 6. Aplicação analógica do art. 126 da Lei de Execuções Penais. Remição da pena como indenização. Impossibilidade. A reparação dos danos deve ocorrer em pecúnia, não em redução da pena. Maioria. 7. Fixada a tese: "Considerando que é dever do Estado, imposto pelo sistema normativo, manter em seus presídios os padrões mínimos de humanidade previstos no ordenamento jurídico, é de sua responsabilidade, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição, a obrigação de ressarcir os danos, inclusive morais, comprovadamente causados aos detentos em decorrência da falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento". 8. Recurso extraordinário provido para restabelecer a condenação do Estado ao 33 pagamento de R$ 2.000,00 (dois mil reais) ao autor, para reparação de danos extrapatrimoniais, nos termos do acórdão proferido no julgamento da apelação." (BRASIL, 2017)

A força desse precedente de reconhecida repercussão geral, pela suprema corte, redefine a relação de responsabilidade no cárcere. Primeiramente, ao afastar a tese da "reserva do possível", o STF retirou do Estado o argumento da insuficiência de recursos para justificar violações ao mínimo existencial, sobrepondo o princípio da dignidade da pessoa humana sob o "princípio da reserva do possível". Em segundo lugar, ao impor o pagamento em pecúnia, a Corte consolidou o entendimento de que a omissão específica na custódia gera um dano autônomo, que deve ser indenizado independentemente do tempo de pena a ser cumprido.

É crucial ao estudo da responsabilidade objetiva por omissão específica do estado pontuar que esta se submete à Teoria do Risco Administrativo. Admitindo, portanto, as causas de exclusão da responsabilidade, o que a coloca em oposição direta à Teoria do Risco Integral.

A Teoria do Risco Integral, de fato, é a corrente extremada que advoga que o Estado não pode alegar qualquer excludente ou atenuante da responsabilidade. Nesse modelo, o ente público responderia em toda e qualquer hipótese, mesmo diante de caso fortuito, força maior ou culpa exclusiva do particular.

Essa teoria, contudo, encontra amparo mínimo no ordenamento jurídico brasilirero[5]. Conforme leciona Hely Lopes Meirelles, ela foi "abandonada na prática, por conduzir ao abuso e à iniquidade social":

> "teoria do risco integral é a modalidade extremada da doutrina do risco administrativo, abandonada na prática, por conduzir ao abuso e à iniquidade social. Para essa fórmula radical, a Administração ficaria obrigada a indenizar todo e qualquer dano suportado por terceiros, ainda que resultante de culpa

[5] De acordo com a melhor doutrina, a teoria do risco integral é adotada no Brasil em, raras hipóteses. Sendo as mais pontuadas na doutrina e jurisprudência as de I) dano causado por atos terroristas; II) dano ambiental; III) dano nuclear.

> ou dolo da vítima." (MEIRELLES, Hely Lopes, 1999, p. 586)

Uma vez que a teoria aplicada para omissões específicas do Estado é a do risco administrativo, a consequência processual direta é a de que o ente demandado pode alegar as causas excludentes de responsabilidade. Caberá ao magistrado, portanto, analisar no caso concreto se há a presença de um fato que rompa o nexo de causalidade, isentando o ente público do dever de indenizar. A jurisprudência reconhece essa possibilidade, como demonstra o julgado a seguir:

> APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANO MATERIAL E MORAL. PENSIONAMENTO. ÓBITO DE DETENTO NA CARCERAGEM DO 1º DISTRITO POLICIAL DE PARANAGUÁ. SUICÍDIO POR ENFORCAMENTO. PEDIDOS JULGADOS PROCEDENTES. APELO DO RÉU ESTADO DO PARANÁ. RESPONSABILIDADE CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRETENSA OMISSÃO ESTATAL. SUICÍDIO DENTRO DE ESTABELECIMENTO PRISIONAL. PRESO QUE COMETE SUICÍDIO POR ENFORCAMENTO. SUICÍDIO COMETIDO NA ÁREA DE ASSEIO DOS PRESOS, IMPOSSIBILITANDO QUALQUER AÇÃO POR PARTE DOS AGENTES PÚBLICOS. QUEBRA DO NEXO DE CAUSALIDADE. AGENTES QUE FIZERAM TUDO O QUE ESTAVA AO ALCANCE PARA EVITAR A MORTE DO DETENTO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO ILÍCITA. CULPA EXCLUSIVA DA VÍTIMA CONFIGURADA. EXCLUDENTE. ROMPIMENTO DO NEXO DE CAUSALIDADE EVIDENCIADO. RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NÃO CONFIGURADA. INEXISTÊNCIA DE QUALQUER AÇÃO OU OMISSÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA QUE TENHA CONTRIBUÍDO PARA O EVENTO. SENTENÇA REFORMADA. PEDIDOS JULGADOS IMPROCEDENTES. RECURSO PROVIDO. Nos casos em que não é possível ao Estado agir para evitar a morte de detento, rompe-se o nexo de causalidade, afastando-se a responsabilidade do Poder Público, sob pena de adotar-se contra legem e a opinio doctorum a teoria do risco integral, ao arrepio do texto constitucional (STF – RE nº 841.526/RS). (PARANÁ, 2023).

O julgado é cristalino em demonstrar a aplicação prática da excludente de responsabilidade por culpa exclusiva da vítima. O acórdão reforça que, quando resta comprovada a impossibilidade fática de o Estado evitar o dano, rompe-se o nexo causal. Ao decidir dessa forma, o Tribunal afasta expressamente a teoria do risco integral, reafirmando que o Estado, embora garantidor, não é um segurador universal obrigado a indenizar eventos que fogem totalmente ao seu controle.

A violação ao dever de proteção estatal pode atingir a integridade do preso de múltiplas formas. No âmbito físico, destacam-se desde o acometimento por doenças e fraturas até a consequência máxima: a morte, seja ela decorrente de homicídio, suicídio ou causas naturais. Já no âmbito moral, a lesão configura-se por qualquer circunstância que avilte a condição humana do custodiado, submetendo-o a tratamento degradante.

O cerne da responsabilização, portanto, reside na análise judicial da

evitabilidade do dano. Cabe ao magistrado verificar, no caso concreto, se o Estado poderia ter agido para impedir o resultado. Comprovada a omissão específica nesse dever de evitar o dano, patente o dever de indenizar, em consonância com a jurisprudência pacificada nos Tribunais Superiores e replicada pelas cortes estaduais e federais.

6 CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como ponto de partida a indagação sobre a aplicação da responsabilidade civil do Estado por omissões no sistema prisional. O estudo fundamentou-se na premissa de que a custódia estatal gera uma relação de sujeição especial, a qual impõe ao Poder Público o dever indeclinável de garantir a integridade física e moral dos detentos.

O estudo da evolução histórica do tema demonstrou que o ordenamento jurídico brasileiro, ao decorrer de suas Constituições, superou a fase da irresponsabilidade estatal, bem como a teoria civilista da culpa, com a consolidação da responsabilidade objetiva, baseada na teoria do risco administrativo, na Constituição de 1988. Contudo, o estudo revelou que a aplicação desse instituto às condutas omissivas enfrentou, por muito tempo, a resistência da doutrina clássica, que insistia na aplicação da teoria subjetiva, impondo à vítima um ônus probatório muitas vezes intransponível.

O trabalho evidenciou que essa barreira teórica foi rompida pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, notadamente através do julgamento do RE 841.526 (Tema 592). Ficou demonstrado que, no contexto prisional, a omissão do Estado não é genérica, mas específica, decorrente do descumprimento de um dever constitucional de proteção (art. 5º, XLIX). Assim, conclui-se que a responsabilidade pela morte de detento é objetiva, prescindindo da comprovação de culpa do agente, bastando a demonstração do dano e do nexo causal, ressalvadas apenas as hipóteses de rompimento desse nexo, como a culpa exclusiva da vítima em situações de imprevisibilidade absoluta.

Ademais, a pesquisa confirmou que a responsabilidade estatal não se limita ao evento morte. À luz do "Estado de Coisas Inconstitucional" reconhecido na ADPF 347 e da tese fixada no RE 580.252, conclui-se que a submissão do preso a condições

degradantes gera, por si só, o dever de indenizar por danos morais. O Poder Judiciário, portanto, rejeitou a tese da "reserva do possível" como justificativa para a violação do mínimo existencial, reafirmando que restrições orçamentárias não podem sobrepor-se à dignidade da pessoa humana.

Em resposta ao problema inicial da pesquisa, verifica-se que os tribunais brasileiros consolidaram critérios que buscam a máxima efetividade dos direitos fundamentais: (i) reconhecimento da omissão específica como fato gerador de responsabilidade objetiva; (ii) admissão do dano moral pela simples condição degradante; e (iii) fixação da reparação em pecúnia.

Por fim, é forçoso reconhecer que a via indenizatória, embora essencial para a reparação da vítima e de seus familiares, atua de forma remediadora em um sistema que falha estruturalmente, conforme tese fixada na ADPF 347. A indenização financeira não devolve a vida, nem apaga as marcas da desumanização.

Portanto, a responsabilização civil cumpre um duplo papel: o de reparar o dano individual e o de exercer uma função pedagógica e punitiva sobre o Estado, sinalizando que o desrespeito à Constituição e aos tratados internacionais de direitos humanos tem um custo, não apenas financeiro, mas moral e político. A verdadeira justiça, contudo, só será alcançada quando a "mudança de cultura" e a vigilância constante transformarem o dever de proteção em realidade, tornando a indenização uma exceção, e não a regra trágica do sistema prisional brasileiro.

REFERÊNCIAS

BRANCO, P. G.; MENDES, G. **Curso de Direito Constitucional - Série IDP**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. Disponível em: vbk://9786553629417. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 23 set. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 set. 2025.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 23 set. 2025.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)**. Outorgada em 25 de março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 23 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN). **Relatório de informações penais: 17º ciclo SISDEPEN, 2º semestre 2024 - RELIPEN**. Brasília, DF: SENAPPEN, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-2o-se mestre-de-2024.pdf. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 920.980/SP**. Relator: Ministro Sebastião Reis Júnior. Julgado em 13 ago. 2025. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 19 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF**. Direitos fundamentais dos presos. Sistema carcerário. Violação massiva de direitos. Estado de Coisas Inconstitucional. Relator: Min. Marco Aurélio. Relator do Acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 19 out. 2023. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 4 abr. 2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 143.641/SP**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em 20 fev. 2018. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 9 out. 2018. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur392233/false. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 580.252/MS**. Repercussão Geral – Tema 365. Responsabilidade civil do Estado. Danos morais a detentos por condições carcerárias degradantes. Relator: Min. Teori Zavascki. Relator para o acórdão: Min. Gilmar Mendes. Julgado em 16 de fevereiro de 2017. Publicado no *Diário de Justiça Eletrônico* (DJe) em 11 de setembro de 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 841.526/RS**. Em caso de inobservância do seu dever específico de proteção previsto no art. 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal, o Estado é responsável pela morte do detento. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em 30 mar. 2016. **Repercussão Geral - Mérito. Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 15 abr. 2016. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur340916/false. Acesso em: 24 set. 2025.

CASARA, R.R. Rubens; MELCHIOR, Antonio Pedro. **Teoria do Processo Penal Brasileiro: dogmática e crítica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

DUARTE JÚNIOR, Ricardo César Ferreira. **A desestadualização na busca pela concretização do direito fundamental à segurança: uma análise a partir da privatização das tarefas da Administração Pública.** 2020. 476 f. Tese (Doutorado em Direito, especialidade de Ciências Jurídico-Políticas) – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2020.

FILHO, S. C. **Programa de Responsabilidade Civil**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2023. Disponível em: vbk://9786559775217. Acesso em: 5 jun. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24ª ed., São Paulo, Malheiros, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MELLO, Celso. Responsabilidade patrimonial do Estado por atos administrativos. *In*:

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di; SUNDFELD, Carlos (org.). **Direito administrativo: controle da administração, processo administrativo e responsabilidade do Estado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 65.

PARANÁ. Tribunal de Justiça (1. Câmara Cível). **Apelação Cível nº 503-11.2017.8.16.0129**. Ação de indenização por dano material e moral. Apelante: A.V.K.S. Apelado: Estado do Paraná. Relator: Des. Lauri Caetano da Silva. Curitiba, 11 ago. 2023.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. ISBN 9788530995935.

RIO GRANDE DO SUL. Assembléia Legislativa. Comissão de Cidadania e Direitos Humanos. Relatório Azul: Garantias e Violações dos Direitos Humanos; 1999/2000. Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 2000. 620p

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. ISBN 85-7420-375-0.

VALOIS, Luís Carlos. **Processo de execução penal e o estado de coisas inconstitucional**. 2. ed. atual. com base na Lei 13.694/19, denominada Lei Anticrime. Belo Horizonte; São Paulo: D'Plácido, 2021. ISBN 978-65-5589-350-2.

MODERNIZAÇÃO ELETRÔNICA DOS REGISTROS PÚBLICOS COM A LEI 14.382/2022: BENEFÍCIOS E DESAFIOS DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS DO RIO GRANDE DO NORTE

Delson Pires de Araújo[1]
Rôsangela Maria Rodrigues Medeiros Mitchell de Morais[2]

RESUMO

O presente artigo busca analisar a relevância da Lei nº 14.382/2022 e sua contribuição para o processo de digitalização da atividade extrajudicial, com foco na atribuição de Registro de Imóveis. Essa legislação instituiu o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP), que visa possibilitar o registro eletrônico de atos e promover a interoperabilidade, exigindo a integração compulsória ao Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR). A problemática central do referido trabalho consistiu em analisar os desafios impostos pela modernização da atividade de Registro de Imóveis nas Serventias Extrajudiciais do Rio Grande do Norte. O estudo examina o estágio de adesão e os obstáculos à efetivação do SERP/ONR nas serventias extrajudiciais do Rio Grande do Norte. Para tal, foi utilizada a metodologia hipotético-dedutiva, combinando a análise da legislação (Lei nº 14.382/2022) com dados empíricos de uma pesquisa de campo realizada em 24 serventias de Registro de Imóveis no estado. Os resultados demonstram que, embora a totalidade dos entrevistados (100%) tenha conhecimento da obrigatoriedade de integração tecnológica ao SERP, o processo enfrenta desafios multifacetados. A barreira mais recorrente é a financeira/econômica (33,3%), seguida por problemas operacionais com software (23,8%), estruturais/técnicas e de capacitação/pessoal (14,3% cada). A pesquisa também revelou que 45,8% das serventias não conseguem cumprir o novo prazo legal de quatro horas para a emissão de certidões, principalmente devido à falta

[1] Acadêmico do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte. Email: delson.pires@yahoo.com.br
[2] Professora Orientadora do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte. Email: rosangela@unirn.edu.br

de automação e centralização de dados. Adicionalmente, 54,2% das serventias ainda possuem acervo do antigo Livro nº 3 – Transcrição das Transmissões, que demanda um complexo processo de migração para matrículas e digitalização plena. Conclui-se que a modernização no RN é um processo em curso que, apesar do alto nível de consciência e adesão (41,7% integrados e 50% em processo de adesão ao ONR), depende da superação dessas barreiras estruturais e econômicas para garantir a plena eficácia e uniformidade dos serviços eletrônicos.

Palavras-chaves: Serventias extrajudiciais. Modernização. SERP. ONR. Registro de imóveis. Lei 14.382/2022.

ABSTRACT

The present article seeks to analyze the relevance of Law No. 14,382/2022 and its contribution to the process of digitalization of the extracurricular activity, focusing on the Real Estate Registry attribution. This legislation established the Electronic System of Public Registers (SERP), which aims to enable the electronic registration of acts and promote interoperability, requiring compulsory integration into the National Operator of the Electronic Real Estate Registry System (ONR). The central problem addressed by this work consisted of analyzing the challenges imposed by the modernization of the Real Estate Registry activity in the Non-Judicial Notary Offices (Serventias Extrajudiciais) of Rio Grande do Norte (RN). The study examines the stage of adherence and the obstacles to the implementation of SERP/ONR in the state's non-judicial offices. To this end, the hypothetical-deductive methodology was used, combining legislative analysis (Law No. 14,382/2022) with empirical data from a field survey carried out in 24 Real Estate Registry offices in the state. The results demonstrate that, although the totality of the interviewees (100%) is aware of the mandatory technological integration with SERP, the process faces multifaceted challenges. The most recurring barrier is financial/economic (33.3%), followed by operational problems with software (23.8%), and structural/technical and training/personnel issues (14.3% each). The research also revealed that 45.8% of the offices are unable to comply with the new legal deadline of four hours for the issuance of certificates, mainly due to the lack of automation and data centralization. Additionally, 54.2% of the offices still possess archives from the old Book No. 3 –

Transcription of Transmissions, which demands a complex process of migration to enrollments (matrículas) and full digitalization. It is concluded that modernization in RN is an ongoing process that, despite the high level of awareness and adherence (41.7% integrated and 50% in the process of joining the ONR), depends on overcoming these structural and economic barriers to ensure the full effectiveness and uniformity of electronic services.

Keywords: Extrajudicial notary offices. Modernization. SERP. ONR. Real estate Registry. Law 14.382/2022.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo buscará analisar a relevância da Lei nº 14.382/2022 e sua contribuição para o processo de digitalização da atividade extrajudicial, bem como seu reflexo no ordenamento jurídico brasileiro, com foco na atribuição de Registro de Imóveis, além de abordar os benefícios e os obstáculos de sua efetivação. Entre os objetivos está examinar o estágio de adesão das serventias extrajudiciais do Rio Grande do Norte ao Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP) e ao Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR). Os objetivos específicos serão alcançados por meio da análise da legislação aplicável e de dados empíricos de uma pesquisa de campo realizada no estado. Para tanto, será analisada a legislação pertinente à atividade registral, em particular a Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022, além dos provimentos expedidos pelo Conselho Nacional de Justiça.

Para fins de contextualização, será realizado um breve panorama histórico da legislação registral, com o intuito de compreender a evolução do sistema de registro (do sistema de transcrições ao fólio real) e o cenário que levou à necessidade de informatização. A relevância da modernização será avaliada, neste trabalho, principalmente sob a ótica da Lei nº 14.382/2022, que criou o SERP e estabeleceu a integração compulsória das serventias, por ser considerada um marco legislativo para a otimização da eficiência e segurança jurídica no âmbito registral.

Nesse contexto, o trabalho examinará a normatização do SERP e as diretrizes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sobre a integração e o funcionamento dos módulos eletrônicos, instrumentos jurídicos essenciais para garantir a transparência e a

segurança necessárias no novo ambiente digital. Após a compreensão dos principais instrumentos jurídicos, será necessário entender o desempenho desta atividade no contexto da transição digital no Brasil.

Para alcançar estes objetivos, a pesquisa utiliza a metodologia hipotético-dedutiva. O estudo é de natureza bibliográfica e documental, complementado por uma análise empírica de campo. Foi realizada uma pesquisa de campo com a participação de 24 serventias extrajudiciais com atribuição de Registro de Imóveis no Rio Grande do Norte, por meio de formulário eletrônico, entre os dias 07 e 16 de outubro de 2025.

Embora a análise se restrinja ao contexto de um único estado, os dados e suas interpretações contribuirão para o entendimento da temática. Desse modo, o trabalho estará concentrado na interpretação de dispositivos legais e dos dados primários que descrevem a importância e o impacto da digitalização, passando pela compreensão das características do SERP e os entraves operacionais e estruturais das serventias.

Ademais, serão propostas diretrizes tendo como preceito o resultado da pesquisa, para a superação dos desafios observados na plena implantação do SERP, com base no cenário atual de tendência à digitalização e com fundamento na busca pela máxima eficácia e confiabilidade dos Registros Públicos. Nesse sentido, o artigo tem o propósito de contribuir para o entendimento do impacto da Lei nº 14.382/2022, assim como para a compreensão dos desafios regionais em torno do seu potencial de expansão e consolidação.

2 PANORAMA HISTÓRICO DO REGISTRO IMOBILIÁRIO E A CRIAÇÃO DO SERP

No contexto da legislação imobiliária, a Lei nº 6.015 (Brasil, 1973), conhecida como a Lei de Registros Públicos, de acordo com Faria *et al.* (2025) é um marco por ter introduzido o sistema de fólio real, que se distingue do anterior sistema de transcrições, onde os atos eram registrados por tipo, não necessariamente ligados ao imóvel, além disso as descrições dos imóveis eram de forma imprecisas e o foco não era a identificação única do imóvel.

De acordo com Castro (2021 *apud* Faria *et al.*, 2025, p. 29), o principal avanço dessa lei foi a criação da matrícula como a figura central do registro, um cadastro único e preciso para cada imóvel. Antes, os registros eram feitos por tipo de ato e não tinham foco na identificação única da propriedade, gerando imprecisão. Com a matrícula, que

se tornou um pré-requisito para qualquer registro imobiliário na legislação do país.

Antes de abordar a modernização dos registros públicos, é importante destacar a relevância do Princípio da Publicidade entre os que regem a atividade registral, de acordo com Brandelli (2016 *apud* Faria *et al.*, 2025, p. 104), a publicidade registral imobiliária é fundamental para o sistema de registro de imóveis, pois possibilita que qualquer pessoa tenha acesso à situação jurídica de um bem, tornando as informações oponíveis a todos. Para Faria *et al.* (2025) esse princípio choca com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), Lei nº 13.079 (Brasil, 2018), conclui que a LGPD não elimina totalmente a publicidade de dados pessoais em registros e notas, mas estabelece uma nova abordagem para o tema. Dessa forma, além dos direitos já protegidos, a lei atribui aos notários e registradores a responsabilidade de garantir o direito fundamental à proteção de dados pessoais em suas atividades.

Adentrando no tema de modernização dos registros públicos, que teve início com a edição da Medida Provisória nº 1.085 (Brasil, 2021), que criou o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP). Nesse contexto, a exposição de motivos da criação da Medida Provisória teve o objetivo de contribuir para o aprimoramento do ambiente de negócios no País, por meio da modernização dos registros públicos, desburocratização dos serviços registrais e centralização nacional das informações e garantias.

Vale ressaltar que a Medida Provisória em discussão foi convertida na Lei nº 14.382 (Brasil, 2022), e de acordo com o seu artigo 3º[3] estabelece que o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP) tem como finalidade possibilitar o registro eletrônico de atos e negócios jurídicos, promover a interoperabilidade entre serventias e

[3] Art. 3º O Serp tem o objetivo de viabilizar:
I - o registro público eletrônico dos atos e negócios jurídicos;
II - a interconexão das serventias dos registros públicos;
III - a interoperabilidade das bases de dados entre as serventias dos registros públicos e entre as serventias dos registros públicos e o Serp;
IV - o atendimento remoto aos usuários de todas as serventias dos registros públicos, por meio da internet;
V - a recepção e o envio de documentos e títulos, a expedição de certidões e a prestação de informações, em formato eletrônico, inclusive de forma centralizada, para distribuição posterior às serventias dos registros públicos competentes;
VI - a visualização eletrônica dos atos transcritos, registrados ou averbados nas serventias dos registros públicos;
VII - o intercâmbio de documentos eletrônicos e de informações entre as serventias dos registros públicos e:
a) os entes públicos, inclusive por meio do Sistema Integrado de Recuperação de Ativos (Sira), de que trata o Capítulo V da Lei nº 14.195, de 26 de agosto de 2021; e
b) os usuários em geral, inclusive as instituições financeiras e as demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil e os tabeliães;
VIII - o armazenamento de documentos eletrônicos para dar suporte aos atos registrais;
IX - a divulgação de índices e de indicadores estatísticos apurados a partir de dados fornecidos pelos oficiais dos registros públicos, observado o disposto no inciso VII do caput do art. 7º desta Lei;

órgãos públicos, além de assegurar o atendimento remoto e a troca segura de informações em meio digital.

De acordo com Morais e Veloso (2025), após a pandemia de Covid-19 e com a instituição do Sistema Eletrônico de Registros Públicos (SERP) por meio da Lei nº 14.382 (Brasil, 2022), observa-se que o Judiciário passou a exercer funções normativas que anteriormente cabiam ao Legislativo, editando normas infralegais com caráter inovador, impulsionado pela busca por desburocratização e pelo fortalecimento do sistema extrajudicial.

Na continuidade de sua análise, Morais e Veloso (2025) apontam que o ativismo judicial-administrativo não apenas representa uma inovação no constitucionalismo brasileiro, ao tratar demandas judicializadas por vias administrativas, como também viabiliza novos formatos de acesso à Justiça. Isso ocorre por meio da adoção de padrões tecnológicos que eliminam a materialidade de títulos e serviços, especialmente no âmbito notarial e registral, reposicionando o Sistema Extrajudicial como espaço relevante para a solução de conflitos e garantia de direitos, com ênfase na autonomia privada e na simplificação procedimental.

Segundo a notícia publicada pelo Conselho Nacional de Justiça (2022), a nova legislação definiu as atribuições da Corregedoria Nacional de Justiça, incluindo a responsabilidade de regulamentar dispositivos legais relacionados ao SERP e de coordenar sua implementação por meio de entidade privada designada. Para lidar com a complexidade dessas funções, instituiu-se um Grupo de Trabalho por meio da Portaria nº 90 (Brasil, CNJ, 2022), encarregado de estudos e análises visando à implantação do sistema.

Conforme o art. 211, do Provimento nº 149, da Corregedoria Nacional de Justiça (Brasil, CNJ, 2023), o SERP, criado pela Lei nº 14.382 (Brasil, 2022), deve ser obrigatoriamente integrado, de forma tecnológica, por todos os oficiais de registros públicos mencionados na Lei nº 6.015 (Brasil, 1973), inclusive os responsáveis interinos ou interventores, os quais devem fornecer as informações exigidas pela Corregedoria Nacional para viabilizar sua implementação e operação adequadas.

O art. 212[4] do Provimento nº 149 (Brasil, CNJ, 2023) estabelece que a gestão do

[4] Art. 212. Para promover a implantação, a manutenção e o funcionamento do Sistema Eletrônico de Registros Públicos (Serp), será constituído o Operador Nacional do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (ONSERP), sob a forma de pessoa jurídica de direito privado, prevista nos incisos I e III do art. 44 da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), na modalidade de entidade civil sem fins lucrativos, de forma a viabilizar os objetivos constantes no art. 3.º da Lei n. 14.382, de 2022.

Sistema Eletrônico de Registros Públicos (SERP) compete ao Operador Nacional (ONSERP), entidade privada sem fins lucrativos, instituída conforme o Código Civil, com a finalidade de cumprir os objetivos da Lei nº 14.382 (Brasil, 2022).

Nesse sentido, já houve a criação da mencionada entidade. De acordo com o site oficial do ONSERP (2025), o Operador Nacional do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos é uma entidade civil sem fins lucrativos, constituída como pessoa jurídica de direito privado, com a finalidade de promover a implantação, manutenção e funcionamento do Sistema Eletrônico de Registros Públicos (SERP) no Brasil. Sendo assim, fazem parte do ONSERP o Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), o Operador Nacional do Registro Civil das Pessoas Naturais (ON-RCPN) e o Operador Nacional do Registro de Títulos e Documentos e Civil das Pessoas Jurídicas (ON-RTDPJ).

Segundo Faria *et al*. (2025), a sustentabilidade financeira das entidades encarregadas dos registros públicos eletrônicos no Brasil será viabilizada por meio do FIC-ONSERP, que contará com contribuições indiretas dos oficiais dos registros públicos, provenientes de repasses de parte das receitas de fundos específicos.

Outra característica citada na obra de Faria *et al.* (2025), é que o SERP visa à digitalização dos registros públicos, permitindo que atos e negócios jurídicos sejam registrados eletronicamente e que os cidadãos acessem esses serviços remotamente, sem a necessidade de se dirigirem fisicamente a uma serventia.

Por meio de um exemplo prático sobre a centralização de dados, Veloso (2024, p. 302) constata que:

> O fato de os dados estarem centralizados no Sistema Eletrônico de Registros Públicos, possibilita que o interessado, mesmo sabendo que o registro (por exemplo) do seu nascimento se deu em um Serviço de Registro Civil das Pessoas Naturais de uma cidade do interior do Estado “A”, possa requerer uma segunda via dessa certidão de nascimento em um Serviço de Registro Civil ou um Tabelionato de Notas de uma cidade do Estado “B”. Obviamente, pagará emolumentos em dobro, pois o Serviço de Registro Civil das Pessoas Naturais perceberá os emolumentos para emissão da certidão e o Serviço Notarial ou Registral também perceberá emolumentos pela intermediação. Poderá a própria pessoa interessada, remotamente, requerer a certidão diretamente na Serventia na qual teve o registro de nascimento ou o assento de casamento. E a Serventia fará a remessa por meio eletrônico, para que o próprio destinatário imprima o documento, se dele precisar cópia impressa.

Ainda de acordo com Veloso (2024), a modernização da Lei dos Registros Públicos, alinhando-a aos avanços tecnológicos, resultou na criação do Sistema

Eletrônico de Registros Públicos e na adaptação dos serviços extrajudiciais para garantir maior agilidade, segurança e eficiência na prestação dos serviços.

Agra, Simões e Pagani (2024) argumentam que a principal contribuição da legislação referente à unificação de dados e sistemas registrais está na promoção da interoperabilidade, que possibilita o acesso e a atualização de informações acerca de registros civis - como nascimento, casamento e óbito - por diferentes órgãos governamentais, o que reduz a burocracia e acelera os processos. Os autores ressaltam ainda que essa integração de sistemas é essencial para combater fraudes, permitindo a verificação mais precisa da autenticidade dos documentos e a correção de registros sempre que necessário. Diante disso, concluem que a interoperabilidade dos sistemas de registro civil no Brasil é urgente para modernizar a administração pública e tornar os serviços mais eficientes, apesar dos desafios existentes, destacando os esforços já em curso para alcançar esse objetivo.

Após a explanação sobre a criação, objetivos e regulamentação do SERP, o próximo capítulo passará a analisar os benefícios e desafios da modernização dos registros públicos.

3 BENEFÍCIOS E DESAFIOS DA MODERNIZAÇÃO ELETRÔNICA DOS REGISTROS PÚBLICOS COM O SERP

A modernização dos registros públicos com a implementação do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP), instituído pela Lei nº 14.382 (Brasil, 2022), representa uma mudança significativa para o setor extrajudicial, trazendo uma série de benefícios, mas também impondo desafios a serem superados, especialmente nas serventias do Rio Grande do Norte. O SERP, que resulta da conversão da Medida Provisória nº 1.085 (Brasil, 2021), tem como propósito central a digitalização dos serviços, a desburocratização e a centralização de informações.

Um dos principais benefícios da nova legislação é a agilidade na prestação de serviços aos usuários. Com a modificação da Lei dos Registros Públicos (Brasil, 1973), o prazo para a obtenção de certidões, que antes podia ser de até cinco dias, foi reduzido para, no máximo, quatro horas. Essa celeridade é possível graças à centralização de dados, que permite, por exemplo, que um interessado solicite uma certidão de nascimento em um cartório de registro civil de pessoas naturais de uma cidade ou

estado diferente daquele onde o registro original foi feito, bem como o próprio usuário pode se cadastrar na plataforma e fazer o pedido da certidão de nascimento em formato eletrônico sem a necessidade de fazer uso da materialização em papel.

Outro benefício da modernização eletrônica dos registros públicos é, sem dúvida, para a atribuição de Registro de Imóveis das Serventias Extrajudiciais, por meio do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR). Dessa forma, os principais serviços fornecidos são essenciais para os cidadãos que possuem direitos reais sobre um bem imóvel localizado em uma área diferente de sua residência. Em outras palavras, o ONR funciona como um balcão digital não apenas para os usuários, mas também para as serventias extrajudiciais.

No quesitode modernização dos atos eletrônicos nas serventias extrajudiciais, o e-Notariado, embora não faça parte do SERP, está diretamente atrelado ao tema. Criado pelo Provimento nº 100 (Brasil, CNJ, 2020), ele surgiu durante a pandemia do COVID-19, quando o isolamento social se tornou necessário. O e-Notariado teve um papel fundamental ao permitir a prática de atos eletrônicos nos tabelionatos de notas do país, possibilitando a lavratura de escrituras, procurações, divórcios, inventários extrajudiciais, testamentos e atas notariais de forma eletrônica e remota.

Nessa esteira, busca analisar os principais serviços disponíveis no ONR, por meio do "ri digital", a exemplo do "Acompanhamento Registral", que consiste no acompanhamento de forma gratuita do registro do título, começando pela prenotação até a entrega final, sendo atrelado ao módulo "e-Protocolo" que é utilizado para o envio dos títulos para prenotação e registro. Além disso, pode-se destacar o módulo de "Certidão Digital", através do qual o usuário solicita a certidão de imóvel situado em qualquer localidade do país, cuja certidão é assinada eletronicamente e com validade de 30 dias, sendo dita Certidão primordial para as transações imobiliárias como a compra venda, doação, permuta, dação em pagamento, inventários, divórcios, em suma para comprovar a titularidade do imóvel em nome de determinada pessoa detentora da propriedade do imóvel.

Dentre os módulos que compõem atualmente o ONR, merece impulso pela sua importância a Central Nacional de Indisponibilidade de Bens (CNIB), sendo um sistema criado e regulamentado pelo Provimento nº 39 (Brasil, CNJ, 2014). Seu propósito é integrar todas as ordens de indisponibilidade de bens emitidas por autoridades judiciais e administrativas.

A CNIB foi desenvolvida para solucionar um problema identificado pela Corregedoria Nacional de Justiça: as ordens de indisponibilidade de bens não chegavam a todos os cartórios do país. Por conta disso, bens de pessoas físicas e jurídicas afetadas por essas ordens eram vendidos ou financiados, prejudicando contratantes de boa-fé. O sistema funciona como um módulo da Central de Serviços Eletrônicos Compartilhados dos Registradores de Imóveis, e foi idealizado a partir de um Termo de Acordo de Cooperação Técnica.

Os principais objetivos da CNIB são garantir a eficácia das decisões judiciais e administrativas, divulgando-as a tabeliães, oficiais de registro de imóveis e outros usuários, além de proporcionar segurança a negócios imobiliários, de compra e venda e de financiamento. A anulação de um negócio imobiliário traz prejuízos para vendedores, compradores e financiadores, comprometendo a segurança e a confiabilidade do mercado.

Na prática, o sistema atua como uma ferramenta para rastrear todos os bens de um indivíduo com indisponibilidade em território nacional, prevenindo a dilapidação de patrimônio. O decreto de indisponibilidade afeta a alienação e a oneração de todos os bens de uma pessoa, como imóveis, veículos, joias e ações. Aqueles que adquirirem ou financiarem esses bens não poderão alegar que agiram de boa-fé. A CNIB é uma importante ferramenta para combater o crime organizado e recuperar ativos de origem ilícita.

Merece destaque também o módulo de “Pesquisa Qualificada”, que é um recurso para localizar imóveis e direitos associados a um CPF ou CNPJ em um estado específico. O sistema informa se a pessoa é a atual proprietária, se possui algum direito, ou outro vínculo com o imóvel, como usufruto ou hipoteca. Essa ferramenta, que lista até dez matrículas por consulta, abrange apenas registros feitos a partir de 1º de janeiro de 1976, considerando somente os vínculos que ainda estão ativos.

Ainda analisando os módulos do ONR, tem-se o “Pesquisa Prévia”, que permite ao usuário obter um relatório informativo de forma automática sobre imóveis vinculados a um CPF ou CNPJ não especifica se a pessoa pesquisada é o proprietário atual ou se ainda mantém algum direito sobre o imóvel. Ele simplesmente lista os números de matrícula, indicando que a pessoa pode ter tido algum vínculo no passado, como ser um ex-proprietário, usufrutuário, credor ou ter outra posição relacionada ao bem. Para obter informações mais detalhadas, é necessário solicitar outros serviços, como a

Pesquisa Qualificada, a Certidão Digital ou a Visualização de Matrícula. Atualmente, a Pesquisa Prévia é uma ferramenta disponível nos cartórios de Registro de Imóveis dos estados de Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Rondônia, Santa Catarina e São Paulo, além do Distrito Federal.

Como poder observar, no que foi narrado no parágrafo antecedente, são poucos os estados que estão integrado ao módulo de "Pesquisa Prévia", de forma automática. Nessa mesma direção, Faria *et al*. (2025), reafirmam que os oficiais dos registros públicos têm papel fundamental no SERP, sendo obrigatória sua adesão e participação ativa na implementação e operação do sistema, sob pena de sanções em caso de descumprimento, conforme previsto no art. 4º da Lei nº 12.382 (Brasil, 2022).

Ao analisar a obrigatoriedade de adesão ao SERP, Kim (2023) considera que deve ser analisada a realidade das serventias que possuem dificuldade de acesso à internet, bem como a situação financeira. Conclui que, para esses casos o Conselho Nacional de Justiça e as Corregedorias dos Estados precisam analisar as questões de forma individuais, buscando alternativas para a inclusão dessas serventias.

Segundo Tartuce (2022 *apud* Kim, 2023, p. 30) considera impróprio impor penalidades disciplinares aos oficiais que, em virtude de desafios estruturais e financeiros, não tenham conseguido aderir ao sistema, devendo as normativas serem aplicadas levando em conta a realidade específica de cada serventia.

Segmentando o objeto deste estudo, observa-se que o Estado do Rio Grande do Norte enfrenta um cenário peculiar no que diz respeito à modernização dos serviços de Registro de Imóveis. Apesar de a adesão ao ONR (Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis) ser um passo crucial para a digitalização, as serventias extrajudiciais potiguares não estão integradas de forma automática à plataforma.

Essa falta de integração, que pode estar ligada a fatores diversos, como questões técnicas, dificuldades de adaptação ou, em especial, a um cenário financeiro desfavorável para algumas unidades, levanta uma série de questionamentos. A realidade das serventias, principalmente no que se refere ao investimento em tecnologia e infraestrutura, pode ser um obstáculo significativo.

Diante desse contexto, torna-se essencial ir além da simples constatação. É preciso realizar uma pesquisa necessária junto às serventias extrajudiciais do Rio Grande do Norte que possuem a atribuição de Registro de Imóveis. O objetivo é compreender, de forma detalhada, os motivos reais que impedem essa integração

automática. A investigação buscará identificar as barreiras existentes, sejam elas econômicas, estruturais ou de capacitação, para que se possa traçar um panorama completo e propor soluções eficazes para a plena modernização dos serviços no estado, cuja análise dos dados será objeto dos capítulos seguintes.

4 DADOS ESTATÍSTICOS SOBRE A MODERNIZAÇÃO ELETRÔNICA DOS REGISTROS DE IMÓVEIS NO RIO GRANDE DO NORTE

4.1 INFORMAÇÕES BÁSICAS E HISTÓRICAS DAS SERVENTIAS (ACERVO)

Segundo dados do Portal Justiça Aberta (2025) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Estado do Rio Grande do Norte conta com 205 Serventias Extrajudiciais cadastradas e ativas, das quais 169 possuem a especialidade de Registro de Imóveis.

Com base nesse universo, foi realizada uma pesquisa de campo entre os dias 07 e 16 de outubro de 2025, por meio de formulário eletrônico via Google, com o objetivo de coletar dados empíricos sobre os efeitos e desafios da implementação do Sistema Eletrônico de Registros Públicos (SERP), para a atribuição de Registro de Imóveis. A pesquisa resultou em uma amostragem significativa, composta por 24 serventias extrajudiciais com atribuição de Registro de Imóveis, distribuídas por diversas regiões do Estado, o que assegura representatividade territorial. A seguir, apresenta-se o mapa ilustrativo com a localização das serventias participantes.

Figura 1 : Mapa ilustrativo com a localização das serventias participantes

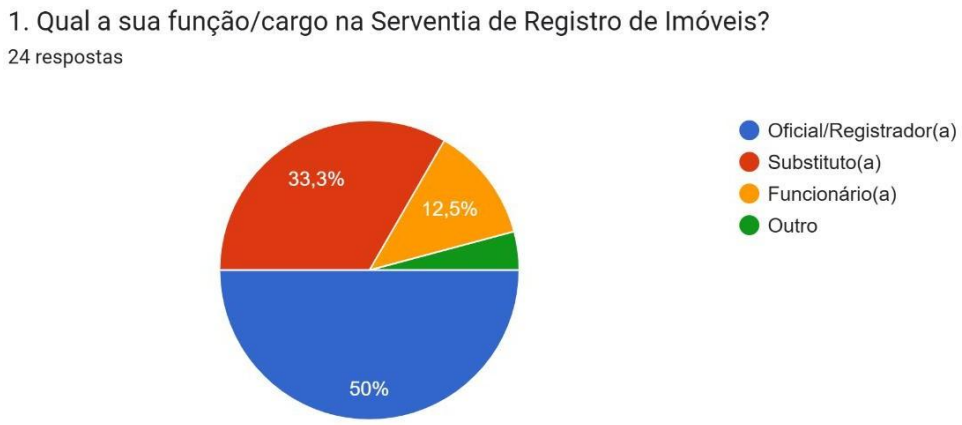


Fonte: Google Maps

Destaca-se que, entre os participantes da pesquisa, a maior parte das respostas foi fornecida pelo Oficial de Registro, representando 50% do total de entrevistados. Em 33,33% das serventias, o formulário foi respondido pelo Oficial Substituto, enquanto em 16,7% dos casos, a percepção foi registrada por funcionários ou representantes na condição de interino.

Essa diversidade de perfis entre os respondentes contribui para uma visão mais abrangente sobre os efeitos e desafios da implementação do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP), considerando diferentes níveis de responsabilidade e atuação dentro das serventias.

Gráfico 1 – Função e Cargo

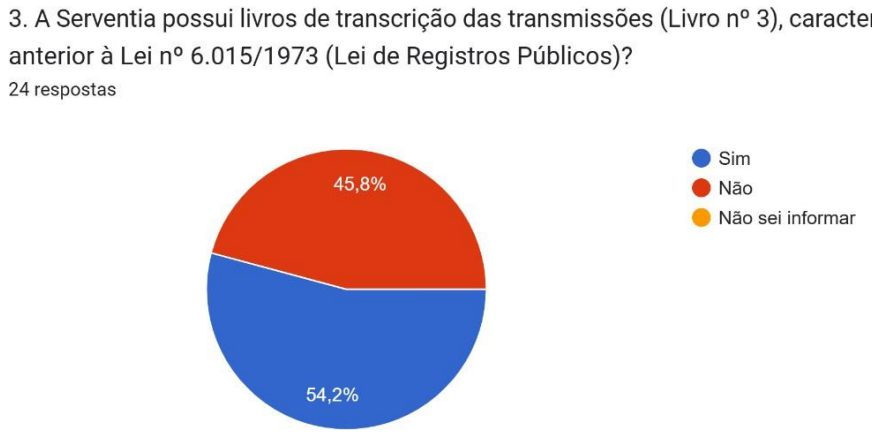


Fonte: Dados da Pesquisa (2025).

Outro aspecto relevante identificado pela pesquisa foi o quantitativo de Livros de Transcrição das Transmissões (Livro nº 3), utilizado como sistema de escrituração dos registros de imóveis anterior à criação do sistema de matrículas, instituído pela Lei nº 6.015 (Brasil, 1973).

Entre os cartórios entrevistados, 54,2% ainda apresentam um volume expressivo de registros nesse modelo, o que evidencia a antiguidade dos acervos e a transição gradual para o sistema de matrículas. Esse dado reforça a importância de estratégias específicas para a digitalização e integração desses registros ao Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP).

Gráfico 2 – Livros de Transcrição das Transmissões (Livro nº 3)

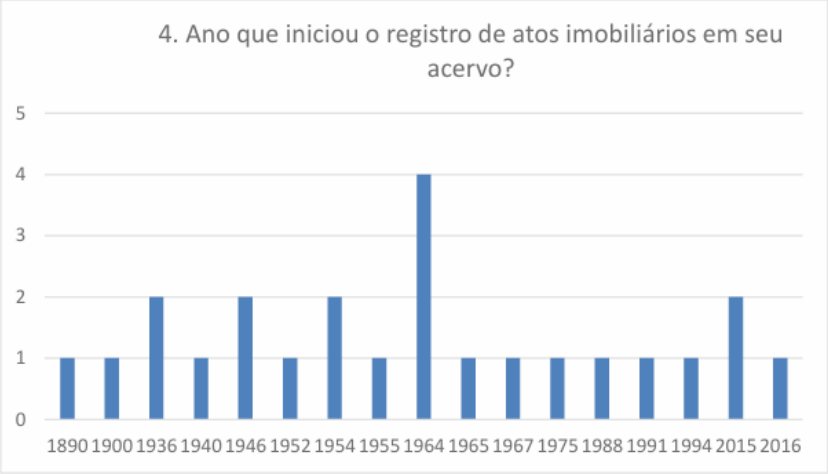


Fonte: Dados da Pesquisa (2025).

Neste estágio da pesquisa, buscou-se identificar a data aproximada em que as Serventias passaram a registrar atos imobiliários em seus respectivos acervos. Com base na amostra coletada nos cartórios do Estado do Rio Grande do Norte, verificou-se que o início desses registros ocorreu entre os anos de 1890 e 2016.

Dessa forma, constatou-se que 75% dos cartórios já possuíam os registros imobiliários antes de 01 de janeiro 1976, período esse que entrou em vigor a Lei nº 6.015 (Brasil, 1973). Esse dado é relevante, pois explica o elevado quantitativo de registros feitos no Livro nº 3 – Transcrição das Transmissões, utilizado predominantemente antes da vigência da referida legislação.

Gráfico 3 – Ano de início de atos imobiliários



Fonte: Dados da Pesquisa (2025).

4.2 NÍVEL DE CONHECIMENTO E ADEQUAÇÃO À LEGISLAÇÃO

Dando seguimento à análise dos dados, verifica-se que, apesar de as serventias não estarem 100% integradas ao SERP, elas demonstram ter conhecimento da obrigatoriedade de integração.

Dando seguimento à análise dos dados coletados, observa-se que, embora as serventias extrajudiciais do Estado do Rio Grande do Norte ainda não estejam 100% integradas ao Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP), há uma compreensão generalizada entre os responsáveis pelos cartórios quanto à obrigatoriedade dessa integração.

Esse dado revela um cenário de consciência normativa, no qual os titulares e representantes das serventias demonstram estar informados sobre os dispositivos legais que regem a implementação do SERP, especialmente no que se refere à Lei nº 14.382 (Brasil, 2022), que estabelece diretrizes para a modernização dos registros públicos no Brasil.

Gráfico 4 – Obrigatoriedade de Integração ao SERP



Fonte: Dados da Pesquisa (2025).

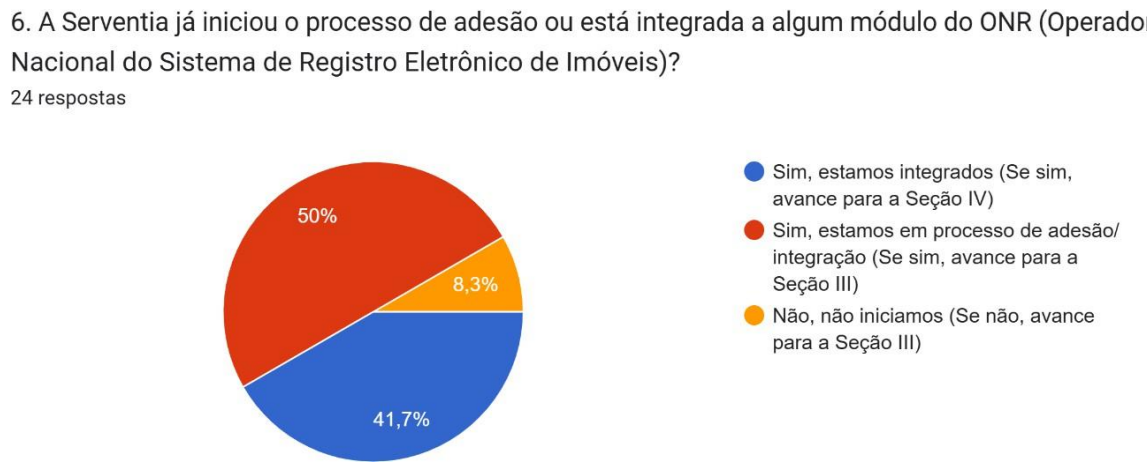
Nesse sentido, a pesquisa realizada revelou um cenário de avanço gradual na integração ao Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR). Os dados mostram que 50% das serventias estão em processo de adesão ou integração, enquanto 41,7% já estão plenamente integradas ao sistema. Apenas 8,3% ainda não iniciaram qualquer etapa de adesão.

Esse panorama indica que a maioria dos cartórios já reconhece a

obrigatoriedade legal de integração ao Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP), conforme previsto na Lei nº 14.382 (Brasil, 2022), e está mobilizada para atender às exigências normativas. A presença de cartórios já integrados reforça a viabilidade técnica da implementação e pode servir como referência para os demais.

Por outro lado, o grupo que ainda não iniciou o processo, embora pequeno, aponta para a necessidade de ações específicas de apoio, como capacitação, investimentos em infraestrutura digital e suporte institucional. A análise evidencia que, embora o processo de integração ainda esteja em curso, há uma tendência positiva de adesão, com boa parte das serventias já envolvidas na transição para o ambiente eletrônico.

Gráfico 5 – Adesão ao Módulo do ONR



Fonte: Dados da Pesquisa (2025).

4.3 BARREIRAS À INTEGRAÇÃO AUTOMÁTICA (FATORES IMPEDITIVOS)

Nesse aspecto, é possível identificar os principais fatores que dificultam a integração automática e plena das serventias extrajudiciais ao Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR). A análise revela um conjunto diversificado de barreiras, que vão desde limitações financeiras até questões técnicas e operacionais.

A barreira mais recorrente foi de natureza financeira/econômica, apontada por 33,30% dos respondentes. Essa dificuldade está relacionada ao alto custo de investimento necessário para aquisição de softwares, hardwares e melhorias na infraestrutura, além de cenários financeiros desfavoráveis enfrentados por algumas

serventias. Esse dado evidencia a necessidade de políticas públicas de incentivo e apoio financeiro para viabilizar a modernização tecnológica dos cartórios.

Em segundo lugar, com 23,80%, aparecem as barreiras operacionais, que envolvem problemas técnicos com os sistemas utilizados, como lentidão, incompatibilidade ou limitações funcionais. Esses entraves indicam que, mesmo com infraestrutura disponível, a eficiência dos softwares ainda representa um desafio para a integração plena ao sistema eletrônico.

As barreiras estruturais/técnicas e de capacitação/pessoal foram mencionadas por 14,30% dos participantes, cada uma. No primeiro caso, os problemas estão relacionados à qualidade do acesso à internet, falta de equipamentos adequados e limitações físicas das instalações. Já no segundo, a dificuldade está na ausência de treinamento técnico das equipes, o que compromete a operação eficaz dos sistemas digitais.

Outros fatores menos recorrentes, mas ainda relevantes, incluem barreiras legais/regulamentares (4,80%), que refletem insegurança jurídica ou dúvidas quanto à aplicação das normas do SERP/ONR. Também foram citadas barreiras combinadas, como a soma de dificuldades financeiras, técnicas e de capacitação, além de respostas que indicam a presença de todas as barreiras mencionadas, com destaque para os aspectos financeiros e humanos.

Em síntese, os dados demonstram que a integração ao ONR enfrenta obstáculos multifatoriais, exigindo uma abordagem estratégica e coordenada. Investimentos em infraestrutura, capacitação profissional, suporte técnico e segurança jurídica são fundamentais para garantir a adesão plena das serventias ao sistema eletrônico, promovendo maior eficiência, transparência e acessibilidade nos serviços registrais.

Quadro 1 – Principais Barreiras à Integração ao ONR

Tipo de Barreira	**Quantidade de Ocorrências**
Financeiras/Econômicas	33,30%
Operacionais (software)	23,80%
Estruturais/Técnicas (infraestrutura)	14,30%

Capacitação/Pessoal	14,30%
Legais/Regulamentares	4,80%
Alto custo de investimento em softwares, falta de equipamentos adequados	4,80%
Todas as barreiras acima citadas	4,80%

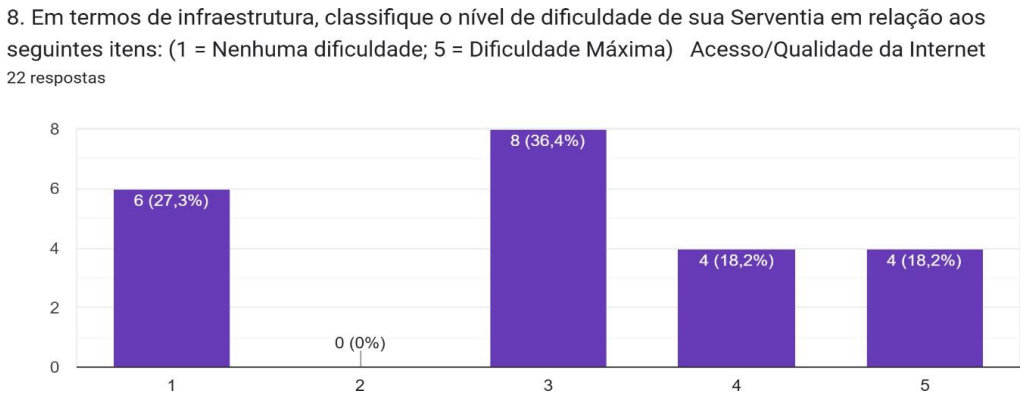
Fonte: Dados da Pesquisa (2025).

Com relação as serventias que estão em processo de adesão e integração ao ONR, bem como àquelas que ainda não iniciaram esse processo, a pesquisa abordou aspectos relacionados à infraestrutura disponível. Foram considerados critérios como acesso e qualidade da internet, disponibilidade de equipamentos de informática (como computadores e scanners) e a atualização do software de gestão registral utilizado pelas serventias.

A pesquisa avaliou o grau de dificuldade enfrentado pelas serventias utilizando uma escala de 1 a 5, em que nível 1 representa nenhuma dificuldade e nível 5 representa dificuldade máxima.

Quanto ao acesso e à qualidade da internet, os resultados da pesquisa indicam que, em uma escala de 1 a 5, os níveis 4 e 5 — que representam dificuldade máxima — foram apontados por 18,2% dos respondentes, cada um. Por outro lado, 27,3% afirmaram não enfrentar nenhuma dificuldade de acesso. Além disso, um número expressivo de 36,4% relatou enfrentar dificuldades intermediárias com a conexão à internet.

Gráfico 6 – Infraestrutura (Acesso/Qualidade da Internet)



Fonte: Dados da Pesquisa (2025).

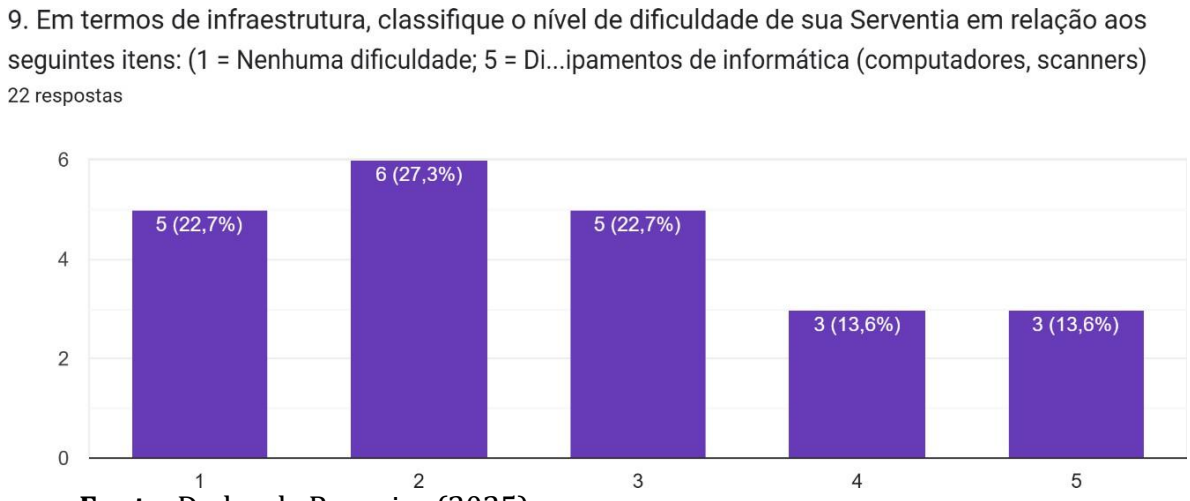
A pesquisa também avaliou a adequação dos equipamentos de informática nas serventias em processo de adesão ou que ainda não iniciaram a integração ao ONR.

Os resultados revelam que 22,7% das serventias indicaram nível 1, ou seja, não enfrentam dificuldades com seus equipamentos e estão tecnicamente preparadas para operar sistemas digitais, já 27,3% apontaram nível 2, indicando uma dificuldade leve, com infraestrutura funcional, mas que pode exigir atualizações pontuais.

No nível 3, 22,7% relataram dificuldade intermediária, com equipamentos que atendem parcialmente às demandas, mas que apresentam limitações operacionais. Já os níveis mais críticos, 4 e 5, foram mencionados por 13,6% cada, revelando que mais de um quarto das unidades enfrenta dificuldades elevadas ou máximas, com infraestrutura inadequada para suportar a integração ao sistema eletrônico.

Esses dados mostram que metade das serventias (50%) está em condição satisfatória ou com dificuldades mínimas, enquanto 27,2% enfrentam limitações significativas e 22,7% estão em situação intermediária. A análise evidencia que, embora parte das serventias esteja tecnicamente preparada, ainda há um contingente relevante que necessita de investimentos em modernização tecnológica, especialmente na aquisição de equipamentos compatíveis com os requisitos do SERP.

Gráfico 7 – Infraestrutura (Equipamentos de informática: computadores, scanners)



Fonte: Dados da Pesquisa (2025).

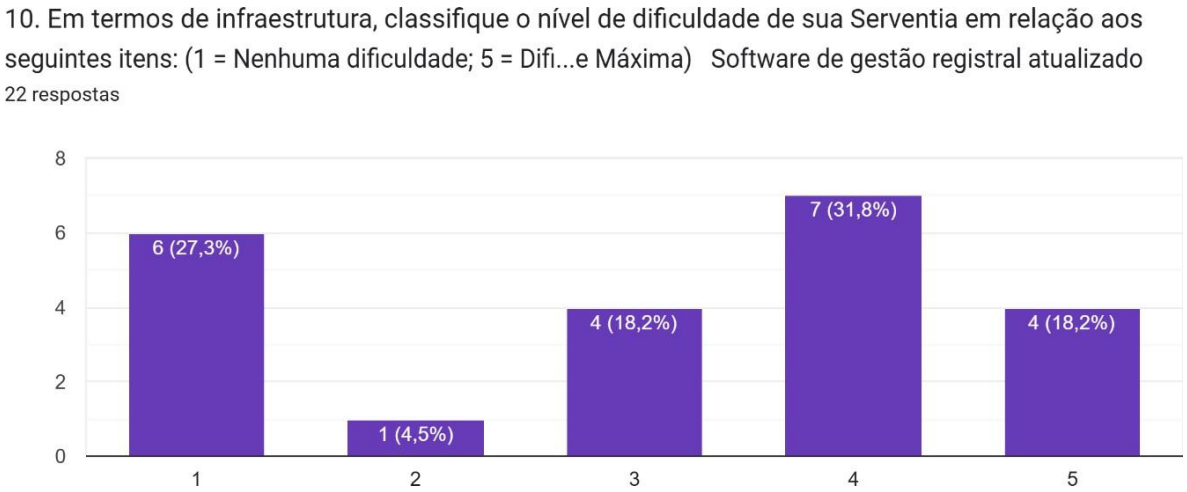
O levantamento avaliou o nível de dificuldade enfrentado pelas serventias quanto à atualização e adequação dos softwares de gestão registral.

Os dados mostram que 27,3% das serventias estão no nível 1, ou seja, utilizam sistemas atualizados e não enfrentam obstáculos para operar digitalmente. 4,5% apontaram nível 2, o que representa uma dificuldade leve, com softwares funcionais, mas que podem demandar ajustes pontuais.

No nível 3, 18,2% relataram dificuldades moderadas, com sistemas que atendem parcialmente às necessidades, mas apresentam limitações técnicas. Já os níveis mais críticos, 4 e 5, foram mencionados por 31,8% e 18,2%, respectivamente, indicando que metade das serventias enfrenta dificuldades significativas relacionadas à atualização ou compatibilidade dos sistemas utilizados.

Esses resultados evidenciam que, embora uma parte das serventias esteja bem estruturada tecnologicamente, a maioria ainda precisa de melhorias nos softwares de gestão, seja por meio de atualização, suporte técnico ou substituição por soluções mais compatíveis com os requisitos do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP).

Gráfico 8 – Infraestrutura (Software de gestão registral atualizado)



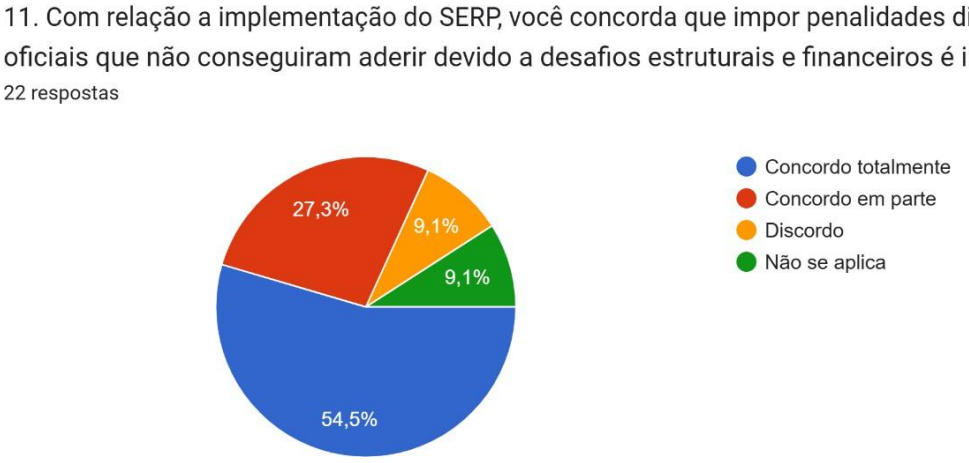
Fonte: Dados da Pesquisa (2025).

Ao tratar da possibilidade de aplicar penalidades disciplinares aos oficiais que não conseguiram aderir ao ONR devido a dificuldades estruturais e financeiras, o levantamento revelou percepções majoritariamente contrárias à medida, para 54,5% dos entrevistados consideraram a aplicação de sanções inadequada, evidenciando que muitos cartórios enfrentam limitações reais, como falta de recursos, infraestrutura precária ou ausência de suporte técnico, o que torna injusta qualquer penalização nesse contexto.

Por outro lado, 27,3% concordaram parcialmente, sugerindo que, embora compreendam os desafios enfrentados, acreditam que algum tipo de responsabilização pode ser cabível em casos específicos — especialmente quando há negligência ou falta de iniciativa por parte dos oficiais. Já 9,1% afirmaram discordar da medida e considerá-la inaplicável, reforçando que a penalização não se ajusta à realidade das serventias que, mesmo com esforço, não conseguem avançar por fatores externos.

Somando os percentuais de rejeição total e parcial, observa-se que 81,8% dos participantes demonstram resistência à ideia de punição disciplinar, o que evidencia a necessidade de uma abordagem mais colaborativa e orientada ao apoio institucional. Em vez de sanções, os dados sugerem que o foco deve estar em ações de incentivo, capacitação e suporte técnico, para que todas as unidades possam superar os obstáculos e avançar na integração ao Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP).

Gráfico 9 – Penalidades disciplinares



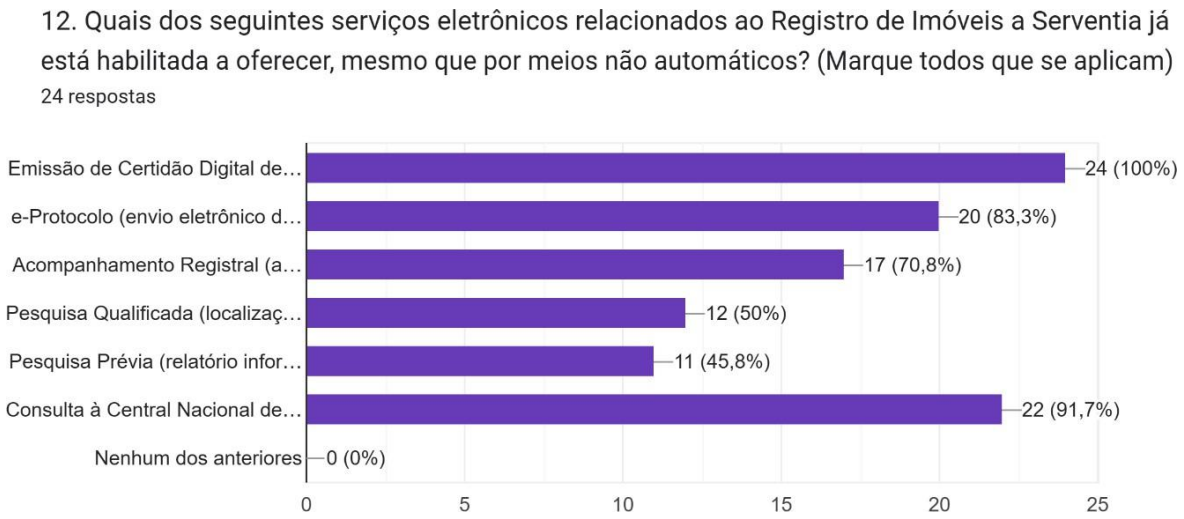
Fonte: Dados da Pesquisa (2025).

4.4 ALGUNS DOS SERVIÇOS ELETRÔNICOS ATUALMENTE OFERECIDOS NO ONR

No que se refere aos serviços eletrônicos ofertados, a Emissão de Certidão Digital de Imóvel é o serviço com total implementação, alcançando 100% de frequência. A Consulta à Central Nacional de Indisponibilidade de Bens (CNIB) também possui uma alta frequência de 91,7%, indicando que as Serventias priorizaram serviços que garantem a autenticidade dos documentos e o cumprimento de determinações

judiciais. O e-Protocolo (envio eletrônico de títulos) atinge 83,3% de implementação, o que aponta uma transição expressiva para a recepção digital de documentos, enquanto o Acompanhamento Registral eletrônico é oferecido por 70,8% da amostra. No entanto, os serviços de pesquisa avançada, que utilizam o CPF/CNPJ como critério central, apresentam menor taxa: a Pesquisa Qualificada é oferecida por 50% das Serventias e a Pesquisa Prévia por 45,8%. Essa discrepância sugere que a padronização e a integração de dados para pesquisa avançada representam o desafio tecnológico e operacional subsequente à consolidação dos serviços básicos.

Gráfico 10 – Serviços Eletrônicos Habilitados



Fonte: Dados da Pesquisa (2025).

O último aspecto da pesquisa evidencia um dos principais desafios enfrentados pelas Serventias Extrajudiciais de Registro de Imóveis: a emissão de certidões no prazo de até quatro horas úteis. Embora esse serviço seja considerado essencial para garantir agilidade e segurança nas transações imobiliárias, os dados revelam que grande parte dos cartórios ainda encontra dificuldades para cumprir esse prazo.

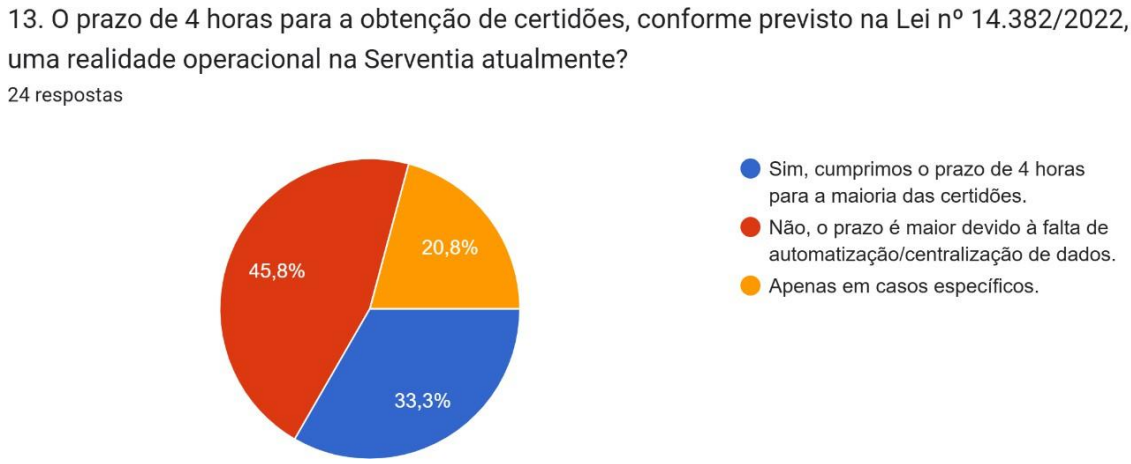
De acordo com os resultados, 45,8% das serventias afirmaram que não conseguem atender à exigência de emissão em quatro horas, principalmente devido à ausência de processos automatizados e à falta de centralização dos dados. Essa limitação tecnológica acaba por prolongar o tempo necessário para localizar, compilar e validar as informações exigidas na certidão.

Por outro lado, 33,3% dos cartórios declararam que conseguem cumprir o

prazo estabelecido, o que demonstra que, em alguns casos, já existem sistemas e rotinas operacionais capazes de atender à demanda com eficiência. Além disso, 20,8% das serventias informaram que conseguem emitir a certidão dentro do prazo apenas em situações específicas, geralmente quando os dados estão previamente organizados ou o pedido envolve menor complexidade.

Esses números revelam que, embora haja avanços em algumas unidades, a maioria ainda enfrenta obstáculos estruturais para oferecer esse serviço com rapidez. A superação desse gargalo depende da ampliação da digitalização dos acervos, da integração entre sistemas e da adoção de tecnologias que permitam maior automação dos processos internos. Somente com esses investimentos será possível garantir a emissão de certidões dentro do prazo previsto, de forma uniforme e eficiente em todas as serventias.

Gráfico 11 – Prazo de 4 horas de Certidões



Fonte: Dados da Pesquisa (2025).

5 CONCLUSÃO

O estudo demonstrou que a Lei nº 14.382 (Brasil, 2022), ao instituir o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP), impulsionou a digitalização dos serviços, a desburocratização e a centralização de informações, representando um avanço significativo para o setor extrajudicial. Um benefício tangível é a redução do prazo para obtenção de certidões, que pode cair de cinco dias para até quatro horas, além da possibilidade de atendimento remoto e maior segurança nas transações imobiliárias. A

interoperabilidade promovida pelo sistema também é crucial para combater fraudes e modernizar a administração pública.

No âmbito do Registro de Imóveis, a adesão ao Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR) é obrigatória, e a pesquisa realizada com 24 serventias do Rio Grande do Norte revelou um cenário de avanço gradual, com 41,7% das unidades já integradas e 50% em processo de adesão. A totalidade dos entrevistados (100%) demonstrou ter conhecimento da obrigatoriedade de integração tecnológica ao SERP.

Contudo, a pesquisa identificou desafios multifacetados que impedem a plena integração automática. A barreira mais recorrente é a de natureza financeira/econômica (33,3% das respostas), relacionada ao alto custo de investimento em tecnologia. Problemas operacionais com software (23,8%), e barreiras estruturais/técnicas (14,3%) e de capacitação/pessoal (14,3%) também foram citados como obstáculos relevantes. A análise da infraestrutura nas serventias em processo de adesão ou não integradas apontou que metade delas enfrenta dificuldades significativas relacionadas à atualização ou compatibilidade dos softwares de gestão.

Verifica-se, do resultado da pesquisa, que 54,2% das Serventias ainda possuem acervo mais antigo (Livro nº 3 – Transcrição das Transmissões), o que representa um gargalo significativo para o processo de migração desses registros para as matrículas do Livro 2 – Registro Geral, conforme estabelecido pela Lei nº 6.015 (Brasil, 1973). Tais registros, predominantemente feitos de forma manuscrita e, em muitos casos, deteriorados pela ação do tempo, demandam um procedimento complexo de digitalização e subsequente integração plena ao SERP e ao ONR.

Apesar dos avanços na oferta de serviços eletrônicos, como a Emissão de Certidão Digital de Imóvel (100%) e a Consulta à Central Nacional de Indisponibilidade de Bens - CNIB (91,7%), o estudo confirmou um dos maiores desafios operacionais da Lei nº 14.382 (Brasil, 2022): o cumprimento do prazo de quatro horas para emissão de certidões. A maior parte das serventias (45,8%) afirmou não conseguir cumprir o prazo, principalmente devido à falta de automação e centralização de dados.

A resistência à imposição de penalidades disciplinares (54,5% dos entrevistados consideram inadequada) a oficiais que enfrentam desafios estruturais e financeiros sugere a necessidade de uma abordagem mais colaborativa, focada em

incentivo e suporte institucional para viabilizar a modernização.

Em suma, embora as serventias do Rio Grande do Norte estejam conscientes da obrigatoriedade legal e empenhadas no processo de modernização, a plena efetivação do SERP depende da superação das barreiras econômicas e estruturais. O investimento em infraestrutura digital, software adequado e capacitação profissional são cruciais para garantir que os benefícios da modernização – agilidade, segurança e eficiência – se tornem uma realidade uniforme para todos os cidadãos do estado.

REFERÊNCIAS

AGRA, M. J. dos S.; SIMÕES, P. H. M.; PAGANI, L. A. G. A interoperabilidade entre sistemas de registro civil e outras bases de dados governamentais voltada à eficiência de serviços públicos. **Contribuciones a las ciencias sociales**, [S. l.], v. 17, n. 13, p. e13635, 2024. DOI: 10.55905/revconv.17n.13-229. Disponível em: https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/13635. Acesso em: 18 maio. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14382.htm. Acesso em: 14 abril 2025.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.085, de 27 de dezembro de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019 2022/2021/Mpv/mpv1085impressao.htm. Acesso em: 24 abril 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 100, de 26 de maio de 2020.** Dispõe sobre a prática de atos notariais eletrônicos utilizando o sistema e-Notariado, cria a Matrícula Notarial Eletrônica-MNE e dá outras providências. Brasília, 26 mai. 2020. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3334. Acesso em: 13 setembro 2025

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023**. Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra), que regulamenta os serviços notariais e de registro. Brasília, 30 ago. 2023. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5243. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp).** Disponível em: https://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/extrajudicial/sistema-eletronico-dos-registros- publicos-serp/. Acesso em: 25 maio 2025.

FARIA, Letícia A.; SALOMÃO, Marcos C.; Tatiane Keunecke Brochado Lara; et al. **Registro de Imóveis - Coleção Esquematizado** – 1 ed. 2025. Rio de Janeiro: SRV,

2025. E-book. p.521. ISBN 9788553624140. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553624140/. Acesso em: 14 abr. 2025.

KIM, Kyu Hyun. **Sistema eletrônico de registro público:** os principais impactos da nova lei no agronegócio brasileiro. 2023.

MORAIS , S. S. de; VELOSO , R. C. Ativismo judicial-administrativo: limites, fundamentos e impactos no acesso à justiça no contexto do sistema extrajudicial de justiça. **Contribuciones a las ciencias sociales**, *[S. l.]*, v. 18, n. 1, p. e14756, 2025. DOI: 10.55905/revconv.18n.1-276. Disponível em: https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/14756. Acesso em: 18 maio. 2025.

BRASIL. ONSERP. *Sobre nós*. Disponível em: https://onserp.org.br/sobre-nos/. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. RI DIGITAL. Disponível em: https://ridigital.org.br/. Acesso em: 13 setembro 2025.

VELOSO, Waldir de Pinho. Modificações Capitais na Lei dos Registros Públicos, feitas pela Lei 14.382, de 27-6-2022. **Revista Amagis Jurídica**, v. 15, n. 2, p. 281-314, 2024.

BRASIL. Justiça Aberta. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/?. Acesso em: 18 outubro 2025.

ANEXO

Questionário de Pesquisa: Modernização Eletrônica dos Registros de Imóveis no Rio Grande do Norte

Objetivo: Compreender os motivos que impedem a integração automática da serventia ao Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), conforme previsto na Lei nº 14.382/2022.

I. Informações Básicas e Históricas da Serventia (Acervo)

1. Qual a sua função/cargo na Serventia de Registro de Imóveis? (
) Oficial/Registrador(a)
   ( ) Substituto(a)
   ( )
   Funcionário(a) (
) Outro
2. Qual o município de atuação desta Serventia no Rio Grande do Norte?

   _____
3. A Serventia possui livros de transcrição das transmissões (Livro nº 3), característicos do sistema anterior à Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos)?
   ( ) Sim
   ( ) Não
   ( ) Não sei informar
4. Qual a data (aproximada) em que a Serventia iniciou o registro de atos imobiliários em seu acervo? (Essa informação ajuda a dimensionar a quantidade de acervo físico a ser digitalizado.)
   Mês, dia, ano: _____

II. Nível de Conhecimento e Adequação à Legislação

5. A Serventia tem conhecimento da obrigatoriedade de integração tecnológica ao Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP), criado pela Lei nº 14.382/2022?
   ( ) Sim
   ( ) Não

6. A Serventia já iniciou o processo de adesão ou está integrada a algum módulo do ONR (Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis)?

( ) Sim, estamos integrados (Se sim, avance para a Seção IV)

( ) Sim, estamos em processo de adesão/integração (Se sim, avance para a Seção III)

( ) Não, não iniciamos (Se não, avance para a Seção III)

III. Barreiras à Integração Automática (Fatores Impeditivos)

7. Qual é o principal fator que impede ou dificulta a integração automática e plena da Serventia ao ONR? (Selecione apenas 1)

( ) Barreiras Financeiras/Econômicas: Alto custo de investimento em softwares, hardwares e infraestrutura, ou cenário financeiro desfavorável.

( ) Barreiras Estruturais/Técnicas: Qualidade/acesso à internet, falta de equipamentos adequados, ou problemas na infraestrutura física.

( ) Barreiras de Capacitação/Pessoal: Falta de treinamento técnico da equipe para operar o sistema eletrônico.

( ) Barreiras Legais/Regulamentares: Insegurança jurídica ou dúvidas na aplicação das normas do SERP/ONR.

( ) Barreiras Operacionais: Questões técnicas de software (compatibilidade, lentidão, etc.).

( ) Outro: _____.

8. Em termos de infraestrutura, classifique o nível de dificuldade de sua Serventia em relação aos seguintes itens: (1 = Nenhuma dificuldade; 5 = Dificuldade Máxima)

Item	1	2	3	4	5
Acesso/Qualidade da Internet	( )	( )	( )	( )	( )
Equipamentos de informática (computadores, scanners)	( )	( )	( )	( )	( )

Software de gestão registral atualizado	( )	( )	( )	( )	( )

9. Com relação a implementação do SERP, você concorda que impor penalidades disciplinares aos oficiais que não conseguiram aderir devido a desafios estruturais e financeiros é inapropriado?

( ) Concordo totalmente ( ) Concordo em parte

( ) Discordo

( ) Não se aplica

IV. Alguns dos Serviços Eletrônicos Atualmente Oferecidos

10. Quais dos seguintes serviços eletrônicos relacionados ao Registro de Imóveis a Serventia já está habilitada a oferecer, mesmo que por meios não automáticos ou regionais? (Marque todos que se aplicam)

( ) Emissão de Certidão Digital de Imóvel

( ) e-Protocolo (envio eletrônico de títulos para prenotação e registro)

( ) Acompanhamento Registral (acompanhamento eletrônico do registro do título)

( ) Pesquisa Qualificada (localização de imóveis/direitos por CPF/CNPJ) ( ) Pesquisa Prévia (relatório informativo de vínculos por CPF/CNPJ)

( ) Consulta à Central Nacional de Indisponibilidade de Bens (CNIB) ( ) Nenhum dos anteriores

11. O prazo de 4 horas para a obtenção de certidões, conforme previsto na Lei nº 14.382/2022, é uma realidade operacional na Serventia atualmente?

( ) Sim, cumprimos o prazo de 4 horas para a maioria das certidões.

( ) Não, o prazo é maior devido à falta de automatização/centralização de dados.

( ) Apenas em casos específicos.

NOVA LEI DAS GARANTIAS (LEI N.º 14.711/2023): RESPONSABILIDADE CIVIL DO AGENTE DE GARANTIAS POR INADIMPLEMENTO CONTRATUAL

Einstein Batista Vieira[1]
Rosângela Maria Rodrigues Medeiros Mitchell de Morais[2]

RESUMO

Este trabalho analisa a responsabilidade civil do agente de garantias, figura introduzida pela Lei n.º 14.711/2023, que instituiu o Marco Legal das Garantias no ordenamento jurídico brasileiro. A pesquisa busca compreender os impactos dessa inovação na estrutura das operações de crédito, considerando os deveres fiduciários atribuídos ao agente e os riscos decorrentes de sua atuação. Para tanto, adota-se o método dedutivo, com base em revisão bibliográfica, análise da legislação vigente e estudo da doutrina especializada. O estudo evidencia que a responsabilidade civil do agente de garantias assume, em regra, natureza contratual e regime subjetivo, exigindo demonstração de culpa pelo inadimplemento das obrigações assumidas. Contudo, verifica-se a possibilidade de aplicação da responsabilidade objetiva em hipóteses específicas, como nas relações de consumo, conforme previsto no Código de Defesa do Consumidor. Além disso, destaca-se a lacuna normativa quanto ao tratamento de dados pessoais e informações sensíveis, impondo ao agente a observância da Lei Geral de Proteção de Dados e demais diplomas correlatos. Conclui-se que a adequada delimitação da responsabilidade civil do agente de garantias é fundamental para assegurar segurança jurídica, equilíbrio entre credores e devedores e efetividade do novo marco legal.

Palavras-Chave: Agente de garantias. Proteção de dados. Lei Federal n.º 14.711/2023. Responsabilidade civil.

[1] Discente em Direito no Centro Universitário do Rio Grande do Norte - UNI-RN. Email: einsteinvieira@gmail.com
[2] Docente do curso de Direito no Centro Universitário do Rio Grande do Norte - UNI-RN. Email: rosangela@unirn.edu.br

1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Lei nº 14.711/2023, o Marco Legal das Garantias, trouxe importantes mudanças ao sistema jurídico brasileiro, especialmente na gestão de garantias em operações de crédito imobiliário e financeiro. Entre as inovações, destaca-se a criação do agente de garantias, figura jurídica que centraliza a administração fiduciária de bens e direitos vinculados a obrigações creditícias, atuando em nome próprio e em benefício dos credores, conforme previsto no artigo 853-A do Código Civil. Este agente realiza formalização, gestão e execução das garantias, inclusive em esferas judiciais e extrajudiciais, promovendo maior eficiência no crédito.

Este trabalho acadêmico examina a responsabilidade civil do agente de garantias, concentrando-se nos contratos firmados com credores e devedores, e explorando as distinções entre responsabilidade subjetiva e objetiva, além das implicações legais no tratamento de dados sensíveis. A pesquisa fundamenta-se em análise legislativa, doutrina especializada e casos práticos, utilizando um método dedutivo e bibliográfico para aprofundar a compreensão dos riscos jurídicos e mecanismos de proteção associados à nova figura jurídica.

No segundo capítulo, aborda-se o contexto legislativo que motivou o Marco Legal das Garantias, destacando a necessidade de segurança jurídica e agilidade no crédito, com análise dos institutos da alienação fiduciária e hipoteca. São examinadas as inovações da Lei 14.711/2023 e seus impactos no mercado, com comparativo entre o agente de garantias brasileiro e o *trustee* do sistema anglo-saxão, identificando semelhanças e diferenças.

Também se discute a lacuna normativa relativa ao tratamento de dados sensíveis, apontando riscos e a necessidade de regulamentação complementar. Por fim, analisa-se a responsabilidade civil no ordenamento brasileiro, seus fundamentos, evolução histórica e classificações, objetivando situar a atuação do agente de garantias no âmbito contratual e extracontratual, com destaque para os conceitos de responsabilidade subjetiva e objetiva.

No terceiro capítulo, a pesquisa explora a responsabilidade civil decorrente do exercício fiduciário do agente, os riscos jurídicos e deveres na gestão centralizada das garantias em operações complexas. Demonstra-se, por meio de exemplos práticos, o papel do agente como intermediário entre credores e devedores. Discute-se ainda a

responsabilidade derivada do Contrato de Administração Fiduciária de Garantias, incluindo os deveres contratuais e fiduciários, limites de atuação e hipóteses de inadimplemento passíveis de indenização.

O estudo conclui com a análise da responsabilidade civil no Contrato Acessório com o devedor, prevista no §7º do art. 853-A da Lei, definindo sua natureza como obrigação de meio, sujeita à responsabilidade subjetiva, salvo nos casos de relação de consumo, em que pode incidir responsabilidade objetiva conforme o Código de Defesa do Consumidor. Este percurso visa oferecer base sólida para compreensão dos desafios e impactos jurídicos, contribuindo para aprimorar a aplicação prática da Lei 14.711/2023 e fomentar o debate acadêmico especializado.

2 O ATUAL SISTEMA DE CRÉDITO BRASILEIRO

O Marco Legal das Garantias foi instituído com a promulgação da Lei n.º 14.711, em 31 de outubro de 2023 (BRASIL, 2023), originada a partir do Projeto de Lei n.º 4.188/2021[3][4][5], elaborado pelo próprio Governo Federal. Encaminhado ao Congresso Nacional em 2021, o projeto integrou o programa "Mais Garantias Brasil"[6] — um conjunto de reformas econômico-legislativas articuladas pelo Ministério da Economia e pelo Banco Central à época, formuladas para atender a demandas potenciais de entidades representativas dos mercados imobiliário e financeiro.

Com efeito, a análise das inovações normativas trazidas pelo Marco Legal das Garantias — que incluem a instituição do agente de garantias e as reformas empreendidas nos institutos da hipoteca e da alienação fiduciária — exige, como pressuposto metodológico, a compreensão prévia da função e do arcabouço conceitual desses instrumentos no mercado de crédito brasileiro.

Essencialmente, tais garantias reais - hipoteca e alienação fiduciária - pilares do sistema de garantias do crédito bancário nacional, conferem a segurança jurídica indispensável para o fluxo de capitais, sendo determinantes para viabilizar políticas de crédito e financiamentos de longo prazo, e, por conseguinte, para o fortalecimento

[3] Fonte: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2309053&fichaAmigavel=nao
[4] Fonte: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/154430
[5] Fonte: https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-4188-2021
[6] Fonte: https://www.gov.br/gestao/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/principais-acoes-na-area-economica/acoes-2022/novo-marco-de-garantias-vai-facilitar-a-concessao-de-credito-e-estimular-o-crescimento

desse segmento do mercado.

A hipoteca, conforme conceitua Bevilaqua (2003, p. 129 *apud* Coelho, 2024), pode ser compreendida como um direito real de garantia que incide sobre um bem imóvel, aeronave ou navio de terceiros, com o propósito de assegurar o cumprimento de uma obrigação econômica, sem que haja a transferência da posse desse bem para o credor.

Por sua vez, Gonçalves (2023, p. 244 *apud* Coelho, 2024) explica que a hipoteca é concebida como um direito real de garantia que consiste em sujeitar um imóvel ao pagamento de uma dívida de outrem, sem retirá-lo da posse do seu dono.

Na visão de Tepedino, Monteiro Filho e Renteria (2024 *apud* Coelho, 2024), a hipoteca se caracteriza como um direito acessório de eficácia real, que concede ao credor a prerrogativa de executar o bem dado em garantia e receber o valor para a quitação de seu débito, com preferência sobre outros credores em situação de concurso. Ou seja, o bem permanece com o devedor, mas fica vinculado ao pagamento da dívida, permitindo ao credor, em caso de inadimplemento, promover a venda judicial do bem com preferência no recebimento do valor apurado.

A origem da hipoteca remonta ao direito romano. Segundo Fulgêncio (1960, p.8 *apud* Zouein, 2024), o surgimento deste direito real no Brasil ocorreu em 1815, quando o país foi elevado à categoria de Reino Unido e houve a assimilação do direito português. Posteriormente, durante a fase republicana, o Código Civil de 1916 trouxe a regulamentação da hipoteca, incluindo-a com os demais direitos reais de garantia, como o penhor e a anticrese, no Livro II, dedicado ao Direito das Coisas. Atualmente, está consolidada no Capítulo III do Código Civil de 2002 (Lei 10.406/2002) (BRASIL, 2002), a partir do art. 1.473[7].

Para Tepedino, Monteiro Filho e Renteria (2024 *apud* Coelho, 2024), a hipoteca possui características como a publicidade, a especialidade, a sequela e a preferência. Enquanto a publicidade assegura a circulação dos direitos reais e a divulgação dos atos de constituição e transferência através do registro público, a

[7] Art. 1.473. Podem ser objeto de hipoteca:
I - os imóveis e os acessórios dos imóveis conjuntamente com eles; (...)
VI - os navios;
VII - as aeronaves. (...)

especialidade exige que o objeto do direito seja certo e determinado, e a sequela permite ao credor perseguir o bem, independentemente de quem o possua.

Quanto à ordem de preferência em caso de disputa judicial, Tepedino, Monteiro Filho e Renteria (2024 *apud* Coelho, 2024) evidenciam que a hipoteca confere ao credor o direito de preferência, onde é concedido a seu titular a prioridade de recebimento do crédito diante da insolvência do devedor, em comparação aos credores ordinários ou quirografários. Além disso, em um mesmo imóvel podem ser gravadas várias hipotecas, conforme previsto no art. 1.476 do Código Civil (BRASIL, 2002)[8].

A alienação fiduciária, em contrapartida, representou uma evolução no sistema de garantias, especialmente pela sua agilidade e eficácia na recuperação do crédito. Segundo Restiffe Neto (1976, p.52 *apud* Zouein, 2024), a alienação fiduciária surgiu no Brasil na modalidade de bens móveis, através da Lei de Mercado de Capitais n.º 4.728, de 14 de julho de 1965 (BRASIL, 1965), e tal instituto obedecia a um plano nacional de crescimento econômico que visava dar mais segurança às instituições financeiras na hora de fomentar a economia do país. Posteriormente, segundo Zouein (2024), o legislador brasileiro utilizou o modelo que já existia para, através da Lei n.º 9.514 de 20 de novembro de 1997 (BRASIL, 1997), instituir a alienação fiduciária sobre bens imóveis.

Conceitualmente, a legislação define a alienação fiduciária como um negócio jurídico no qual o devedor (fiduciante), com o objetivo de garantir o cumprimento de uma obrigação própria ou de terceiro, transfere ao credor (fiduciário) a propriedade resolúvel do bem (Lei n.º 14.711/2023) (BRASIL, 2023)[9].

Assim, segundo Chalhub (2017, p.135 *apud* Zouein, 2024), a transferência da propriedade ocorre de forma temporária, condicionada ao cumprimento de uma obrigação específica que, uma vez satisfeita, resulta na extinção automática da titularidade do fiduciário e na restituição integral da propriedade ao fiduciante. Todavia, se o fiduciante não cumprir a obrigação dentro do prazo acordado, a propriedade plena do

[8] Art. 1.476. O dono do imóvel hipotecado pode constituir outra hipoteca sobre ele, mediante novo título, em favor do mesmo ou de outro credor.

[9] Art. 22. A alienação fiduciária regulada por esta Lei é o negócio jurídico pelo qual o fiduciante, com o escopo de garantia de obrigação própria ou de terceiro, contrata a transferência ao credor, ou fiduciário, da propriedade resolúvel de coisa imóvel. (Redação dada pela Lei nº 14.711, de 2023)

bem será consolidada no patrimônio do credor[10], permitindo-lhe utilizar o ativo para satisfazer o crédito concedido.

A principal finalidade da alienação fiduciária, pois, é garantir a recuperação da garantia com maior segurança e celeridade. Em caso de inadimplemento, o credor pode retomar o bem por meio de execução extrajudicial, conforme previsto nos artigos 26 e 27 da Lei n.º 9.514/1997 (BRASIL, 1997)[11], sem necessidade de ação judicial, o que reduz significativamente os custos e o tempo de recuperação. Essa característica torna a alienação fiduciária atrativa para instituições financeiras, sendo usada em financiamentos de veículos, imóveis e bens duráveis. Sua importância para o crédito bancário cresce porque reduz riscos e custos das operações e amplia a oferta de crédito, inclusive com condições mais acessíveis aos tomadores.

De acordo com Oliveira e Tartuce (2024), a Lei Nº 14.711 (BRASIL, 2013) tem como diretriz principal a eliminação de deficiências do sistema jurídico de garantias vigente, partindo da premissa de que tais falhas impediam a concretização de diversas operações financeiras e negociais, ou faziam com que essas operações fossem realizadas mediante a aplicação de altas taxas de juros. Conforme afirmam os autores, a ausência de garantias reais fortes inibiria a concessão de empréstimos e a realização de negócios, o que gera aumento dos juros e, como consequência, do preço dos produtos e serviços em geral.

Para Fagundes (2025), o declínio da hipoteca como garantia real no Brasil decorreu de uma série de fatores estruturais e jurídicos que comprometeram sua eficácia e atratividade frente à alienação fiduciária. A hipoteca, embora possua a característica de *ambulatoriedade* — permitindo que o imóvel continue circulando no mercado mesmo estando gravado —, foi progressivamente marginalizada em razão da sua execução judicial morosa e da vulnerabilidade frente a créditos superprivilegiados, o que enfraqueceu sua força garantidora perante terceiros adquirentes. Segundo Abelha e Bresolin (2024, p. 196 *apud* Fagundes, 2025), em 2023, o Banco Central indicava que os financiamentos garantidos por hipoteca representavam apenas 3% dos

[10] Art. 26. Vencida e não paga a dívida, no todo ou em parte, e constituídos em mora o devedor e, se for o caso, o terceiro fiduciante, será consolidada, nos termos deste artigo, a propriedade do imóvel em nome do fiduciário. Redação dada pela Lei nº 14.711, de 2023)

[11] Art. 26. Vencida e não paga a dívida, no todo ou em parte, e constituídos em mora o devedor e, se for o caso, o terceiro fiduciante, será consolidada, nos termos deste artigo, a propriedade do imóvel em nome do fiduciário. (Redação dada pela Lei nº 14.711, de 2023)

Art. 27. Consolidada a propriedade em seu nome, o fiduciário promoverá leilão público para a alienação do imóvel, no prazo de 60 (sessenta) dias, contado da data do registro de que trata o § 7º do art. 26 desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.711, de 2023)

financiamentos imobiliários no Brasil.

Para Orlandi Neto (1997, p. 61, *apud* Zouein, 2024), o custo e a morosidade derivavam da complexidade de se executar judicialmente essas garantias. Isso porque, além de o julgamento em primeira instância já tornar o procedimento lento, a possibilidade de recorrer às instâncias superiores, com a interposição de diversos recursos, tornava praticamente inviável assegurar o retorno do crédito em prazo razoável por meio da execução judicial, agravado ainda pelas elevadas custas processuais e honorários advocatícios.

Nessa esteira, segundo Fagundes (2025), a alienação fiduciária passou a ser amplamente adotada por oferecer maior segurança ao credor, execução extrajudicial célere e proteção jurídica típica do direito de propriedade. Contudo, essa modalidade de garantia também gerou efeitos negativos, como o fenômeno do "capital morto", que consiste na impossibilidade de reutilização do imóvel como garantia até a quitação integral da dívida, engessando o patrimônio do devedor.

Diante desse cenário, de acordo com Fagundes (2025), a Lei 14.711/2023 (BRASIL, 2023) foi concebida com o objetivo de reequilibrar o uso das garantias reais, promovendo a revitalização da hipoteca por meio de dois mecanismos principais: o recarregamento e a execução extrajudicial. O recarregamento, previsto no *caput* do art. 1.487-A[12] do Código Civil (BRASIL, 2002) permite que o mesmo imóvel seja utilizado para garantir novas dívidas com o mesmo credor, proporcionalmente ao valor já amortizado da obrigação original, sem necessidade de quitação total. Já a execução extrajudicial da hipoteca, inspirada no modelo da alienação fiduciária, estabelece um procedimento simplificado e seguro, com etapas bem definidas, como notificação, leilões públicos e adjudicação, conferindo maior agilidade e previsibilidade ao processo de recuperação de crédito.

É necessário observar, no entanto, conforme ressaltam Oliveira e Tartuce (2024), que com o objetivo de coibir abusos aos direitos individuais, a Lei das Garantias deve ser interpretada em consonância com os demais princípios e normas do ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo nos casos que envolvam partes vulneráveis. Nessas hipóteses, ganha relevo a aplicação do Código de Defesa do

[12] Art. 1.487-A. A hipoteca poderá, por requerimento do proprietário, ser posteriormente estendida para garantir novas obrigações em favor do mesmo credor, mantidos o registro e a publicidade originais, mas respeitada, em relação à extensão, a prioridade de direitos contraditórios ingressos na matrícula do imóvel. (Incluído pela Lei nº 14.711, de 2023)

Consumidor, Lei n.º 8.078/1990 (BRASIL, 1990), especialmente no que tange ao seu tratamento mais recente sobre o superendividamento[13]. Ademais, impõe-se a observância de normas cogentes e de ordem pública, como explicita o art. 1º da Lei n.º 8.009/1990 (BRASIL, 1990)[14], que consagra a impenhorabilidade do bem de família.

Finalmente, uma das inovações mais significativas trazidas pela Lei do Marco Legal das Garantias foi a positivação da figura do agente de garantias, disciplinada no *caput* do artigo 853-A[15] do Código Civil (BRASIL, 2002), mediante a criação do Contrato de Administração Fiduciária de Garantias. Trata-se de um instituto jurídico destinado à administração de garantias em nome próprio ou em benefício de múltiplos credores, o que viabiliza a realização de operações de crédito estruturadas, tanto individuais quanto coletivas.

A positivação do agente de garantias trouxe maior segurança jurídica e legitimidade à sua atuação, consolidando seu papel na administração fiduciária de bens e direitos dados em garantia, além de fortalecer a confiança nas operações financeiras e creditícias que dependem dessa estrutura.

Convém destacar que a configuração do agente de garantias no ordenamento jurídico brasileiro sofreu influência do *trustee* do sistema anglo-saxão, embora adaptada às especificidades da tradição romano-germânica. Como afirma Silva (2024), o *trust* apresenta natureza jurídica singular, caracterizada pela divisão da titularidade dos bens: o *trustee* detém a propriedade legal e administra o patrimônio, enquanto os beneficiários possuem a titularidade econômica e usufruem de seus frutos. Essa separação estrutural é central para compreender o funcionamento da instituição.

Nos Estados Unidos, o *trustee* atua em nome próprio, mas no interesse de terceiros, mantendo patrimônio separado e exercendo poderes fiduciários amplos,

---

[13] Art. 54-A. Este Capítulo dispõe sobre a prevenção do superendividamento da pessoa natural, sobre o crédito responsável e sobre a educação financeira do consumidor. (Incluído pela Lei nº 14.181, de 2021)
§ 1º Entende-se por superendividamento a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação. (Incluído pela Lei nº 14.181, de 2021)
(...)

[14] Art. 1º O imóvel residencial próprio do casal, ou da entidade familiar, é impenhorável e não responderá por qualquer tipo de dívida civil, comercial, fiscal, previdenciária ou de outra natureza, contraída pelos cônjuges ou pelos pais ou filhos que sejam seus proprietários e nele residam, salvo nas hipóteses previstas nesta lei.
Parágrafo único. A impenhorabilidade compreende o imóvel sobre o qual se assentam a construção, as plantações, as benfeitorias de qualquer natureza e todos os equipamentos, inclusive os de uso profissional, ou móveis que guarnecem a casa, desde que quitados.

[15] Art. 853-A. Qualquer garantia poderá ser constituída, levada a registro, gerida e ter a sua execução pleiteada por agente de garantia, que será designado pelos credores da obrigação garantida para esse fim e atuará em nome próprio e em benefício dos credores, inclusive em ações judiciais que envolvam discussões sobre a existência, a validade ou a eficácia do ato jurídico do crédito garantido, vedada qualquer cláusula que afaste essa regra em desfavor do devedor ou, se for o caso, do terceiro prestador da garantia. (Incluído pela Lei nº 14.711, de 2023)

como executar garantias e adotar medidas judiciais ou extrajudiciais. No Brasil, a Lei n.º 14.711/2023 (BRASIL, 2023) confere ao agente de garantias atribuições semelhantes — incluindo execução extrajudicial, cobrança de dívidas e gestão das garantias —, mas sem importar integralmente o modelo do *trust*. Enquanto, no sistema norte-americano, há transferência plena da propriedade ao *trustee*, no Brasil o bem permanece em nome de seu titular, sendo a garantia registrada administrada pelo agente, que representa os credores ao longo da operação.

Observa-se, por outro lado, que a consolidação do papel do agente de garantias no sistema jurídico-financeiro nacional também trouxe à tona novos desafios, como, por exemplo, aqueles relacionados à proteção de dados pessoais e ao sigilo das informações privadas das partes envolvidas nas operações. A atuação do agente exige, quando em sua plenitude, a manipulação e tratamento de uma variedade de dados sensíveis e sigilosos, tanto de devedores quanto de credores, o que impõe o dever de observância a princípios e obrigações previstos, por exemplo, na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), Lei n.º 13.709/2018 (BRASIL, 2018) e na Lei Complementar n.º 105/2001 (Lei do Sigilo Bancário) (BRASIL, 2001).

Nesse particular, importante destacar que a própria Lei n.º 14.711/2023 (BRASIL, 2023) não traz regras específicas sobre proteção de dados nem sobre a responsabilidade do agente de garantias nesse aspecto. Isso gera incertezas quanto aos seus deveres e limites, especialmente no tratamento, armazenamento e compartilhamento de informações pessoais e privadas das partes envolvidas.

Ainda nesse diapasão, em um cenário onde o direito à privacidade e à proteção de dados são bens ou ativos definidos como direitos fundamentais pela Constituição Federal, e que passaram a ser vistos, numa perspectiva global, como patrimônio inviolável individual de cada cidadão, a ausência de regulamentação específica e transparente representa um risco jurídico e institucional que demanda maior aprofundamento e merece ser objeto de estudo.

Assim, diante dessa lacuna, qual seria a responsabilidade do agente de garantias no tocante ao tratamento das informações de seus clientes? Pode, por exemplo, o agente de garantias responder civilmente por desobediência a preceitos relacionados ao sigilo de informações caso isso cause algum dano a credores e/ou devedores?

Nessa seara, ainda que a Lei n.º 14.711/2023 (BRASIL, 2023) não trate

expressamente do dever de sigilo por parte do agente de garantias, esse dever decorre de diversos diplomas legais já vigentes. O Código Civil (BRASIL, 2002), em seus artigos 186[16] e 927[17], estabelece a responsabilidade civil subjetiva por atos ilícitos e pelos danos causados a terceiros, o que inclui eventuais prejuízos decorrentes da divulgação indevida de informações confidenciais.

A Lei Geral de Proteção de Dados - Lei n.º 13.709/2018 (BRASIL, 2018), por sua vez, impõe uma série de obrigações quanto ao tratamento de dados pessoais, dados sensíveis, inclusive no âmbito de relações contratuais e comerciais, exigindo que os agentes adotem medidas de segurança e sigilo adequadas, com a aplicação, quando cabível, do conceito da responsabilização civil objetiva ao agente causador do dano.

Além disso, o Marco Civil da Internet - Lei n.º 12.965/2014 (BRASIL, 2014) reforça o dever de proteção das informações pessoais em ambientes digitais, o que se aplica a quaisquer dados compartilhados ou armazenados eletronicamente pelo agente de garantias.

Por fim, as normas contratuais firmadas entre o agente e os credores também podem prever, de forma expressa, cláusulas de confidencialidade, criando obrigações adicionais específicas quanto à proteção das informações tratadas.

Antes de se examinar a responsabilização civil do agente de garantias, torna- se indispensável delimitar o conceito de responsabilidade civil. Tal fundamento teórico permite identificar as situações em que o agente poderá ser responsabilizado e a natureza jurídica dessa responsabilidade.

A responsabilidade civil é um dos pilares do direito obrigacional, cuja natureza jurídica está intimamente ligada à ideia de reparação. Segundo Gonçalves (2025), a responsabilidade civil se destina a restaurar o equilíbrio moral e patrimonial provocado pelo autor do dano, com o fito de se restabelecer o equilíbrio e harmonia violados. Trata-se, pois, de um mecanismo jurídico que visa restabelecer o equilíbrio econômico e social rompido por um evento danoso, seja ele causado por ação ou omissão. Busca-se, assim, a restauração do *status quo ante*.

A finalidade da responsabilidade civil é a de assegurar que o lesado seja

[16] Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito. (Vide ADI nº 7055) (Vide ADI nº 6792)

[17] Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará- lo. (Vide ADI nº 7055) (Vide ADI nº 6792)
Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

compensado de forma integral, conforme o princípio da reparação plena, consagrado nos artigos 944[18] e 402[19] do Código Civil - Lei n.º 10.406/2002 (BRASIL, 2002). Outrossim, o que se percebe é que a responsabilidade civil e a responsabilidade penal, embora possam decorrer de um mesmo fato, possuem naturezas, finalidades e consequências jurídicas distintas. Enquanto a responsabilidade civil tem como principal objetivo reparar um dano causado a alguém, buscando o restabelecimento do equilíbrio patrimonial da vítima por meio de uma indenização, a responsabilidade penal visa punir o autor de uma infração penal, como um crime ou contravenção, com o intuito de reprimir condutas socialmente reprováveis e prevenir novas ocorrências. Seu fundamento está no Código Penal – Decreto-Lei nº 2.848 (BRASIL, 1940) e demais leis penais, sendo, em geral, de iniciativa do Ministério Público, que atua em nome do Estado.

Para Gonçalves (2025), na esfera civil o foco está na compensação do prejuízo causado, enquanto na penal o interesse é público, voltado à segurança da coletividade. Assim, as sanções civis envolvem o pagamento de indenizações por danos materiais e/ou morais, ao passo que as sanções penais podem incluir penas privativas de liberdade, como reclusão e detenção.

Conforme expõe Aguiar Dias (1997 *apud* Gonçalves, 2025), há situações em que determinados fatos acionam apenas o mecanismo reparatório da responsabilidade civil; outros ativam exclusivamente o sistema repressivo ou preventivo da responsabilidade penal. Há ainda casos em que um mesmo fato gera, simultaneamente, consequências nas esferas civil e penal, por apresentar relevância jurídica em ambas.

Necessário salientar, conforme afirma Diniz (2018 *apud* Vieira, 2018), que quando uma sentença penal condenatória transita em julgado, ou seja, torna-se definitiva e não cabe mais recurso, ela pode ser utilizada como base para uma ação cível com o objetivo de reparar os danos causados pelo crime. Isso significa que a vítima pode buscar indenização na esfera civil sem precisar provar novamente que o fato ocorreu ou quem foi o responsável, pois esses elementos já foram reconhecidos e confirmados pela sentença penal. Assim, a discussão no processo cível se limita à extensão do dano e à forma de reparação, não sendo mais possível contestar a

[18] Art. 944. A indenização mede-se pela extensão do dano.
Parágrafo único. Se houver excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano, poderá o juiz reduzir, eqüitativamente, a indenização.
[19] Art. 402. Salvo as exceções expressamente previstas em lei, as perdas e danos devidas ao credor abrangem, além do que ele efetivamente perdeu, o que razoavelmente deixou de lucrar.

existência do crime ou a autoria, já que esses pontos foram definitivamente decididos no processo penal.

Para uma adequada compreensão do instituto da responsabilidade civil, é imprescindível distinguir os conceitos de obrigação e de responsabilidade. Segundo Gonçalves (2025), a obrigação representa o vínculo jurídico que confere ao credor (sujeito ativo) o direito de exigir do devedor (sujeito passivo) o cumprimento de determinada prestação. Assim, a obrigação representa o dever jurídico originário, estabelecido entre credor e devedor, cujo objeto é uma prestação economicamente aferível.

Já a responsabilidade surge como um dever jurídico sucessivo, decorrente da violação da obrigação. Ou seja, a responsabilidade surge apenas quando o devedor não cumpre espontaneamente a obrigação. Essa distinção, embora sutil, é essencial para a compreensão da dinâmica jurídica que rege as relações obrigacionais, sendo ilustrada pela doutrina alemã através dos conceitos de *Schuld* (débito) e *Haftung* (responsabilidade).

Conforme expõe Rosenvald (2024), na perspectiva que entende a obrigação como um processo, o inadimplemento representa uma etapa final indesejada, na qual ocorre uma transformação do conteúdo originalmente pactuado. Em vez de o devedor cumprir a prestação inicialmente prevista — como entregar um bem ou realizar um pagamento —, o vínculo obrigacional é modificado, passando a consistir em uma nova obrigação: a de indenizar o credor pelos prejuízos decorrentes do descumprimento. Assim, a prestação originária é substituída por uma obrigação sucessiva, voltada à reparação dos danos causados pela inexecução.

A responsabilidade civil pode ser classificada em contratual e extracontratual. A contratual decorre do descumprimento de uma obrigação previamente pactuada entre as partes. Nesse caso, há um vínculo jurídico estabelecido por contrato, tácito ou expresso, e a violação desse vínculo gera o dever de indenizar. Já a responsabilidade extracontratual, também conhecida como aquiliana, surge da violação de um dever legal, sem que haja qualquer relação contratual entre o agente causador do dano e a vítima. Ambas têm como fundamento o dever de não causar prejuízo a outrem, sendo regidas pelos artigos 186 e 927 (parágrafo único) do Código Civil.

No que diz respeito às modalidades, a responsabilidade civil pode ser subjetiva ou objetiva. A responsabilidade subjetiva, baseada na teoria da culpa, exige a

comprovação de dolo ou culpa por parte do agente. Para que se configure, é necessário demonstrar a existência de um ato ilícito, o dano causado e o nexo de causalidade entre ambos. Essa modalidade encontra respaldo no *caput* do artigo 927 e no artigo 186 do Código Civil, sendo a regra geral adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro.

De outro modo, a responsabilidade objetiva, fundamentada na teoria do risco, prescinde da comprovação de culpa. Basta que haja o dano e o nexo causal para que surja o dever de indenizar. Essa modalidade é aplicada em casos específicos previstos em lei, bem como nas relações de consumo (Código de Defesa do Consumidor - Lei n.º 8.078/1990) (BRASIL, 1990), na responsabilidade do Estado e em atividades que, por sua natureza, envolva risco para terceiros. O parágrafo único do artigo 927 do Código Civil (BRASIL, 2002) consagra essa forma de responsabilização, refletindo uma tendência moderna de proteção à vítima e de distribuição dos riscos sociais.

Conforme pontifica Gonçalves (2025), sob a perspectiva da teoria clássica da responsabilidade civil, a culpa representa o elemento central que fundamenta a obrigação de indenizar. Essa concepção, conhecida como teoria subjetiva ou teoria da culpa, estabelece que, na ausência de culpa, não há que se falar em responsabilidade. Trata-se, portanto, de uma responsabilidade de natureza subjetiva, pois está diretamente vinculada à análise da conduta do agente. Nesse contexto, a demonstração da culpa constitui requisito indispensável para a configuração do dever de indenizar, sendo necessário comprovar que o agente agiu com dolo ou culpa para que se caracterize a responsabilidade civil.

Há, todavia, situações em que determinadas pessoas são obrigadas a reparar um dano independentemente da existência de culpa. Nesses casos, configura-se a chamada responsabilidade objetiva — também denominada responsabilidade legal — que, como já mencionado, dispensa a análise da conduta do agente. Basta, para sua caracterização, a ocorrência do dano e a existência de nexo de causalidade entre a conduta e o resultado lesivo. Assim, a teoria objetiva, igualmente conhecida como teoria do risco, parte do princípio de que todo dano deve ser indenizado por aquele que lhe deu causa, ainda que não tenha agido com dolo ou culpa.

No entendimento de Miguel Reale (1978 *apud* Gonçalves 2025), não se deve tratar a responsabilidade subjetiva e a objetiva como alternativas excludentes, uma vez que ambas se complementam e se dinamizam no ordenamento jurídico. O autor defende que a responsabilidade subjetiva deve ser reconhecida como regra geral, pois,

em princípio, cada indivíduo deve responder por suas ações ou omissões, sejam culposas ou dolosas. No entanto, isso não impede o reconhecimento da responsabilidade objetiva, especialmente quando se considera a estrutura de determinados negócios jurídicos, como os contratos de transporte ou de trabalho, que, por sua natureza, envolvem riscos inerentes à atividade exercida. Nesses casos, impõe-se a responsabilidade objetiva daquele que aufere benefício da atividade, independentemente da existência de culpa.

Em síntese, a responsabilidade civil é um instrumento para a preservação da justiça nas relações sociais, atuando como mecanismo de compensação e prevenção de danos. Sua evolução histórica, legislativa e doutrinária demonstra a tentativa de adaptação do direito às transformações sociais, econômicas e culturais, reafirmando seu papel na promoção da equidade e na proteção de direitos fundamentais.

A consolidação da figura do agente de garantias no ordenamento jurídico representa um marco na estruturação das operações de crédito, contudo, a inovação legislativa não se limita à criação de uma nova entidade jurídica com poderes operacionais, ela também impõe desafios de interpretação dos dispositivos e regramentos legais, especialmente no tocante à responsabilização civil decorrente de sua atuação.

Daqui em diante, então, buscaremos aprofundar a análise sobre o vínculo jurídico que se estabelece entre o agente de garantias e os sujeitos da relação obrigacional, com especial atenção às hipóteses de responsabilização civil.

3 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO AGENTE DE GARANTIAS – ASPECTOS GERAIS

Considere-se a seguinte situação hipotética, que é frequentemente observada no âmbito das operações estruturadas de financiamento realizadas pelo setor bancário em empreendimentos de grande porte: uma Sociedade de Propósito Específico (SPE)[20], vinculada ao setor de energia, celebra contrato de crédito no montante de R$ 200 milhões, destinado à implantação de uma usina fotovoltaica.

O financiamento será concedido à SPE por meio de um consórcio formado por

[20] A Sociedade de Propósito Específico (SPE) é um modelo de organização empresarial que se constitui como uma empresa com um objetivo social único, determinado e limitado a um projeto ou empreendimento específico. Ela não é um tipo societário autônomo, mas sim uma "roupagem" ou estrutura que adota uma das formas jurídicas já existentes, como a sociedade limitada (Ltda.) ou a sociedade anônima (S.A.)

três instituições financeiras, mediante contrato celebrado com o tomador (devedor) em condições jurídicas diferenciadas, que envolvem prazos, garantias e encargos específicos, além de cronograma de desembolso condicionado ao cumprimento de marcos de desempenho.

Como forma de mitigar os riscos da operação, e assegurar o adimplemento das obrigações, o devedor oferece um conjunto de garantias reais e fiduciárias, a saber: (i) hipoteca de terrenos de propriedade da empresa; (ii) alienação fiduciária de terrenos de propriedade de outras empresas do mesmo grupo econômico; (iii) cessão fiduciária de recebíveis futuros oriundos da venda da energia produzida; (iv) alienação fiduciária de máquinas e equipamentos adquiridos com os recursos do financiamento;
(v) fiança bancária; e (vi) penhor de ações da própria sociedade de propósito específico (SPE) responsável pela execução do projeto.

Dada a multiplicidade de garantias, a existência de diversos credores e a complexidade da execução e gestão desses ativos, as instituições financeiras decidem, nos termos da Lei n.º 14.711/2023 (BRASIL, 2023), nomear um agente de garantias para centralizar a administração dos instrumentos garantidores. Para tanto, cada qual firma um Contrato de Administração Fiduciária de Garantias[21], por meio do qual são conferidos poderes ao agente para: (i) formalizar os atos de constituição e registro das garantias perante os cartórios competentes; (ii) acompanhar a adimplência do contrato principal; (iii) intermediar eventual renegociação de obrigações; e (iv) executar ou liberar garantias, conforme o caso, em nome próprio e por conta dos credores. Simultaneamente, o agente de garantias também celebra Contrato Acessório com o Devedor**,** nos termos do §7º do art. 853-A da Lei n.º 14.711/2023 (BRASIL, 2023)[22], por meio do qual se compromete a auxiliá-lo na obtenção das certidões necessárias para o registro das garantias, bem como na estruturação documental da operação e na interlocução com os credores, sempre atuando com estrita boa-fé, conforme exige o

[21] Art. 853-A. Qualquer garantia poderá ser constituída, levada a registro, gerida e ter a sua execução pleiteada por agente de garantia, que será designado pelos credores da obrigação garantida para esse fim e atuará em nome próprio e em benefício dos credores, inclusive em ações judiciais que envolvam discussões sobre a existência, a validade ou a eficácia do ato jurídico do crédito garantido, vedada qualquer cláusula que afaste essa regra em desfavor do devedor ou, se for o caso, do terceiro prestador da garantia.

[22] § 7º Paralelamente ao contrato de que trata este artigo, o agente de garantia poderá manter contratos com o devedor para:
I - pesquisa de ofertas de crédito mais vantajosas entre os diversos fornecedores;
II - auxílio nos procedimentos necessários à formalização de contratos de operações de crédito e de garantias reais;
III - intermediação na resolução de questões relativas aos contratos de operações de crédito ou às garantias reais; e
IV - outros serviços não vedados em lei.

§8º[23] do mesmo dispositivo legal.

É oportuno salientar que os contratos relacionados à atuação do agente de garantias — o Contrato de Administração Fiduciária de Garantias, previsto no artigo 853-A da Lei n.º 14.711/2023 (BRASIL, 2023) e o Contrato Acessório com o Devedor, nos termos do §7º do mesmo dispositivo legal — podem assumir caráter público ou particular, a depender da natureza das garantias e dos serviços envolvidos. Essa exigência decorre da necessidade de conferir publicidade, segurança jurídica, e eficácia aos atos praticados pelo agente, especialmente em operações que envolvem múltiplos credores e garantias reais.

Segundo orientação divulgada pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG/BR)[24], a atuação do agente de garantias está intrinsecamente vinculada aos serviços prestados pelos Cartórios de Notas e de Registro de Imóveis, os quais são responsáveis pela formalização, registro e publicidade dos contratos e garantias envolvidas, incluindo a lavratura de escritura pública, o registro das garantias reais e o uso de instrumentos como a Conta Notarial.

Um exemplo ilustrativo da utilização da chamada Conta Notarial pode ser observado em operações estruturadas de financiamento coletivo, como no caso de uma incorporadora que obtém um crédito de R$ 200 milhões para construir um complexo logístico em zona industrial. Nessa operação que serve de exemplo, participam quatro instituições financeiras como credores, cada uma contribuindo com cotas distintas e condições específicas quanto ao prazo de retorno e remuneração do capital emprestado. A pluralidade de credores e a diversidade contratual tornam a estrutura particularmente complexa do ponto de vista jurídico e operacional.

Como forma de mitigar riscos e racionalizar a administração das garantias, os credores contratam um agente de garantias, atribuindo-lhe, por meio de instrumento específico, a função de constituir e gerenciar um conjunto de garantias reais e fiduciárias ofertadas pela incorporadora. Entre essas garantias, incluem-se a alienação fiduciária do terreno e das benfeitorias futuras, a cessão fiduciária dos recebíveis decorrentes dos futuros aluguéis dos galpões, bem como um depósito caução correspondente a duas parcelas do financiamento.

[23] § 8º Na hipótese do § 7º deste artigo, o agente de garantia deverá agir com estrita boa-fé perante o devedor."
[24] Informações retiradas do gráfico na fonte: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2025/09/Infografico-Agentes-de-garantias-Anoreg-br-v3-1.pdf

Com o intuito de garantir o controle efetivo dos valores envolvidos, o agente de garantias institui uma Conta Notarial — uma conta especial vinculada à operação, formalizada perante o cartório de notas, dotada de segurança jurídica e publicidade, nos termos das normas aplicáveis à atividade notarial. Essa conta passa, então, a centralizar os fluxos financeiros vinculados à operação. Por meio dela, o agente recebe, mensalmente, os valores decorrentes dos aluguéis dos imóveis cedidos fiduciariamente, realiza sua distribuição proporcional entre os credores consoante a fração de participação de cada um, mantém o controle do depósito caução em separado, com regras claras de bloqueio e liberação, e documenta todas as movimentações com respaldo notarial.

Em caso de inadimplemento da incorporadora, o agente, investido dos poderes previamente conferidos, poderá utilizar os recursos disponíveis na conta para cobrir custos de cobrança, iniciar a execução extrajudicial das garantias ou adotar medidas destinadas à preservação do patrimônio afetado à operação.

É possível observar que, ao longo da vigência do financiamento, o agente passa a atuar como ponte institucional entre os credores e o devedor**,** centralizando a comunicação, monitorando o cumprimento das obrigações contratuais, e promovendo a execução extrajudicial das garantias em caso de inadimplemento, tudo isso em conformidade com as cláusulas contratuais e os princípios que regem a responsabilidade civil fiduciária.

Em função dessa centralização e da amplitude de seus poderes, o agente passa a ocupar uma posição de confiança acentuada no âmbito contratual, incumbido não apenas da realização de atos técnicos, mas também da gestão de interesses patrimoniais alheios — com a particularidade de que esses interesses, embora convergentes em muitos casos, podem ser potencialmente conflitantes entre credores e devedores.

Tal cenário, suscetível à geração de conflitos de interesses, exige do agente uma conduta diligente e transparente, capaz de compatibilizar sua atuação técnica com os limites éticos e jurídicos do mandato que lhe é conferido contratualmente.

Como visto, a responsabilidade civil do agente de garantias deve ser analisada à luz dessa função híbrida que lhe é atribuída, visto que sua atuação combina elementos próprios do mandato, do contrato, do negócio, da administração de interesses alheios e da fidúcia, não se limitando, no entanto, à representação formal.

Não se aplica, portanto, à sua definição, o papel de mandatário a que alude o art. 653[25] do Código Civil (BRASIL, 2002).

Retomando o tema da responsabilidade contratual e extracontratual, segundo explica Rosenvald (2024), há muito se consolidou a distinção entre essas duas espécies de responsabilidade civil: a responsabilidade civil *stricto sensu*, também denominada delitual ou *aquiliana*, e a responsabilidade contratual, igualmente conhecida como negocial ou obrigacional. Essa clássica divisão — *summa divisio* — fundamenta-se na origem do dever violado, isto é, se o inadimplemento decorre de um contrato ou de um ato ilícito (delito). Trata-se, portanto, de dois fundamentos autônomos para a imputação de um dano.

Ainda segundo o autor, embora se observe atualmente uma crescente interpenetração entre essas duas modalidades de responsabilidade, a referida bipartição mantém relevância tanto no plano teórico quanto no prático. A responsabilidade civil delitual configura-se como um regime geral, aplicável na ausência de vínculo contratual entre as partes, ao passo que a responsabilidade contratual representa um regime específico, incidente quando o dano resulta do inadimplemento de obrigações previamente pactuadas.

Segundo Gagliano e Pamplona (2017, p.71 *apud* Vieira, 2018), para que se configure a responsabilidade civil contratual, é necessário que exista uma relação jurídica prévia entre a vítima e o autor do dano. Essa relação se estabelece por meio de um contrato, ou seja, um vínculo obrigacional que pressupõe o compromisso de uma ou ambas as partes em cumprir determinadas prestações. A culpa contratual, nesse contexto, não se refere apenas à intenção de causar dano, mas sim à violação de um dever de adimplir — ou seja, ao descumprimento de uma obrigação assumida mediante contrato. Esse dever de adimplir é justamente o objeto do negócio jurídico firmado entre as partes.

Conforme explica Gonçalves (2025), a responsabilidade civil contratual decorre do descumprimento de uma obrigação previamente estabelecida entre as partes, configurando inadimplemento. Nesse caso, há uma convenção jurídica anterior — o contrato — que foi violada, gerando o dever de indenizar. Já na responsabilidade extracontratual, o agente infringe um dever legal genérico, sem que exista qualquer

[25] Art. 653. Opera-se o mandato quando alguém recebe de outrem poderes para, em seu nome, praticar atos ou administrar interesses. A procuração é o instrumento do mandato.

vínculo jurídico prévio com a vítima. O ato ilícito, portanto, nasce da violação de normas legais e não de cláusulas contratuais, sendo necessário, nesse caso, comprovar a culpa para que se configure o dever de reparar o dano.

Para Bacarim (2015), quando o dever de indenizar não decorre de relação contratual, está-se diante da chamada responsabilidade civil extracontratual, cuja fonte mediata é um fato jurídico não negocial. Nessa hipótese, a obrigação de reparar o dano emana diretamente da lei, como previsto no artigo 186 do Código Civil, ou decorre do princípio geral do Direito, segundo o qual ninguém deve causar prejuízo a outrem — consagrado na máxima latina *alterum non laedere*[26].

Assume relevância a distinção entre inadimplemento contratual e responsabilidade civil contratual. O inadimplemento, por si só, representa o descumprimento de uma obrigação previamente assumida pelas partes. Já a responsabilidade civil contratual surge como uma obrigação nova, autônoma, que substitui total ou parcialmente a obrigação originária, tendo como finalidade a reparação dos danos decorrentes da inexecução. Assim, ao se buscar a responsabilização civil por inadimplemento, não se pretende apenas o cumprimento da obrigação pactuada, mas sim a compensação pelos prejuízos causados pelo descumprimento, em conformidade com o previsto no artigo 389 do Código Civil.

É importante ressaltar, ainda, que o vínculo jurídico não se limita à estrutura negocial tradicional, visto que está impregnado por princípios que transcendem o contrato em si. De acordo com Rosenvald (2024), o adimplemento contratual não se limita ao cumprimento da prestação principal acordada entre as partes. Ele abrange também a observância de deveres anexos, como os de proteção, informação, cooperação e lealdade, que permeiam toda a relação obrigacional.

Esses deveres decorrem do princípio da boa-fé objetiva e visam assegurar a integridade da relação contratual. O descumprimento de tais deveres, ainda que a prestação principal tenha sido realizada, configura inadimplemento contratual. Nessa hipótese, pode surgir para a parte prejudicada o direito de pleitear a reparação dos danos sofridos ou, conforme o caso, exercer o direito potestativo[27] de resolver o vínculo contratual.

[26] Tradução: “não lesar o outro”.

[27] O direito potestativo é um poder de vontade unilateral que altera, cria ou extingue uma relação jurídica, sem que a outra parte possa se opor. O titular do direito pode exercê-lo e a outra parte não precisa cumprir uma prestação, apenas se sujeita aos efeitos da decisão. Exemplos incluem o divórcio, a demissão sem justa causa e o direito do consumidor de exigir o conserto, troca ou devolução de um produto com defeito.

Assim, de acordo com Bacarim (2015), no contexto das relações contratuais, não se pode restringir o cumprimento da obrigação apenas à entrega da prestação principal. O adimplemento, em sua acepção mais ampla, envolve também o respeito a uma série de deveres acessórios que decorrem da boa-fé objetiva e que permeiam toda a relação obrigacional. Esses deveres, embora não estejam necessariamente expressos no contrato, são juridicamente exigíveis e fundamentais para a preservação da confiança entre as partes. Para a autora, esses deveres podem ser classificados em positivos, quando exigem uma conduta ativa, e negativos, quando impõem uma abstenção.

Dentre esses deveres, trazendo-os para o contexto da atuação do agente de garantias, ressaltam-se, (i) os deveres de proteção, cuidado, previdência e segurança, como aquele que impõe ao agente, por exemplo, a adequada conservação dos registros cartorários dos bens que acompanha. Em seguida, (ii) os deveres de aviso e esclarecimento, que exigem do agente a orientação sobre a viabilidade de determinada demanda com a explicação clara sobre os riscos e benefícios de um procedimento, podendo, em casos mais intensos, configurar-se como dever de advertência. Além disso, (iii) os deveres de informação, impondo ao agente a obrigação de esclarecer todas as cláusulas e implicações do contrato. Também se incluem (iv) os deveres de prestação de contas, nos quais o profissional contratado deve apresentar relatórios detalhados sobre a prestação do serviço. Outro grupo importante compreende (v) os deveres de lealdade, cooperação e colaboração, que exigem das partes atitudes que facilitem o cumprimento da obrigação. Por fim, (vii) os deveres de sigilo, que impõem às partes a obrigação de manter confidencialidade sobre informações obtidas durante as tratativas negociais.

Do ponto de vista dogmático, a responsabilidade civil do agente de garantias tem como pressuposto a violação de um fato jurídico (*lato sensu*). Para Bacarim (2015), o fato juridicamente qualificado, que serve de base à responsabilidade civil, pode assumir diferentes formas: um acontecimento natural (fato *stricto sensu*), um negócio jurídico — com destaque para os contratos — ou ainda atos jurídicos não negociais, como os atos ilícitos, o abuso de direito, entre outros.

Conforme assegura Gonçalves (2025), a caracterização da culpa — contratual ou extracontratual — depende da natureza do dever violado. Quando esse dever decorre de uma relação jurídica obrigacional previamente estabelecida entre as partes, a culpa será contratual, e o devedor responderá por perdas e danos, conforme

previsto no artigo 389 do Código Civil (BRASIL, 2002). Nessa hipótese, o credor deve apenas comprovar o inadimplemento ou a mora, pois a culpa do devedor é presumida.

Assim, em razão dessa presunção de culpa em função do inadimplemento, o ônus da prova se inverte, cabendo ao devedor demonstrar a existência de causas excludentes de responsabilidade, como caso fortuito, força maior ou culpa exclusiva da vítima, para afastar o dever de indenizar.

Ainda segundo Gonçalves (2025), quando o dever violado é aquele de natureza geral, previsto no artigo 186 do Código Civil — o chamado princípio do *neminem laedere*[28] que impõe a todos o dever de não causar dano a outrem — a responsabilidade será extracontratual. Nessa hipótese, a demonstração da culpa do agente é essencial e deve ser feita pela vítima, salvo nas situações em que a legislação estabelece responsabilidade objetiva, ou seja, independentemente de culpa.

Reforçando o raciocínio anterior, segundo argumenta Bacarim (2025), em regra, a responsabilidade civil contratual decorre de uma conduta culposa, que se manifesta por meio do inadimplemento total ou parcial das obrigações assumidas pelas partes. A culpa contratual distingue-se da extracontratual por apresentar uma conotação objetiva, pois está diretamente vinculada ao descumprimento do contrato ou ao seu cumprimento defeituoso.

Nesse contexto, a análise da responsabilidade contratual concentra-se na identificação de quem deu causa ao inadimplemento ou ao adimplemento imperfeito. A culpa, nesse caso, é presumida — trata-se de uma presunção relativa — o que significa que o devedor é considerado culpado pelo simples fato de não ter cumprido a obrigação, cabendo-lhe o ônus de demonstrar a existência de causas excludentes de responsabilidade, como caso fortuito, força maior ou culpa exclusiva da outra parte, para afastar o dever de indenizar.

Assim, em uma relação contratual estabelecida entre o agente de garantias e os credores, o inadimplemento de obrigações impõe a análise da conduta das partes envolvidas, com o objetivo de identificar quem deu causa ao descumprimento contratual. Uma vez verificado o inadimplemento, o dano e o nexo de causalidade, presume-se a culpa do agente responsável, atribuindo-lhe o dever de reparar os prejuízos decorrentes.

Essa presunção de culpa, de natureza relativa, é característica da

[28] Tradução: *"não prejudicar ninguém".*

responsabilidade contratual e facilita a imputação da responsabilidade, cabendo ao agente devedor demonstrar a existência de excludentes — como caso fortuito, força maior ou culpa exclusiva da outra parte — para afastar o dever de indenizar. Ademais, caso sua atuação cause prejuízo a terceiros alheios à relação contratual, poderá ser responsabilizado objetivamente, ou seja, independentemente da demonstração de culpa.

Ao tratar da classificação da responsabilidade civil, Gonçalves (2025) esclarece que os casos em que há presunção de culpa — como ocorre no inadimplemento contratual — enquadram-se no regime da responsabilidade subjetiva. Isso porque, embora a culpa não precise ser diretamente provada, ela continua sendo o fundamento da responsabilização.

Por outro lado, a responsabilidade objetiva prescinde completamente da demonstração de culpa, sendo reconhecida com base apenas na existência do dano e do nexo de causalidade, conforme previsto em hipóteses legais específicas.

A título de ilustração, imagine-se um cenário em que o agente de garantias, em um contrato com credores, falha gravemente em executar a garantia ou negociar condições, apesar de seu dever legal de diligência, causando grandes perdas. Essa falha grave representa um descumprimento de um dever de ofício de tal magnitude que se aproxima do dolo.

O agente, ao não realizar atos essenciais de gestão ou execução da garantia, viola o padrão de diligência exigido para a gestão de ativos e de interesses de terceiros, gerando um dano patrimonial significativo ao credor. Percebe-se, então, que a chave para a responsabilização é a identificação do elemento subjetivo (culpa em suas diversas nuances) que liga a conduta imperfeita ou omissiva do agente ao dano suportado pela parte lesada, confirmando o regime da responsabilidade subjetiva.

Conclui-se, por assim dizer, que a responsabilidade civil do agente de garantias, no âmbito da relação jurídica estabelecida com os credores, reveste-se de natureza contratual e, como regra, está sujeita ao regime da responsabilidade subjetiva.

Ainda que haja presunção relativa de culpa diante do inadimplemento das obrigações assumidas — o que transfere ao agente o ônus de demonstrar eventuais excludentes de responsabilidade — permanece imprescindível a identificação de uma conduta culposa para a caracterização do dever de indenizar.

Trata-se, pois, de uma responsabilidade fundada na violação de deveres

contratuais e fiduciários, cuja análise está pautada na apuração da parte que deu causa ao inadimplemento ou ao adimplemento defeituoso da obrigação. Ressalva-se, entretanto, a possibilidade de incidência do regime objetivo nos casos em que a atuação do agente cause danos a terceiros alheios à relação contratual, hipótese em que a responsabilização poderá ocorrer independentemente da comprovação de culpa, desde que presentes o dano e o nexo de causalidade.

A partir deste ponto, a presente análise passará a se concentrar na relação jurídica estabelecida entre o agente de garantias e os devedores, à luz das disposições previstas no § 7º do art. 853-A, que admite a celebração de contratos paralelos para a prestação de serviços auxiliares no âmbito das operações de crédito. Com base nos pressupostos já discutidos, pode-se inferir que quanto a essas atividades auxiliares com o devedor - notadamente nas atividades de pesquisa de ofertas de crédito, auxílio na formalização de contratos e garantias e intermediação na resolução de questões contratuais - o dever do agente de garantias de agir com estrita boa-fé impõe um padrão de conduta elevado e a violação desse dever ensejará responsabilização civil com base na culpa, ou seja, na teoria da responsabilidade subjetiva. Observa-se que sua atuação se constitui, essencialmente, obrigação de meio, e não obrigação de resultado.

Sob o prisma da doutrina clássica, as atividades desempenhadas nesse quesito são de natureza acessória, e se classificam como atividades-meio por não vincularem o agente à consecução de um fim específico (como a concessão ou a liquidação exitosa do crédito). O agente, neste cenário, não se compromete com um resultado predeterminado, mas sim com a prestação diligente e técnica de um serviço de suporte à concretização das operações.

Em decorrência dessa classificação, o regime de responsabilidade civil subjetiva se impõe como regra. A responsabilidade civil objetiva, como já visto, somente seria aplicável por disposição legal expressa ou quando a atividade normalmente desenvolvida implicasse, por sua natureza, risco inerente para os direitos de outrem (teoria do risco-atividade). No caso das atividades-meio, a jurisprudência majoritária e a doutrina entendem que, via de regra, não se verifica tal risco excepcional ou previsão legal que justifique a dispensa do elemento culpa.

É imperioso salientar que a natureza aberta da previsão legal que autoriza o agente de garantias a prestar, genericamente, "outros serviços não vedados em lei"

(conforme o inciso § 7º do Art. 853-A da Lei 14.711/2023) (BRASIL, 2023) cria um potencial campo de incidência para o Código de Defesa do Consumidor (CDC).

O ponto central reside na qualificação do devedor como consumidor e do agente de garantias como fornecedor de serviços. Se o devedor for o destinatário final fático e econômico dos serviços de intermediação e auxílio prestados pelo agente, e estes forem essenciais para a concretização de uma operação de crédito, a relação passa a ser enquadrada no conceito de consumo (art. 2º e 3º do CDC) (BRASIL, 1990)[29].

Uma vez estabelecida a relação consumerista, a responsabilidade civil do agente de garantias deixa de ser, necessariamente, subjetiva e passa a ser, via de regra, objetiva, conforme o *caput* do art. 14º do CDC (BRASIL, 1990)[30]. Este dispositivo legal estabelece que o fornecedor de serviços responde objetivamente pelos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos. Essa responsabilidade objetiva é fundamentada pela Teoria do Risco do Empreendimento (ou Risco-Proveito)[31], intrínseca ao sistema do CDC (BRASIL, 1990).

Assim, no âmbito das atividades-meio típicas desempenhadas pelo agente, a regra geral é a aplicação do Código Civil (BRASIL, 2002), o que implica que a responsabilidade civil tende a ser subjetiva, exigindo-se a comprovação de culpa para fins de reparação. Entretanto, se a atuação do agente configurar uma relação de consumo caracterizada, especialmente havendo uma falta na prestação do serviço, o regime de responsabilidade muda, passando a ser objetivo. Dessa forma, o agente de garantias, ao expandir seu leque de serviços sob a égide da cláusula aberta, assume o risco de que tais atividades configurem uma relação de consumo, atraindo o rigor do regime de responsabilidade objetiva pela falha ou defeito na prestação de seus

[29] Art. 2° Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.
Parágrafo único. Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo.
Art. 3° Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.
§ 1° Produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial.
§ 2° Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.
[30] Art. 14. O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos.
[31] A Teoria do Risco do Empreendimento (ou Risco-Proveito) estabelece que todo aquele que obtém lucro (proveito) com uma atividade econômica é responsável pelos danos causados por essa atividade, independentemente de ter agido com culpa ou dolo. A responsabilidade decorre do próprio risco inerente à atividade de fornecer produtos ou serviços no mercado.

serviços.

4 CONCLUSÃO

A Lei n.º 14.711, de 30 de outubro de 2023, denominada Marco Legal das Garantias, introduziu no ordenamento jurídico brasileiro uma profunda reformulação na estrutura normativa das garantias reais e fiduciárias, instituindo, entre outras inovações, a figura do agente de garantias como sujeito responsável pela administração centralizada dos bens e direitos vinculados a obrigações creditícias.

A análise empreendida ao longo deste trabalho evidenciou que essa inovação legislativa não se limita à criação de uma nova entidade jurídica de natureza técnica, mas implica também a consolidação de um regime de deveres e responsabilidades que demandam observância dos princípios que compõem o direito obrigacional e a responsabilidade civil.

Conforme se demonstrou, a responsabilidade civil do agente de garantias assume, em regra, natureza contratual e encontra seu fundamento no descumprimento dos deveres expressos e implícitos decorrentes dos contratos de administração fiduciária e dos contratos acessórios celebrados com credores e devedores.

Tal responsabilidade, via de regra, se submete ao regime subjetivo, exigindo a demonstração de culpa em sentido amplo, a partir da constatação de uma conduta omissiva ou comissiva que cause dano e mantenha relação de causalidade direta com o prejuízo experimentado. Contudo, observou-se que determinadas situações excepcionais podem atrair a incidência do regime da responsabilidade objetiva, notadamente quando configurada relação de consumo, hipótese em que prevalece a aplicação do artigo 14 do Código de Defesa do Consumidor.

Identificou-se também uma lacuna legislativa quanto ao tratamento de informações sensíveis e dados pessoais pelo agente, cuja atuação envolve inevitavelmente dados sigilosos de credores e devedores, sujeitando-se à Lei Geral de Proteção de Dados (Lei n.º 13.709/2018). A responsabilização civil por violação de sigilo segue as regras gerais de responsabilidade subjetiva, complementadas pelas normas específicas de proteção, que impõem deveres de segurança e transparência.

Conclui-se que o sucesso e consolidação do agente de garantias dependem da combinação entre o avanço legislativo e a interpretação madura do Direito, respeitando os princípios da segurança jurídica e da boa-fé. A definição clara da

responsabilidade civil é essencial para equilibrar os interesses dos credores, proteger os devedores e promover a estabilidade das operações de crédito. Assim, o agente de garantias assume papel fundamental na modernização das garantias reais e na eficiência do sistema de crédito brasileiro, condicionado ao desenvolvimento de práticas contratuais transparentes, à observância da responsabilidade civil e à evolução doutrinária e jurisprudencial frente às novas dinâmicas das relações obrigacionais.

REFERÊNCIAS

BACARIM, Maria Cristina de Almeida. **Responsabilidade civil contratual e extracontratual: a culpa e a responsabilidade civil contratual**. Revista da Escola Paulista da Magistratura, São Paulo, v. 3, n. 3, p. 83–99, 2003. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/rc3.pdf. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. **[Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 105, de 10 de janeiro de 2001**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp105.htm. Acesso em: 23 set. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 24 set. 2025

BRASIL. **Lei n.º 12.965, de 23 de abril de 2014**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 24 set. 2025

BRASIL. **Lei n.º 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 14.711, de 30 de outubro de 2023**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14711.htm. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4728.htm. Acesso em: 24 set. 2025

BRASIL. **Lei n.º 9.514, de 20 de novembro de 1997**. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 4.728, de 14 de julho de 1965**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4728.htm. Acesso em: 25 nov. 2025.

COELHO, Bárbara Vieira. **Marco legal das garantias: análise da execução extrajudicial dos créditos garantidos por hipoteca**. 2024. 47 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – UFC, Fortaleza, 2024. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/79044/1/2024_tcc_bvcoelho.pdf. Acesso em: 24 set. 2025

FAGUNDES, Jonas Matias. **Recarregamento e execução extrajudicial da hipoteca na Lei 14.711 de 2023**. RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O Saber, v. 1, n. 2, 2025. DOI: 10.51473/rcmos.v1i2.2025.1380. Disponível em: https://submissoesrevistarcmos.com.br/rcmos/article/view/1380. Acesso em: 13 out. 2025

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro v. 4 – responsabilidade civil**. 20 ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025. Disponível em: https://revistapgbc.bcb.gov.br/revista/article/view/1215/106. Acesso em: 24 set. 2025.

OLIVEIRA, Carlos E. Elias de; TARTUCE, Flávio. **Lei das Garantias (Lei 14.711/2023)**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

ROSENVALD, Nelson. **Responsabilidade contratual.** In: Enciclopédia Jurídica PUC-SP, Edição 3, Tomo Direito Civil, julho de 2024. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/469/edicao-3/responsabilidade-contratual. Acesso em: 20 out. 2025.

SILVA, Gabriel Souto. **Para além da holding familiar: explorando o potencial dos trusts para a proteção patrimonial de incapazes no Brasil**. 2024. 193 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós em Direito, Florianópolis, 2024. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/257897/PDPC1746-D.pdf?sequence=-1&isAllowed=y. Acesso em 14 out. 2025

VIEIRA, Marina Aparecida Chaves. **Responsabilidade civil do prestador de serviços**. Lages: Centro Universitário UNIFACVEST, 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito). Disponível em: https://www.unifacvest.edu.br/assets/uploads/files/arquivos/48b44-vieira,-marina-a.-chaves.-responsabilidade-civil-do-prestador-de-servicos.-unifacvest,-2018.pdf. Acesso em: 17 out. 2025.

ZOUEIN, Bruno Kudlowiez. **Alienação fiduciária de bens imóveis**. 2024. 54 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) — Faculdade Nacional de Direito, UFRJ, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/26040/1/BKZouein.pdf. Acesso em: 13 out. 2025

ACORDO EXTRAJUDICIAL NA JUSTIÇA DO TRABALHO PÓS-REFORMA TRABALHISTA: GARANTIA DE DIREITOS OU RISCO DE RENÚNCIA A DIREITOS INDISPONÍVEIS?

Gabriel Tomaz Antunes Brandão[1]
Adriana Gomes Medeiros de Macedo[2]

RESUMO

O artigo analisa o acordo extrajudicial na Justiça do Trabalho após a Lei nº 13.467 de 2017, articulando a ampliação da negociação coletiva e individual com o procedimento de homologação judicial previsto nos arts. 855-B a 855-E da CLT. Parte-se da pergunta sobre a medida em que esse instrumento pode gerar eficiência, celeridade, redução de litigiosidade e previsibilidade, sem enfraquecer a proteção que caracteriza o Direito do Trabalho. A pesquisa é qualitativa e bibliográfica, baseada na legislação aplicável, em doutrina especializada e em decisões do Tribunal Superior do Trabalho, de Tribunais Regionais e do Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região. Os resultados indicam quatro condições materiais e procedimentais para a validade do acordo, controvérsia real e bem delimitada, discriminação de parcelas com valores e base de cálculo, equivalência concreta das concessões e atuação independente de advogados distintos com informação suficiente e tempo para deliberação. Verifica-se que a extensão da quitação é o ponto mais sensível do controle, com tendência à homologação quando restrita ao que foi especificado e documentado. Conclui-se que eficiência e proteção são compatíveis quando o termo respeita limites de ordem pública e apresenta documentação idônea.

Palavras-chave: Acordo extrajudicial. Reforma trabalhista. Conflito trabalhista. Princípio da proteção.

EXTRAJUDICIAL SETTLEMENTS IN LABOR COURTS AFTER THE LABOR REFORM:

[1] Acadêmico do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte; gabrielbrandao2103@gmail.com.
[2] Professora Orientadora do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte; adrianagomes@unirn.edu.br.

GUARANTEE OF RIGHTS OR RISK OF WAIVING INALIENABLE RIGHTS?

ABSTRACT

The article analyzes extrajudicial agreements in labor courts after Law No. 13,467 of 2017, articulating the expansion of collective and individual bargaining with the judicial approval procedure provided for in Articles 855-B to 855-E of the CLT. It starts with the question of to what extent this instrument can generate efficiency, speed, reduction of litigation, and predictability without weakening the protection that characterizes labor law. The research is qualitative and bibliographic, based on applicable legislation, specialized doctrine, and decisions of the Superior Labor Court, Regional Courts, and the Regional Labor Court of the 21st Region. The results indicate four material and procedural conditions for the validity of the agreement: real and well-defined controversy, breakdown of installments with values and calculation basis, concrete equivalence of concessions, and independent action by different lawyers with sufficient information and time for deliberation. It appears that the scope of the settlement is the most sensitive point of control, with a tendency toward ratification when restricted to what has been specified and documented. It is concluded that efficiency and protection are compatible when the agreement respects public policy limits and presents appropriate documentation.

Keywords: Labor reform. Out-of-court settlement. Voluntary jurisdiction. Inalienable rights. Settlement.

1 INTRODUÇÃO

O Direito do Trabalho constitui resposta institucional à desigualdade entre capital e trabalho. Trata-se de um ramo direcionado à proteção do trabalhador e à correção de assimetrias econômicas e informacionais que muitas vezes tornam insuficiente a mera liberdade contratual.

No Brasil, esse caráter ganhou forma normativa com a Consolidação das Leis do Trabalho, promulgada em 1943, que sistematizou direitos mínimos e organizou um aparato jurisdicional especializado para a solução de conflitos (BRASIL, 1943).

Ao longo das décadas, o sistema preservou um conjunto básico de direitos ligados a salário, jornada, repouso, saúde e segurança e incorporou reformas voltadas a adaptar a regulação às transformações produtivas e às novas formas de organização do trabalho.

Nos últimos anos, mudanças econômicas e avanços tecnológicos alteraram o modelo tradicional, abrindo espaço para arranjos flexíveis e para instrumentos que incentivam soluções consensuais. A Reforma Trabalhista é o marco mais visível desse movimento, pois delimitou temas passíveis de ajuste na negociação coletiva, conforme os arts. 611-A e 611-B, e incluiu na CLT um procedimento de jurisdição voluntária para que acordos firmados fora do processo sejam submetidos à homologação judicial, nos termos dos arts. 855-B a 855-E, em decorrência das alterações introduzidas pela Lei nº 13.467 de 2017 (BRASIL, 1943, arts. 611-A e 611-B; BRASIL, 1943, arts. 855-B a 855-E; BRASIL, 2017).

A própria natureza do Direito do Trabalho sugere que ampliar a negociação não significa afastar a proteção básica do trabalhador, por isso as novidades devem ser interpretadas à luz de princípios protetivos para evitar a perda de garantias essenciais nas relações laborais.

A questão central deste estudo é em que medida o acordo extrajudicial, quando submetido ao controle judicial, consegue produzir eficiência com celeridade, redução de litigiosidade e previsibilidade sem enfraquecer a proteção que legitima o Direito do Trabalho. Em termos operacionais, busca-se identificar as condições materiais e processuais que permitem validar esse instrumento sem convertê-lo em renúncia disfarçada de direitos indisponíveis.

A partir dessa problemática, examina-se o acordo extrajudicial à luz da Reforma Trabalhista para verificar se e como o instituto pode funcionar como uma via legítima de pacificação de conflitos compatível com o padrão mínimo de proteção que dá identidade ao ramo.

Para cumprir essa finalidade, o texto apresenta fundamentos protetivos do Direito do Trabalho e a distinção entre direitos indisponíveis e relativamente disponíveis, analisa as mudanças introduzidas pela Reforma na negociação coletiva e na negociação individual com a figura do “hipersuficiente” prevista no art. 444 parágrafo único, descreve a base legal e o procedimento de homologação dos arts. 855-B a 855-E e sistematiza padrões extraídos de decisões do Tribunal Superior do

Trabalho e de Tribunais Regionais do Trabalho sobre requisitos de validade com atenção às cláusulas de quitação (BRASIL, 1943, art. 444, parágrafo único; BRASIL, 1943, arts. 855-B a 855-E; TST, s.d.).

A relevância do tema se justifica no plano teórico e no plano prático. No plano teórico, o estudo revisita a tensão entre autonomia e proteção que estrutura o Direito do Trabalho, agora com a introdução de um mecanismo que desloca parte da solução de conflitos para a mesa de negociação, sem afastar a ordem pública trabalhista que limita a disposição de direitos essenciais (DELGADO, 2019).

No plano prático, o acordo extrajudicial impacta acesso à justiça, segurança jurídica e custos de transação, além de dialogar com políticas de conciliação. Quando elaborado com informação suficiente e equilíbrio material, favorece a composição de controvérsias específicas com respaldo documental, evita litígios desnecessários e libera capacidade jurisdicional para casos complexos.

Por outro lado, o instituto pode ser utilizado de modo inadequado, como em cenários de quitação ampla sem contrapartidas equivalentes, deslocando riscos para o trabalhador e tendendo a reintroduzir litigiosidade por meio de ações de nulidade, o que evidencia a importância de um controle material efetivo no exame judicial desses ajustes.

A abordagem metodológica é qualitativa e bibliográfica, com base na legislação, na doutrina e em jurisprudência selecionada do Tribunal Superior do Trabalho e de Tribunais Regionais. A estratégia consiste em leitura integrada da disciplina do acordo extrajudicial na CLT com decisões que homologam ou negam a homologação, a fim de extrair padrões operacionais como a importância de especificar parcelas, demonstrar controvérsia e comprovar concessões equivalentes, com análise dos efeitos do rito de jurisdição voluntária sobre substância e forma do ajuste apresentado ao Judiciário (BRASIL, 1943, arts. 855-B a 855-E; TST, s.d.).

A análise da natureza da jurisdição, que é voluntária, reforça a necessidade de o juízo verificar a existência de um interesse público subjacente à simples vontade das partes, como a busca por segurança jurídica e a efetiva pacificação do conflito (RAMOS, 2021).

Espera-se oferecer diretrizes operacionais para o uso do acordo extrajudicial que articulem fundamentos teóricos e experiência aplicada, com critérios claros de validade que orientem magistrados, advogados, empresas e trabalhadores, como

autonomia efetiva, decisão informada e voluntária, representação técnica independente com advogados distintos, equivalência entre concessões e coerência entre o objeto da controvérsia e a extensão da quitação.

Parte-se da hipótese de que o instituto entrega bons resultados quando essas condições estão presentes e falha quando se converte em atalho para blindagem de passivos com renúncia a direitos indisponíveis, o que compromete a confiança na via consensual e aumenta a litigiosidade residual.

Por fim, o texto organiza-se em três seções numeradas, além desta introdução e das conclusões. A primeira seção aborda fundamentos históricos e protetivos do Direito do Trabalho, com princípios estruturantes e a distinção entre direitos indisponíveis e relativamente disponíveis. A segunda seção examina a Reforma Trabalhista e o acordo extrajudicial, com foco nos arts. 611-A e 611-B, no art. 444 parágrafo único e nos arts. 855-B a 855-E da CLT (BRASIL, 1943; BRASIL, 2017), e descreve o procedimento e o controle material. A terceira seção reúne limites, impactos e diretrizes de uso do acordo extrajudicial, com ênfase em critérios operacionais de validade e em efeitos sobre eficiência, acesso à justiça e litigiosidade. As conclusões apresentam a resposta à problemática, a síntese dos achados, as limitações do estudo e a agenda de pesquisa futura, em coerência com as fontes mobilizadas ao longo do trabalho.

2 FUNDAMENTOS HISTÓRICOS E PROTETIVOS DO DIREITO DO TRABALHO

Esta seção reconstitui a trajetória de formação do Direito do Trabalho no Brasil e explicita os princípios que orientam sua aplicação. a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943, reuniu normas que estavam dispersas, fixou direitos mínimos e estruturou a Justiça do Trabalho (BRASIL, 1943).

Desde então, o ramo evoluiu por ajustes graduais, articulando fontes constitucionais, legais, negociais e jurisprudenciais sob princípios próprios, que servem de referência para interpretar as normas e avaliar propostas de flexibilização.

As mudanças econômicas e tecnológicas da segunda metade do século XX e do início do XXI mudaram o modelo tradicional, motivando uma flexibilização normativa. Nesse contexto, a Reforma Trabalhista promovida pela Lei nº

13.467/2017 alterou o equilíbrio entre autonomia privada e tutela estatal, ampliando possibilidades negociais e introduzindo mecanismos de autocomposição processual, entre eles o procedimento de jurisdição voluntária para homologação de acordos extrajudiciais na Justiça do Trabalho (BRASIL, 2017).

O aumento do espaço para a negociação entre as partes, entretanto, não significa afastar a proteção básica do trabalhador, sendo necessário interpretar as novidades conforme a matriz de proteção do ramo, sob o risco de perda de garantias essenciais nas relações laborais.

2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA E PRINCÍPIOS PROTETIVOS

A formação do Direito do Trabalho no Brasil está intrinsecamente ligada ao processo de industrialização, às lutas sociais por condições dignas e à institucionalização de um padrão mínimo de tutela. A CLT/1943 simboliza esse momento de consolidação, ao reunir e sistematizar leis e normas que estavam dispersas e estabelecer bases para a atuação da Justiça do Trabalho (BRASIL, 1943).

Desde então, o ramo tem se mantido estável, com ajustes ao longo do tempo, preservando-se um conjunto básico de direitos voltados a saúde, segurança, salário, jornada e repouso, ao mesmo tempo em que reformas pontuais ajustam o sistema às transformações produtivas e às novas formas de organização do trabalho. Essa estabilidade demonstra a resiliência do núcleo protetivo do Direito do Trabalho.

Nessa trajetória, consolidou-se um conjunto de princípios que cumpre papel normativo e hermenêutico: proteção, norma mais favorável, condição mais benéfica e in dubio pro operario. Em termos práticos, o princípio da proteção orienta a interpretação e aplicação do direito de forma a favorecer o trabalhador quando confrontado com soluções plausíveis concorrentes; a norma mais favorável funciona como critério de prevalência quando houver múltiplas normas aplicáveis ao caso; a condição mais benéfica preserva vantagens incorporadas ao contrato ao longo do tempo; e o in dubio pro operario dirige a interpretação, em caso de dúvida objetiva, para o sentido mais protetivo.

Tais princípios orientam a interpretação e limitam excessos na aplicação da autonomia privada, seja coletiva ou individual, evitando que a negociação tire o foco da tutela que o Direito do Trabalho deve garantir.

A análise da validade material do acordo extrajudicial exige que se observe a constitucionalização do Direito do Trabalho, ancorada na garantia da dignidade humana e na função social do contrato (CF/88, art. 1º, III; CC/02, art. 421). Neste sentido, a função social atua como uma norma de interpretação superior, demandando que a transação não seja vista apenas como um negócio jurídico de Direito Privado, mas como um instrumento de tutela da hipossuficiência estrutural inerente à relação de emprego. O acordo só cumpre sua função social se efetivamente promover a pacificação do conflito sem anular a finalidade alimentar e social do contrato, justificando assim que o controle judicial vá além da mera conferência de requisitos formais, tornando-se um dever de garantia do núcleo fundamental de direitos.

A Reforma de 2017 representou um típico movimento de flexibilização controlada. De um lado, ampliou a negociação coletiva e introduziu um regime para autocomposição individual perante a Justiça do Trabalho (jurisdição voluntária). De outro, manteve balizas de ordem pública, inclusive ao reafirmar a necessidade de controle judicial em hipóteses de acordo extrajudicial, instrumento cuja disciplina legal será analisada na seção 2.2 (BRASIL, 2017).

Nessa perspectiva atual, os princípios protetivos filtram a aplicação das novas ferramentas, prevenindo que a negociação se converta em renúncia disfarçada ou em transferência indevida de riscos ao trabalhador.

Além de princípios, a jurisprudência trabalhista consolidou padrões de controle que dialogam com essa lógica de proteção. Mesmo quando se admite maior densidade de autonomia contratual, especialmente em contextos de heterogeneidade setorial e inovação tecnológica, a jurisprudência insiste em aferir boa-fé, equivalência material e ausência de vícios nas composições. Tais parâmetros não eliminam a liberdade negocial, mas a subordinam a um exame de compatibilidade com a finalidade do Direito do Trabalho enquanto direito de proteção (CASSAR, 2017; OLIVEIRA, 2019).

Em síntese, a evolução histórica do ramo segue uma linha de continuidade: acomodar mudanças produtivas sem quebrar o padrão mínimo de proteção. Essa perspectiva histórica é crucial para a leitura de institutos recentes, como o acordo extrajudicial, que só se legitimam quando operam em harmonia com os princípios estruturantes. É com essa lente que, na seção 2.2, examinaremos os arts. 855-B a 855-

E da CLT, seu procedimento e seus pressupostos de validade (BRASIL, 2017).

2.2 DIREITOS INDISPONÍVEIS: CONCEITO E LIMITES

A distinção entre direitos indisponíveis e direitos disponíveis/relativamente disponíveis é a coluna de sustentação da estrutura de proteção. Em linhas gerais, consideram-se indisponíveis as posições jurídicas que integram o núcleo mínimo de proteção do trabalhador, por traduzirem exigências de ordem pública (exp., tutela da saúde e segurança, patamares remuneratórios essenciais, repouso, dentre outros). Tais direitos não podem ser objeto de renúncia simples, e a transação só é admissível em moldes estritos, quando não implique redução do núcleo essencial de direitos

Já os direitos relativamente disponíveis admitem composição, desde que respeitados requisitos de validade, autonomia, voluntariedade e representação técnica adequada, e que as concessões sejam materialmente equivalentes, preservando a comutatividade do ajuste.

A caracterização do que é "núcleo essencial" não se resolve por rótulos formais, ela demanda um exame material das cláusulas, do contexto e dos efeitos práticos do ajuste. A doutrina pós-reforma têm insistido nessa perspectiva substancialista, classificações feitas de antemão costumam falhar porque ignoram assimetria de barganha, urgência econômica e informação imperfeita que frequentemente cercam o trabalhador (OLIVEIRA, 2019; RODRIGUES, 2021). Em outras palavras, o debate sobre disponibilidade não pode ser abstraído de condições reais de contratação e de elementos probatórios que revelem como a negociação se desenvolveu.

Dois desdobramentos práticos decorrem desse conceito. Primeiro, a distinção entre renúncia e transação. Na seara trabalhista, a renúncia, ato unilateral de abrir mão de direito, tem aplicação estrita. Já a transação, de natureza bilateral, pressupõe concessões recíprocas e pode ser admitida sempre que não alcance o núcleo indisponível e evidencie equivalência concreta entre as prestações.

Esse ponto é particularmente relevante para avaliar cláusulas de quitação geral. Sua validade não é reconhecida ou rejeitada de forma automática, sem analisar o caso. Depende do contexto fático, da especificação de parcelas, da demonstração de controvérsia real e do controle judicial da substância.

Assim, uma quitação ampla pactuada em cenário de pressão econômica, sem discriminação de verbas e sem concessões proporcionais, tende a ser lida como renúncia indevida e, portanto, inválida.

Segundo, impõe-se um controle judicial material sobre acordos e transações. A experiência recente indica que a Justiça do Trabalho tem combinado deferência à autonomia com freios protetivos, negando homologação quando identifica lesão por renúncia ou quando o ajuste não espelha concessões recíprocas verificáveis, e admitindo quitação ampla quando, além dos requisitos formais (por exemplo, advogados distintos para as partes), se comprova ausência de vícios e equilíbrio substancial.

Notas e estudos institucionais sistematizam tais balizas e apontam que a avaliação judicial, ainda que em sede de jurisdição voluntária, não é meramente cartorial, tratando-se de um controle de compatibilidade com a ordem pública trabalhista, especialmente relevante quando se pretende conferir eficácia a cláusulas amplas de quitação (TRT-3, 2025; TST, s.d.). Essa prática confirma que a fronteira entre disponível e indisponível é construída caso a caso, à luz de princípios protetivos e da prova produzida.

Além desses dois eixos, cumpre notar que a discussão sobre disponibilidade se articula com a própria definição de eficiência em matéria trabalhista. A eficiência buscada por mecanismos negociais não pode ser medida exclusivamente por redução de litigiosidade ou por previsibilidade de custos empresariais; deve incluir a efetividade de direitos e a preservação de padrões mínimos de dignidade para o trabalhador. Se a solução “eficiente” se dá ao preço de renúncias camufladas em cláusulas contratuais, o sistema perde sua finalidade protetiva e converte a autonomia em instrumento de precarização.

A compreensão desses limites é decisiva para a leitura, na seção 2.2, do acordo extrajudicial introduzido pela Lei nº 13.467/2017, cujos requisitos e controle judicial procuram justamente evitar esse resultado (BRASIL, 2017).

Por fim, convém realçar que a indisponibilidade não se confunde com imutabilidade. O que se veda é a supressão do núcleo essencial por via negocial; não se proíbe, porém, a composição responsável de parcelas controvertidas, quando acompanhada de transparência documental, demonstração de concessões e orientação técnica independente.

Em contextos assim, a autonomia e a proteção deixam de ser polos excludentes e se tornam complementares, a primeira oferece celeridade e previsibilidade, e a segunda assegura que tais ganhos não sejam obtidos à custa de direitos essenciais. É essa síntese, autonomia funcional subordinada à finalidade protetiva, que deve guiar a aplicação concreta das inovações pós-reforma e, em particular, a disciplina dos arts. 855-B a 855-E da CLT, objeto da seção 2.2 (BRASIL, 2017).

3 REFORMA TRABALHISTA E ACORDO EXTRAJUDICIAL

A Lei nº 13.467 de 2017 redesenhou pontos centrais do sistema trabalhista ao distinguir o que pode ser adaptado por negociação e o que permanece fora do alcance de ajustes privados, à luz de diretrizes de proteção que organizam o ramo desde a CLT de 1943 (BRASIL, 2017). Também instituiu um rito de jurisdição voluntária para homologação de acordos, instrumento cuja disciplina legal e controle material serão analisados na seção 2.2.

A introdução desse rito no processo do trabalho não representa apenas uma mudança procedimental, mas uma alteração profunda na própria filosofia da jurisdição trabalhista. Historicamente, o juiz do trabalho atuava predominantemente na pacificação de conflitos já instaurados (jurisdição contenciosa). Com a reforma, passa a exercer também uma função de administração pública de interesses privados, visando conferir chancela estatal a atos de autonomia das partes. Essa transição para uma "cultura do consenso" exige que o magistrado equilibre a celeridade desejada pelos negociantes com o seu dever de zelar pela higidez do sistema protetivo, evitando que a via voluntária se torne um atalho para a precarização.

Além disso, é necessário compreender que a jurisdição voluntária no Direito do Trabalho possui contornos singulares. Diferente do que ocorre no Direito Civil, onde a autonomia da vontade é a regra quase absoluta, no âmbito laboral a vontade das partes é mediada pela hipossuficiência econômica do trabalhador. Portanto, o rito não se exaure na verificação formal de documentos, ele demanda um exame de mérito sobre a licitude do objeto pactuado, sob pena de o Judiciário homologar atos que violem preceitos de ordem pública disfarçados de transação. Esse cenário impõe ao magistrado uma postura ativa de "vigilante da legalidade", e não de mero

homologador passivo.

3.1 NEGOCIAÇÃO COLETIVA E INDIVIDUAL NA REFORMA TRABALHISTA: ARTS. 611-A/611-B

Os arts. 611-A e 611-B delineiam o campo de atuação da negociação coletiva, pois o art. 611-A elenca matérias que podem ser ajustadas por convenção ou acordo coletivo, como jornada, banco de horas, intervalo intrajornada em limites legais, teletrabalho, participação nos lucros e resultados e planos de cargos e salários, além do enquadramento de insalubridade quando compatível com a legislação (BRASIL, 1943, art. 611-A).

A distinção entre campos de adaptação e conteúdos intangíveis não confere autonomia absoluta às partes, pois persiste o controle judicial, que permanece como filtro de compatibilidade material com a ordem pública trabalhista e com as balizas constitucionais (DELGADO, 2019).

O art. 611-B preserva conteúdos que integram a ordem pública trabalhista e que estão vedados de redução por negociação, como salário mínimo, FGTS, décimo terceiro salário, férias com um terço, licenças maternidade e paternidade, normas de saúde e segurança e adicional de horas extras, entre outros temas que compõem o padrão mínimo de proteção (BRASIL, 1943, art. 611-B).

Essa técnica legislativa estabelece uma fronteira clara: amplia a capacidade de adaptação para temas organizacionais, mas veda a diminuição do núcleo essencial de direitos. Essa delimitação material, presente nos arts. 611-A e 611-B, sustenta que a negociação deve operar dentro das balizas do ordenamento, garantindo que a autonomia privada seja compatível com a finalidade protetiva do Direito do Trabalho (BRASIL, 1943, arts. 611-A e 611-B).

No plano individual, o parágrafo único do art. 444 introduz a figura do trabalhador "hipersuficiente", que combina formação de nível superior com remuneração elevada para admitir pactuação direta de certas condições contratuais em hipóteses delimitadas pela lei (BRASIL, 1943, art. 444, parágrafo único).

Mesmo nesses casos, não há autorização para dispor sobre direitos indisponíveis e persiste o exame de equilíbrio material, de informação adequada e de ausência de vícios do consentimento, o que preserva a coerência do sistema com a

finalidade protetiva do ramo e com a separação entre conteúdos adaptáveis e intangíveis.

A aferição do consentimento informado e a verificação de equilíbrio concreto funcionam como salvaguardas para evitar que a maior capacidade negocial do hipersuficiente resulte em perda de proteção mínima (BRASIL, 1943, art. 444, parágrafo único; DELGADO, 2019).

A avaliação de conformidade de um ajuste coletivo ou individual pode seguir um encadeamento simples, pois primeiro se identifica se o tema está no campo negociável do art. 611-A ou se toca conteúdos resguardados pelo art. 611-B; depois, verificam-se os efeitos concretos para afastar perdas do padrão mínimo de proteção; e, por fim, observa-se se a negociação foi acompanhada de informação adequada, representação efetiva e tempo suficiente para decisão. Este processo analítico complexo é fundamental e está em plena harmonia com o entendimento doutrinário sobre os limites e as funções da autonomia negocial no ambiente pós-reforma.

3.2 ACORDO EXTRAJUDICIAL: BASE LEGAL, PROCEDIMENTO, VALIDADE E JURISPRUDÊNCIA APLICADA

A Reforma incluiu na CLT os arts. 855-B a 855-E e criou um procedimento de jurisdição voluntária voltado a conferir segurança a composições firmadas fora do processo, o que leva a composição privada para exame judicial com foco em regularidade e compatibilidade com a ordem pública trabalhista (BRASIL, 1943, arts. 855-B a 855-E). Essa inovação altera significativamente a dinâmica de solução de conflitos no plano individual e exige uma interpretação coesa com os limites materiais de indisponibilidade de direitos previstos na própria CLT (BRASIL, 1943).

Essa jurisdição produz eficácia limitada ao objeto composto e não projeta coisa julgada material sobre todo o contrato, o que recomenda prudência ao se ampliar a quitação para além das parcelas discutidas (TST, s.d.).

A doutrina ressalta que a jurisdição não é meramente homologatória e deve ser considerada como um ato de controle, de natureza material, que assegura o caráter protetivo do Direito do Trabalho, garantindo que o ajuste não viole a irrenunciabilidade de direitos (BRANCO, 2018).

O pedido é apresentado por petição conjunta com advogados distintos para

as partes, o que busca assegurar orientação técnica independente desde a origem da composição e atende a uma exigência formal que sustenta a análise judicial subsequente. O juiz pode homologar, designar audiência para esclarecimentos ou negar o pedido quando identificar vícios, fraude, simulação ou incompatibilidade material com a tutela mínima assegurada pelo ordenamento, o que demonstra que o controle não é meramente formal e envolve apreciação de substância quanto à legitimidade do ajuste (BRASIL, 1943, arts. 855-C, art. 855-B e 855-D; BRASIL, 2017).

Nesse sentido, a exigência de advogados distintos para as partes é um pressuposto formal fundamental que visa mitigar a hipossuficiência do trabalhador, presumindo-se que haverá orientação técnica efetiva e independente no processo de negociação (BEBBER, 2017). A doutrina processual é enfática ao sustentar que a jurisdição voluntária, embora não contenciosa, não se limita a uma simples chancela documental. O juízo possui o poder-dever de exercer o controle material, verificando a equivalência, a voluntariedade e a adequação do objeto negociado. Essa atuação, que exige uma interpretação humanista, é indispensável para que o procedimento não se desvie de sua função de prevenir a fragilização de direitos fundamentais (RAMOS, 2021; SCHIAVI, 2022).

A experiência prática tem revelado critérios recorrentes de validade que se alinham ao processo do trabalho e à dogmática material. Nesse sentido, espera-se que o termo explicite a controvérsia que motivou a composição, ainda que de forma concisa. Essa exigência é necessária para que a solução acordada não se descole dos fatos que pretende pacificar e para que se possa aferir a utilidade concreta da quitação pretendida no caso específico analisado pelo juízo homologante.

A clareza sobre esses elementos é vital, pois a homologação judicial opera como um sucedâneo da sentença, conferindo a eficácia de título executivo judicial ao acordo (FINCATO; STÜRMER, 2019).

Também se espera a especificação das parcelas com indicação de valores, períodos e bases de cálculo, uma vez que a precisão facilita a compreensão da extensão da quitação e permite auditoria simples da coerência entre o conflito apresentado e a extensão das obrigações assumidas, o que reduz a probabilidade de nulidades futuras e reforça a segurança jurídica da solução consensual adotada pelas partes.

A equivalência das concessões constitui outro ponto relevante, porque a

transação pressupõe troca real e não pode funcionar como renúncia disfarçada de direitos, o que demanda uma análise de proporcionalidade entre riscos e benefícios do ajuste em face do conjunto probatório apresentado com a petição conjunta (DELGADO, 2019). Documentos de suporte como planilha de cálculos, recibos e termo de rescisão reforçam a transparência do raciocínio adotado e permitem verificar a razoabilidade técnica do acordo no momento do controle judicial, o que qualifica a atuação de jurisdição voluntária em conformidade com a finalidade do instituto e com os comandos da CLT na parte procedimental pertinente aos acordos extrajudiciais (BRASIL, 1943, arts. 855-B a 855-E; SCHIAVI, 2022).

A extensão da quitação demanda cuidado redobrado, pois a quitação que assume caráter amplo e genérico, desacompanhada da necessária discriminação de verbas e da demonstração de comutatividade, eleva o rigor do exame judicial e impõe a análise de sua incompatibilidade com a ordem pública trabalhista. Essa calibragem aparece em orientações institucionais e em decisões que reconhecem a necessidade de controvérsia real, de documentação de suporte e de equilíbrio concreto entre as concessões oferecidas por empregado e empregador no momento da composição (TST, s.d.; TRT-3, 2025).

O acordo extrajudicial difere da conciliação em audiência porque nasce de uma composição privada que busca chancela judicial fora de um processo contencioso, ao passo que a conciliação é ato processual em demanda já instaurada. Essa distinção é relevante para a definição do escopo do controle judicial e para a identificação dos documentos pertinentes a cada modalidade de pacificação de conflitos prevista no sistema processual do trabalho brasileiro contemporâneo.

Embora em ambos os casos a função judicial atue como garantia de integridade, no acordo extrajudicial a qualidade do termo e a consistência probatória são determinantes para a homologação, o que se coaduna com a finalidade de entregar celeridade e previsibilidade sem reduzir o padrão mínimo de proteção que legitima o Direito do Trabalho.

4 LIMITES, IMPACTOS E DIRETRIZES DE USO DO ACORDO EXTRAJUDICIAL

O acordo extrajudicial só cumpre a função de pacificar conflitos quando respeita limites jurídicos claros e quando a sua elaboração oferece informação

suficiente para um controle judicial efetivo. A análise desta seção concentra-se nos contornos materiais que restringem a disposição de direitos, nos efeitos observados sobre eficiência e acesso à justiça e nos cuidados práticos que elevam a chance de homologação e reduzem nulidades.

Nesta perspectiva, o exercício do controle judicial sobre o objeto da transação manifesta-se como uma reserva de jurisdição necessária para a validade do ato. A complexidade do tema reside no fato de que o magistrado precisa distinguir com precisão a transação legítima, que envolve concessões mútuas sobre direitos duvidosos, da renúncia pura e simples a direitos certos e líquidos. Esta distinção técnica é o que assegura que o rito de homologação não seja utilizado como um instrumento de quitação genérica e cega, o que comprometeria a própria segurança jurídica que o instituto visa promover no ambiente das relações de trabalho.

As referências legais e doutrinárias já trabalhadas servem de base para organizar esses pontos em chave aplicada, com apoio em decisões e notas institucionais que ilustram o comportamento dos tribunais trabalhistas no período recente.

É fundamental observar que a eficácia desta modalidade de solução de conflitos é diretamente proporcional à qualidade da informação compartilhada entre as partes e o juízo. A investigação aqui proposta busca entender como a filtragem constitucional realizada pelo Poder Judiciário atua para equilibrar a assimetria informativa ainda persistente no momento da rescisão contratual. Dessa forma, propõe-se um debate sobre como a jurisprudência atual tem fixado balizas para que a celeridade processual caminhe junto com a proteção social, evitando que soluções aparentemente rápidas resultem em instabilidade jurídica futura.

4.1 LIMITES JURÍDICOS E EXTENSÃO DA QUITAÇÃO

Os limites materiais decorrem da distinção entre o que pode ser negociado e o que integra a ordem pública trabalhista. A indisponibilidade do padrão mínimo de proteção impede que a composição reduza patamares ligados à saúde e segurança, salário mínimo legal, férias com adicional, décimo terceiro salário e demais conteúdos com natureza cogente. Essa barreira não anula a possibilidade de transação, mas condiciona inequivocamente sua validade à preservação de um núcleo essencial de

proteção que deve permanecer incólume. Isso é exigido mesmo quando o termo é apresentado com boa técnica formal e com patrocínio por advogados distintos para as partes, dada a natureza do rito de jurisdição voluntária que impõe o controle de substância (BRASIL, 1943, arts. 611-A e 611-B). Essa exigência preserva a coerência do sistema com a finalidade protetiva do ramo e com a separação entre conteúdos adaptáveis e intangíveis na interpretação contemporânea do Direito do Trabalho.

No plano individual, a existência de trabalhador com maior poder de barganha não afasta o crivo de indisponibilidade nem a necessidade de equilíbrio material. A possibilidade de ajustes pontuais na relação de emprego não autoriza renúncias sobre direitos que o ordenamento qualifica como essenciais.

A extensão da quitação é o ponto mais sensível do controle judicial. Quando o acordo descreve de modo simples a controvérsia que motivou o consenso e limita a quitação às parcelas discriminadas com valores, períodos e base de cálculo, a tendência é de deferência, pois o objeto composto se mantém aderente aos fatos e não projeta efeitos para além do que foi efetivamente discutido. Por outro lado, a quitação que assume caráter amplo e genérico, desacompanhada da necessária discriminação de verbas e da demonstração de comutatividade, eleva o rigor do exame judicial e impõe a análise de sua incompatibilidade com a ordem pública trabalhista.

Essa calibragem aparece em orientações institucionais e em decisões que reconhecem a necessidade de controvérsia real, de documentação de suporte e de equilíbrio concreto entre as concessões oferecidas por empregado e empregador no momento da composição apresentada ao juízo para homologação (TST, s.d.; TRT-3, 2025).

A experiência do Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região confirma esse padrão. Há precedentes que recusam a homologação diante de quitação total sem lastro probatório e sem indicação de controvérsia real, o que evidencia a incompatibilidade com a ordem pública trabalhista e a necessidade de resguardar o padrão mínimo de proteção. (TRT-21, 2020). Também há decisões que admitem a homologação quando o termo discrimina parcelas, apresenta base de cálculo, documenta a origem do conflito e demonstra proporcionalidade entre o que cada parte concede, cenário em que a composição se mostra compatível com a tutela de direitos indisponíveis e com a finalidade do rito criado pela Reforma Trabalhista (TRT-21, 2023).

A doutrina converge com esse comportamento judicial ao destacar que a ampliação do espaço negocial deve ser lida em conjunto com os princípios estruturantes do ramo e com a ideia de que eficiência não é um resultado independente da proteção, mas um produto da boa conformação entre autonomia informada, limites materiais e transparência probatória no momento da homologação judicial do ajuste firmado fora do processo (CASSAR, 2017; OLIVEIRA, 2019; RODRIGUES, 2021).

Além desses elementos, tem se tornado cada vez mais relevante o papel do juiz na análise da real existência de controvérsia e na fundamentação das decisões que deferem ou indeferem a homologação dos acordos. Recentemente, a jurisprudência exige de forma mais incisiva que o magistrado explicite os motivos pelos quais considera legítima a negociação realizada, indicando pontualmente os itens objeto da quitação e apontando, quando necessário, a documentação que respalda o equilíbrio entre as partes. Essa exigência contribui para maior segurança jurídica e reduz riscos de futuras ações de anulação do acordo (TRT-3, 2025; TRT-21, 2023).

Outro aspecto que merece destaque é a função educativa das decisões judiciais sobre acordos extrajudiciais, pois orientam advogados e partes quanto às melhores práticas para elaboração desses instrumentos, especialmente no que se refere à documentação adequada, individualização das verbas e demonstração de controvérsia. Essa consolidação de padrões eleva a confiança no uso do procedimento e potencializa os benefícios em termos de celeridade processual, sem abrir mão da proteção estrutural do Direito do Trabalho.

Essas evoluções no entendimento jurisprudencial e nas práticas de advocacia trabalhista fomentam uma cultura jurídica de maior precisão, transparência e responsabilidade nas autocomposições levadas à homologação, exigindo do profissional atualização constante e rigor técnico na preparação dos termos apresentados ao Poder Judiciário.

Assim, observa-se que a tendência é exigir cada vez mais precisão e transparência, tanto na delimitação do objeto da quitação quanto na comprovação do conflito resolvido, para que o acordo extrajudicial, além de cumprir seu papel de instrumento de pacificação, também respeite os direitos indisponíveis.

4.2 IMPACTOS SOBRE EFICIÊNCIA, ACESSO À JUSTIÇA E LITIGIOSIDADE

A expectativa de desjudicialização e redução da litigiosidade foi uma das principais justificativas para a criação do rito de jurisdição voluntária. Contudo, a doutrina especializada ressalta que a análise desse impacto deve ser feita com cautela. O rito de homologação não elimina a controvérsia (que é resolvida fora), mas a traz para o controle judicial, exigindo um tempo de análise que, embora menor que um processo contencioso, adiciona uma etapa formal à transação. A verdadeira medida de eficiência, portanto, não é apenas o número de processos homologados, mas a capacidade do rito de gerar estabilidade jurídica e evitar futuras ações rescisórias ou anulação da quitação, o que só ocorre com o respeito aos limites materiais.

Os efeitos do acordo extrajudicial dependem da qualidade do acordo e da aderência aos parâmetros de validade. Quando o objeto é objetivo e mensurável e quando a documentação permite auditoria simples do cálculo, os ganhos de eficiência aparecem com mais nitidez. O rito de jurisdição voluntária reduz o tempo de resolução do conflito e dá previsibilidade de custos, o que libera capacidade jurisdicional para processos que exigem instrução probatória extensa e complexa. Esse desenho cumpre a finalidade de pacificar a controvérsia fora do processo contencioso sem sacrificar o padrão mínimo de proteção, desde que a composição mostre com clareza o que foi discutido e como se chegou ao valor ajustado para o pagamento das verbas (BRASIL, 1943, arts. 855-B a 855-E; TST, s.d.).

Em sentido oposto, a ausência de rigor técnico e a utilização de termos genéricos para quitação total sem base documental anulam os ganhos esperados de celeridade. A tentativa de usar a autocomposição como substituto de obrigações trabalhistas incontestes gera reabertura do litígio e desloca custos para o sistema de justiça, além de fragilizar a confiança das partes na via consensual.

Por essa razão, a análise dos impactos demonstra que as soluções consensuais só se tornam eficientes e estáveis quando os requisitos formais e materiais são devidamente observados. É imperativo que se proponha uma leitura integrada em que a celeridade e a proteção caminhem juntas, pois soluções aparentemente rápidas se tornam instáveis quando apoiadas em renúncias disfarçadas e em informação assimétrica que dificulta a decisão informada do trabalhador (OLIVEIRA, 2019; RODRIGUES, 2021).

A prática noticiada por tribunais regionais e pelo Tribunal Superior do

Trabalho sugere um círculo virtuoso quando os termos apresentados ao juízo já incorporam os cuidados mínimos de explicitação fática, discriminação de parcelas e prova de suporte. À medida que decisões reiteram esses parâmetros, advogados e empresas tendem a elaborar composições mais claras e auditáveis, o que reduz a taxa de indeferimento e a litigiosidade residual e reforça a confiança no uso responsável do acordo extrajudicial em matérias adequadas à sua natureza consensual e documentalmente demonstrável (TST, s.d.; TRT-3, 2025; TRT-21, 2023).

4.3 DIRETRIZES DE ELABORAÇÃO E ANÁLISE

A elaboração do termo pode seguir uma sequência simples que facilita o controle judicial e reduz controvérsias futuras. O primeiro passo é narrar de modo objetivo a controvérsia que levou as partes à composição, com menção clara aos fatos relevantes e à dúvida jurídica ou econômica que se pretende resolver. Essa narrativa situa o objeto do ajuste e permite que o juízo identifique a utilidade prática da autocomposição em relação ao conflito concreto apresentado à jurisdição voluntária, o que se alinha à orientação sobre a natureza do controle nesta modalidade processual no âmbito trabalhista.

O segundo passo é discriminar as parcelas objeto do acordo com valores, períodos e bases de cálculo. Essa discriminação ancora a extensão da quitação no que foi efetivamente discutido e cria um elo verificável entre os fatos descritos e o resultado econômico ajustado pelas partes, o que facilita a auditoria e reduz o espaço para dúvidas interpretativas no futuro. A literatura processual reforça que a clareza sobre o quantum e a origem de cada verba funciona como mecanismo de estabilidade da autocomposição no momento da homologação e no período posterior ao cumprimento do acordo, quando a segurança jurídica do ajuste se torna relevante para evitar novas demandas (SCHIAVI, 2022).

O terceiro passo é apresentar a equivalência das concessões. A transação pressupõe troca real entre as partes e por isso é preciso explicitar de forma simples em que medida cada parte abre mão de algo diante dos riscos e incertezas da controvérsia descrita. Essa exposição não exige linguagem técnica complexa, mas deve permitir perceber que o resultado não é unilateral. A análise de proporcionalidade entre benefícios e concessões é uma das chaves do controle de

substância, o que reflete a importância dos princípios protetivos na leitura de acordos firmados fora do processo judicial.

O quarto passo é anexar documentação essencial. Planilhas de cálculo, recibos, extratos e termo de rescisão tornam o acordo auditável e conferem lastro objetivo à narrativa. A presença de advogados distintos é requisito formal que precisa corresponder a orientação técnica efetiva, com tempo suficiente para reflexão e para esclarecimento de dúvidas, sobretudo quando há vulnerabilidade econômica do trabalhador, o que reforça a voluntariedade do consentimento e a boa-fé objetiva na formação do ajuste para fins de jurisdição voluntária trabalhista (BRASIL, 1943, arts. 855-B a 855-E).

Essa atuação independente é a principal garantia de que o acordo extrajudicial reflete a efetiva autonomia da vontade, e não um mero consentimento viciado (FINCATO; STÜRMER, 2019).

O quinto passo é calibrar a quitação do objeto efetivamente composto. Sempre que possível, a quitação deve ser limitada às parcelas discriminadas e conectadas à controvérsia real descrita no termo. Quando se pretender efeito liberatório mais amplo, a justificativa deve ser concreta e acompanhada de documentação hábil a demonstrar a equivalência do resultado final do ajuste. Essas diretrizes são cruciais para a estabilidade do ajuste extrajudicial, visto que a prática decisória do Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região (TRT-21), em diálogo com as orientações de âmbito nacional, sinaliza maior aceitação quando o termo é discriminado e maior rigor quando a quitação se apresenta ampla e genérica sem o suporte fático e probatório necessário (TRT-21, 2020; TRT-21, 2023; TST, s.d.; TRT-3, 2025).

Por fim, recomenda-se atenção à coerência entre linguagem e conteúdo. Termos excessivamente genéricos sugerem assimetria informacional e elevam a suspeita de renúncia indevida. Termos claros e documentados favorecem a homologação e reduzem riscos de questionamento futuro, além de cumprirem a finalidade de promover acesso à justiça por via consensual com respeito aos limites da ordem pública trabalhista e aos princípios que estruturam o ramo na etapa posterior à Reforma Trabalhista. Essa orientação é consistente com a literatura e com a prática decisória analisada, que convergem para uma leitura do instituto como instrumento de eficiência condicionada à preservação do padrão mínimo de proteção

do trabalhador no Direito do Trabalho brasileiro contemporâneo (OLIVEIRA, 2019; RODRIGUES, 2021; TST, s.d.; TRT-3, 2025).

5 CONCLUSÃO

Este estudo partiu da pergunta sobre em que medida o acordo extrajudicial, submetido ao controle judicial, pode produzir eficiência sem enfraquecer a proteção que legitima o Direito do Trabalho. A análise combinou a disciplina legal da Reforma Trabalhista com a leitura doutrinária e com padrões jurisprudenciais recentes. Os resultados indicam que o instituto contribui para a pacificação de controvérsias quando é utilizado em matérias mensuráveis e documentáveis e quando observa critérios objetivos de validade. A eficiência, nessa moldura, não é um fim isolado, mas um efeito de acordos bem estruturados e compatíveis com a ordem pública trabalhista.

A base normativa delimita o espaço de adaptação e preserva conteúdos indisponíveis. Os arts. 611-A e 611-B orientam a negociação coletiva e marcam a fronteira entre temas ajustáveis e intangíveis, enquanto o art. 444 parágrafo único admite, de modo restrito, ajustes individuais com trabalhador “hipersuficiente” sem afastar limites materiais. Os arts. 855-B a 855-E instituem o rito de jurisdição voluntária e condicionam a homologação a regularidade formal e a compatibilidade com a proteção mínima assegurada pela CLT, o que afasta a ideia de chancela automática de documentos privados (BRASIL, 1943; BRASIL, 2017).

A doutrina converge na leitura de que a autonomia contratual deve operar em harmonia com a finalidade protetiva do ramo. A ampliação do espaço negocial após a Reforma não autoriza renúncias sobre o núcleo essencial de direitos e exige verificação de equilíbrio material, de voluntariedade e de informação adequada no momento da pactuação. Essa compreensão fornece parâmetros para o uso responsável do acordo extrajudicial e sustenta o papel do controle judicial como filtro de integridade da autocomposição trabalhista (CASSAR, 2017; DELGADO, 2019; MEIRELES, 2017; SCHIAVI, 2022).

A experiência decisória do Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região, em consonância com orientações do Tribunal Superior do Trabalho, confirma a calibragem do controle judicial: há tendência de homologação quando se demonstra

equivalência das concessões e discriminação de parcelas, ao passo que cresce o rigor e os indeferimentos quando se pretende quitação ampla e genérica sem lastro probatório (TST, s.d.; TRT-21, 2020; TRT-21, 2023; TRT-3, 2025). O respeito a essas balizas é o que torna a conciliação um instrumento de eficiência condicionado à preservação do padrão mínimo de proteção.

A resposta à problemática pode ser formulada nos seguintes termos. O acordo extrajudicial promove eficiência quando cumpre as condições objetivas que preservam o padrão mínimo de proteção. Esses requisitos, consubstanciados no roteiro de integridade proposto, garantem a estabilidade da autocomposição. Fora dessas balizas, o instituto tende a produzir indeferimentos ou reabertura do litígio, o que anula os ganhos de celeridade e mina a confiança na via consensual.

A principal contribuição do trabalho está na organização de um roteiro de integridade para elaboração e análise de acordos extrajudiciais. O roteiro traduz normas e princípios em passos verificáveis e oferece um caminho para reduzir assimetrias informacionais, aumentar a previsibilidade e alinhar a prática contratual às expectativas de controle material. Esse arranjo pode orientar a atuação de magistrados, advogados, empresas e trabalhadores, além de apoiar iniciativas institucionais de incentivo à conciliação em matérias adequadas ao rito de jurisdição voluntária.

O estudo apresenta limites que devem ser reconhecidos. Trata-se de pesquisa qualitativa e bibliográfica, com recorte jurisprudencial ilustrativo. Não foram examinadas séries históricas completas nem adotada mensuração estatística de taxas de homologação por tribunal ou por matéria. A seleção de precedentes privilegiou decisões acessíveis em repositórios institucionais e relatórios públicos e não esgota o conjunto de casos relevantes.

A agenda de pesquisa futura pode avançar em três direções. A primeira é a realização de estudos empíricos com base em amostras representativas por região para estimar taxas de homologação e identificar variáveis que influenciam o resultado. A segunda é o mapeamento comparado de diretrizes internas de unidades judiciárias e de boas práticas de redação de termos em diferentes setores produtivos. A terceira é a análise do impacto financeiro e temporal da autocomposição trabalhista em comparação com a solução contenciosa, com foco em custos de transação e em estabilidade das soluções no período posterior ao cumprimento do acordo.

Em conclusão, o acordo extrajudicial é um instrumento útil quando empregado com precisão informacional e respeito aos limites materiais do Direito do Trabalho. Ele pode reduzir litigiosidade, dar previsibilidade e liberar capacidade jurisdicional, desde que a busca por celeridade não se converta em renúncia indevida de direitos. A conjugação entre autonomia efetiva, controle judicial material e transparência documental é a chave para que a eficiência resulte do fortalecimento, e não da erosão, da proteção trabalhista no ambiente regulatório inaugurado pela Reforma.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 21 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.467, de 13 jul. 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)**.Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm. Acesso em: 21 set. 2025.

CASSAR, Vólia Bomfim. **Reforma trabalhista:** análise das principais alterações. São Paulo: Método, 2017.

OLIVEIRA, Geórgia Souza Santos de. **Homologação judicial de acordo extrajudicial nas relações individuais de trabalho**: por uma interpretação humanista das normas celetistas. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2019. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/handle/ri/30148. Acesso em: 21 set. 2025.

RODRIGUES, Paulo Henrique. **Acordo extrajudicial na Justiça do Trabalho**: análise crítica da Lei nº 13.467/2017. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2021. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/13736. Acesso em: 21 set. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO (TRT-3). **Justiça do Trabalho nega homologação de acordo extrajudicial por constatar lesão por renúncia a direitos trabalhistas**. 2025. Disponível em: https://portal.trt3.jus.br/internet/conheca-o-trt/comunicacao/noticias-juridicas/justica-do-trabalho-nega-homologacao-de-acordo-extrajudicial-por-constatar-lesao-por-renuncia-a-direitos-trabalhistas. Acesso em: 21 set. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO (TST). **Reforma trabalhista**: homologação de acordo extrajudicial**.** [s.d.]. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/145951. Acesso em: 21 set. 2025.
DELGADO, Maurício Godinho**. Curso de Direito do Trabalho**. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019.

SCHIAVI, Mauro**. Manual de Direito Processual do Trabalho**. 16. ed. São Paulo: LTr, 2022.

MEIRELES, Edilton**.** Homologação judicial de acordo extrajudicial**.** In: MIESSA, Élisson; CORREIA, Henrique (org.). **A reforma trabalhista e seus impactos**. Salvador: Juspodivm, 2017.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 21ª REGIÃO (TRT-21). **Homologação de transação extrajudicial. Indeferimento por quitação total sem controvérsia real.** Natal, 2020. Disponível em:https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trt-21/4813322497/inteiro-teor-4813322503. Acesso em: 21 set. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 21ª REGIÃO (TRT-21). **Homologação de transação extrajudicial. Validade do ajuste com discriminação de parcelas e proporcionalidade.** Natal, 2023. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trt-21/1986719098. Acesso em: 21 set. 2025.

BEBBER, Júlio César. Reforma trabalhista: homologação de acordo extrajudicial. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região**, Campo Grande, n. 2, p. 85-102, 2017.

BRANCO, Ana Paula Tauceda. Os acordos extrajudiciais na justiça do trabalho e a lei n. 13.467/2017: jurisdição voluntária? Validade formal ou material? In: SOUZA JÚNIOR, Antonio Umberto et al. (Coord.). **Reforma trabalhista**: análises e comentários sobre a Lei n. 13.467/2017. Curitiba: Juruá, 2018.

FINCATO, Denise; STÜRMER, Gilberto. **A reforma trabalhista simplificada:** comentários à Lei n. 13.467/2017. 1. ed. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2019.

RAMOS, Rhayani Kathayne Teixeira. O processo de homologação de acordo extrajudicial na Justiça do Trabalho. **Laborjuris**, Teresina, v. 1, n. 1, p. 119-140, dez. 2021. Disponível em: https://revista.laborjuris.com.br/laborjuris/article/view/76. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. Código Civil (2002). Lei nº 10.406, de 10 de jan. 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 25 nov. 2025.

A COMPENSAÇÃO DE PRECATÓRIOS COMO INSTRUMENTO DE REGULARIZAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA ESTADUAL: ANÁLISE JURÍDICA E FINANCEIRA À LUZ DO REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

João Victor Bittencourt da Fonseca[1]
Ricardo César Ferreira Duarte Júnior[2]

RESUMO

Este trabalho realiza uma análise jurídica da compensação de precatórios como instrumento jurídico e financeiro para a regularização da dívida pública do Estado do Rio Grande do Norte. Os precatórios, previstos no art. 100 da Constituição Federal, representam dívidas do poder público reconhecidas judicialmente, mas sua execução enfrenta entraves devido à crise fiscal e limitações orçamentárias. Nesse cenário, a compensação surge como alternativa para reduzir o passivo de precatórios e, ao mesmo tempo, quitar débitos tributários e não tributários dos credores junto ao Estado. A pesquisa busca compreender a viabilidade jurídica e financeira dessa prática, avaliando seus efeitos sobre a arrecadação, a gestão fiscal e o equilíbrio das contas públicas.O estudo se justifica pela relevância do tema para a administração pública estadual, diante do acúmulo de precatórios e da necessidade de soluções inovadoras. Além disso, pretende verificar a compatibilidade da compensação com a legislação vigente, a jurisprudência do STF e os princípios constitucionais, bem como analisar impactos práticos da lei estadual nº 12.145/2025, que regulamenta a medida no RN. A metodologia adota abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, baseada em pesquisa bibliográfica (doutrina, artigos, teses) e documental (legislação, jurisprudência, relatórios financeiros). O objetivo é oferecer uma reflexão crítica sobre os benefícios e desafios da compensação, contribuindo para a formulação de políticas públicas fiscais mais eficientes e sustentáveis.

[1] Acadêmico do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN. E-mail: joaovictorbittencourtdafonseca@gmail.com.
[2] Professor Doutor. Orientador do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: ricardocfdj@gmail.com.

Palavras-chave: Precatórios. Dívida pública estadual. Regularização financeira. Rio Grande do Norte. Regime constitucional dos precatórios.

THE COMPENSATION OF PRECATÓRIOS AS AN INSTRUMENT FOR THE REGULARIZATION OF STATE PUBLIC DEBT: A LEGAL AND FINANCIAL ANALYSIS IN LIGHT OF THE PRECATÓRIOS PAYMENT REGIME IN THE STATE OF RIO GRANDE DO NORTE

ABSTRACT

This study conducts a legal analysis of the compensation of precatórios as a legal and financial instrument for the regularization of the public debt of the State of Rio Grande do Norte. Precatórios, provided for in Article 100 of the Federal Constitution, represent public debts judicially recognized, but their execution faces obstacles due to the fiscal crisis and budgetary constraints. In this context, compensation emerges as an alternative to reduce the backlog of precatórios while enabling creditors to settle tax and non-tax debts with the State. The research seeks to understand the legal and financial feasibility of this practice, assessing its effects on revenue collection, fiscal management, and the balance of public accounts. The study is justified by the relevance of the topic to state public administration, given the accumulation of precatórios and the need for innovative solutions. Furthermore, it aims to verify the compatibility of compensation with current legislation, the jurisprudence of the Federal Supreme Court (STF), and constitutional principles, as well as to analyze the practical impacts of State Law n. 12.145/2025, which regulates the measure in Rio Grande do Norte. The methodology adopts a qualitative, exploratory, and descriptive approach, based on bibliographical research (doctrine, articles, theses) and documentary research (legislation, jurisprudence, financial reports). The objective is to provide a critical reflection on the benefits and challenges of compensation, contributing to the formulation of more efficient and sustainable fiscal public policies.

Keywords: Precatórios. State Public Debt. Financial regularization. Rio Grande do Norte. Constitutional Regime of Precatórios.

1 INTRODUÇÃO

O precatório é uma requisição de pagamento expedida pelo Poder Judiciário, que determina que o ente público, após o trânsito em julgado de uma sentença, efetue o pagamento de uma dívida reconhecida judicialmente. Essa ferramenta é prevista pela Constituição Federal de 1988, no seu artigo 100, e constitui uma das formas mais importantes de assegurar o cumprimento das obrigações do Estado oriundas de decisões judiciais transitadas em julgado. Em conjunto com as Requisições de Pequeno Valor (RPVs), os precatórios são fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro para garantir a quitação das dívidas da Fazenda Pública, seja por meio do pagamento direto ou da compensação com créditos tributários ou não tributários.

Entretanto, a execução de precatórios no Brasil enfrenta uma série de desafios, especialmente em contextos de crise fiscal e limitações orçamentárias. No caso do Estado do Rio Grande do Norte, a situação se torna ainda mais grave, com elevados volumes de precatórios pendentes, acúmulo de débitos judiciais e uma escassez significativa de recursos públicos para honrar essas obrigações. Esse cenário tem gerado um imenso impacto tanto para os credores quanto para a própria administração pública, comprometendo a confiança nas instituições e afetando a capacidade do Estado de manter sua saúde fiscal.

É nesse contexto crítico que surge a compensação de precatórios, uma alternativa jurídica e financeira que permite que os valores reconhecidos em precatórios sejam utilizados para quitar débitos tributários ou não tributários com o próprio Estado. Essa compensação, ao invés de ser uma simples quitação de dívidas, oferece uma solução mais estruturada e eficiente para a regularização fiscal, permitindo que os credores utilizem seus créditos contra o Estado para saldar obrigações tributárias, o que poderia ajudar a diminuir o passivo fiscal do Estado, ao mesmo tempo que reduz o estoque de precatórios pendentes.

O presente trabalho se propõe a analisar a compensação de precatórios como um instrumento viável e estratégico para a gestão da dívida pública estadual do Rio Grande do Norte. A pesquisa será desenvolvida à luz do regime constitucional de pagamento de precatórios, considerando as implicações jurídicas e financeiras dessa prática, bem como suas vantagens e desafios no contexto potiguar. Busca-se compreender em que medida a compensação de precatórios pode contribuir para o

equilíbrio fiscal do Estado, otimizar as práticas de arrecadação e pagamento de dívidas e, por fim, promover uma gestão pública mais eficiente e responsável.

A análise proposta não se limita a uma abordagem teórica sobre a compensação, mas também busca refletir sobre sua aplicabilidade prática no Estado do Rio Grande do Norte, levando em consideração o cenário financeiro atual, as normativas estaduais, e as possibilidades de implementação de políticas públicas que possam viabilizar a adoção deste mecanismo. O estudo visa, assim, fornecer uma contribuição relevante para o entendimento e aprimoramento das políticas fiscais estaduais, com foco na sustentabilidade financeira e no cumprimento das obrigações do Estado perante seus credores.

2 O INSTITUTO DO PRECATÓRIO NO DIREITO BRASILEIRO

O regime dos precatórios no Brasil surgiu como uma resposta institucional à imposição do princípio da inalienabilidade dos bens públicos, um conceito jurídico fundamental que visa garantir a impenhorabilidade do patrimônio estatal. Esse princípio, consagrado no ordenamento jurídico, assegura que os bens pertencentes à Fazenda Pública não podem ser objeto de constrição judicial, a fim de evitar a sua penhora para satisfação de dívidas.

Esse dispositivo foi introduzido já na Constituição de 1824 (art. 15, XV), mas sua aplicação prática se revelou complexa, uma vez que não havia, na época, instrumentos eficazes para que os credores pudessem efetivamente cobrar suas dívidas contra o Estado. Isso deixava os credores vulneráveis à discricionariedade da Administração Pública, que tinha ampla liberdade para decidir quando e como efetuar os pagamentos devidos.

A Constituição de 1934, ao enfrentar esse desafio, consolidou uma nova sistemática para o pagamento das dívidas da Fazenda Pública, estabelecendo o regime dos precatórios. O objetivo era evitar práticas de favorecimento, advocacia administrativa e outros abusos que prejudicassem a relação entre o Estado e seus credores.

Ao mesmo tempo, buscava conferir maior segurança, transparência e eficiência no processo de quitação de débitos judiciais. A criação desse regime representou um avanço significativo no ordenamento jurídico brasileiro, sendo

considerado uma inovação moralizadora e institucional. O novo sistema procurava equilibrar a relação entre a Administração Pública e os credores, proporcionando um procedimento mais formalizado e controlado para o cumprimento das obrigações estatais.

Em termos conceituais, o precatório é uma ordem de pagamento de quantia certa, emitida a partir de uma decisão judicial transitada em julgado contra a Fazenda Pública. De acordo com Oliveira (2008, p. 534), o precatório é emitido pelo Presidente do Tribunal por meio de requisição do juízo da execução, com o objetivo de formalizar a cobrança da dívida. A palavra "precatório" tem origem no vocábulo latino "precatoriu(m)", derivado de "precor", que significa pedir, rogar ou solicitar.

Nesse sentido, o precatório funciona como uma carta ou requisição que o magistrado da execução envia ao Presidente do Tribunal, solicitando que sejam expedidas as ordens de pagamento às repartições públicas responsáveis pela quitação da dívida.

Na prática forense, o precatório é também denominado precatório-requisitório, o que evidencia a existência de duas fases distintas em sua tramitação. Silva (2010, p. 162) esclarece que a requisição é uma determinação do juiz para que a parte realize determinado ato, enquanto o precatório é uma solicitação do juiz da execução a outro juiz para que se proceda à execução dos atos processuais necessários.

Assim, o precatório envolve duas etapas: a expedição e autuação da carta pelo juízo da execução, e a emissão do ofício de requisição de pagamento pelo Presidente do Tribunal à pessoa jurídica de direito público responsável pela dívida.

De acordo com De Plácido e Silva (1948 apud Silva, 2010, p. 163), o precatório é uma carta expedida pelo juízo da execução ao Presidente do Tribunal, que tem a responsabilidade de autorizar e emitir as ordens de pagamento. Silva (2010, p. 166) complementa, afirmando que, dentro dos limites de sua competência funcional, o juiz da execução solicita ao Presidente do Tribunal que encaminhe ofício à pessoa jurídica de direito público, determinando o pagamento da quantia devida.

Ainda existia, no entanto, debate doutrinário sobre a natureza jurídica dos atos do Presidente do Tribunal na administração dos precatórios, especialmente sobre se esses atos seriam jurisdicionais ou administrativos (Frederighi, 1996, p. 59). Araken de Assis defende que tais atos podem ser controlados por mandado de

segurança, interpretação que é corroborada por Didier Júnior, Cunha, Braga e Oliveira (2012, v. 5, p. 734), que destacam que, por se tratar de atividade administrativa, não cabem recursos especial ou extraordinário. Nesse caso, a única forma de controle seria por meio da impetração de mandado de segurança contra decisões ilegais ou abusivas.

No que diz respeito à legislação, a sistemática de pagamento de dívidas públicas por precatório é um regime exclusivo do Brasil, não tendo paralelo em outras legislações internacionais (Flaks, 1990, p. 87; Viana, 1998, p. 64). Em muitos países, a execução contra a Fazenda Pública não é disciplinada de forma constitucional específica, sendo tratada de forma análoga às dívidas privadas (Justen Filho, 2007). Um exemplo de regime semelhante pode ser encontrado no Uruguai, onde o Código General del Proceso da República do Uruguai (Leis 16.170/90 e 15.982/99) regula a execução contra a Fazenda Pública, embora não haja uma previsão constitucional para isso.

O regime de precatórios no Brasil, portanto, não se limita a organizar a satisfação das dívidas públicas resultantes de decisões judiciais. Ele também representa um instrumento essencial de segurança jurídica, transparência e controle administrativo. Ao assegurar que o processo de pagamento das dívidas públicas seja formalizado, transparente e eficiente, o sistema de precatórios revela sua singularidade e importância dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

Além disso, o regime visa a criar um equilíbrio entre o poder estatal e os direitos dos credores, garantindo que as dívidas sejam cobradas de maneira controlada, protegendo tanto a Administração Pública quanto os cidadãos credores.

3 O REGIME DOS PRECATÓRIOS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988

O pagamento da dívida pública decorrente de decisão judicial é regulamentado pelo artigo 100 da Constituição da República de 1988, que estabelece os critérios específicos para a quitação dos débitos da Fazenda Pública perante os particulares.

Esse dispositivo sofreu diversas alterações ao longo dos anos por meio de Emendas Constitucionais, que foram incorporadas ao texto original, refletindo as mudanças nas necessidades fiscais e administrativas do Estado brasileiro. As Emendas Constitucionais nº 20/1998, 30/2000, 37/2002 e 62/2009 (Brasil, 1988, com

alterações) alteraram e aprimoraram a sistemática de pagamento dos precatórios, com o objetivo de estabelecer um equilíbrio entre a obrigação do Estado de cumprir suas dívidas judiciais e a necessidade de preservação da saúde fiscal e financeira pública.

Algumas dessas emendas, no entanto, geraram controvérsias jurídicas e foram questionadas perante o Supremo Tribunal Federal (STF). A Emenda Constitucional nº 30/2000, por exemplo, que introduziu o artigo 78 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), teve sua eficácia suspensa por medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2356, que foi julgada em conjunto com a ADI nº 2362.

Assim, o julgamento foi conduzido pelo Ministro Relator Néri da Silveira e pelo Ministro Ayres Britto, e a decisão foi proferida em 25/11/2010, com a publicação em 19/05/2011. A suspensão da eficácia da emenda foi um reflexo das controvérsias jurídicas sobre a viabilidade de seus dispositivos à luz dos princípios constitucionais da separação de poderes e do devido processo legal.

De forma semelhante, a Emenda Constitucional nº 62/2009, que alterou substancialmente as normas relativas aos precatórios e introduziu o Regime Especial de Pagamento de Precatórios, também foi alvo de questionamento no STF, na ADI nº 4357. A Emenda nº 62/2009, que procurava oferecer soluções para o acúmulo de precatórios não pagos, teve seu dispositivo parcialmente declarado inconstitucional pelo Ministro Relator Ayres Britto, enquanto aguardava pedido de vista do Ministro Luiz Fux, em 06/10/2011.

A decisão sobre essa emenda teve um grande impacto nas discussões sobre a regulamentação dos precatórios, especialmente no que tange à capacidade do Estado de adotar regimes excepcionais para o pagamento dessas dívidas, sem comprometer sua saúde fiscal.

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) complementa o regime constitucional dos precatórios, estabelecendo normas para o estoque da dívida representada por esses títulos. Essa regulamentação abrange tanto os valores existentes à época da promulgação da Constituição de 1988 quanto os valores consolidados a partir das emendas constitucionais que instituíram parcelamentos ou regimes especiais de pagamento. O ADCT é fundamental para garantir a transição financeira do Estado, permitindo que o pagamento das dívidas judiciais seja feito de forma organizada e sem que haja um impacto negativo nas finanças públicas.

Ou seja, a norma também busca estabilizar as finanças do Estado, proporcionando um mecanismo de parcelamento da dívida, que dá ao Estado a flexibilidade necessária para gerir suas obrigações judiciais de maneira equilibrada, sem comprometer a continuidade dos serviços públicos essenciais.

Além das normas constitucionais, a legislação infraconstitucional também desempenha papel fundamental na regulamentação da execução de precatórios. Em especial, os artigos 730 e 731 do Código de Processo Civil (CPC) tratam da execução movida contra a Fazenda Pública e estabelecem os procedimentos para a expedição e pagamento dos precatórios.

Esses dispositivos foram recepcionados pela Constituição de 1988 e são fundamentais para a operacionalização do regime de precatórios no Brasil, fornecendo os mecanismos legais necessários para garantir a efetividade dos pagamentos. O Código de Processo Civil, ao regular a execução de precatórios, define as etapas necessárias para que os créditos decorrentes de decisões judiciais contra a Fazenda Pública sejam pagos, além de estabelecer regras para a negociação, parcelamento ou quitação desses créditos, oferecendo uma estrutura jurídica sólida para o processo.

Portanto, o regime jurídico dos precatórios é formado por um conjunto normativo robusto, composto pelo artigo 100 da Constituição Federal, pelas emendas constitucionais que alteraram o regime, pelo ADCT e pela legislação infraconstitucional. Esse conjunto normativo visa garantir a regularização da dívida pública estatal, oferecendo aos credores uma forma segura e eficiente de receber os valores devidos, enquanto ao mesmo tempo protege o Estado de possíveis desestabilizações fiscais.

A compreensão desse regime é fundamental para analisar qualquer instrumento relacionado à regularização da dívida pública, assegurando a segurança jurídica tanto para o Estado quanto para os cidadãos credores. O sistema de precatórios, portanto, não só organiza a quitação das dívidas públicas, mas também assegura a transparência, a previsibilidade e o controle necessário para que a Administração Pública cumpra suas obrigações de forma responsável e sustentável.

4 PROBLEMAS NO PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS

O Supremo Tribunal Federal, por meio da Súmula Vinculante n.º 17, estabeleceu

que não se aplicam juros de mora aos precatórios pagos pontualmente, conforme o §1º do art. 100 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Esse entendimento reflete a busca pela segurança jurídica e pela previsibilidade nos pagamentos da dívida pública, reconhecendo que a pontualidade do pagamento por parte da Fazenda Pública dispensa a cobrança de juros de mora, uma vez que o cumprimento dentro do prazo evita o acréscimo de encargos adicionais.

A legislação infraconstitucional reforça esse entendimento. A Lei n.º 11.960/2009, ao tratar da atualização monetária e da remuneração básica das dívidas públicas, exclui explicitamente os juros compensatórios, garantindo apenas a correção monetária e os juros moratórios em caso de atraso no pagamento.

Dessa forma, a norma estabelece um limite claro para os encargos aplicáveis, estabelecendo um mecanismo para a correção da dívida de forma justa, porém sem onerar excessivamente o Estado quando o pagamento for realizado dentro do prazo estabelecido (Brasil, 2009).

A jurisprudência e a doutrina evidenciam que os atrasos prolongados nos pagamentos de precatórios não só prejudicam os credores, mas também desestimulam o cumprimento das obrigações pelo devedor público. Esse cenário cria um ciclo vicioso de inadimplemento, em que a ausência de pagamento pontual afeta a confiança nas garantias processuais e nos direitos dos credores.

Dessa forma, torna-se indispensável a definição de índices de correção e percentuais de juros, conforme disciplinado pelo §12º do art. 100 da Constituição Federal. Este dispositivo prevê que a atualização dos precatórios deve ser feita pelo índice oficial da caderneta de poupança, e os juros aplicáveis devem ser simples, com o objetivo de compensar a mora do Estado (Brasil, 1988).

Discussões recentes no STF, incluindo propostas de alteração da Súmula Vinculante n.º 17 (SV 59 e SV 111), reforçam o caráter ainda controvertido da questão, especialmente no que se refere à incidência de juros em caso de atraso. Essas discussões indicam que a questão da aplicação dos juros de mora nos precatórios continua sendo um tema de debate jurídico, com implicações diretas para a prática das finanças públicas e o equilíbrio entre os direitos dos credores e as possibilidades orçamentárias do Estado.

Assim, o entendimento definitivo sobre o tema pode levar a uma redefinição do regime aplicável aos precatórios, o que demandará uma análise cuidadosa de sua

eficácia no contexto da justiça fiscal.

5 SITUAÇÃO DO RIO GRANDE DO NORTE

O pagamento de precatórios pelo Estado do Rio Grande do Norte está previsto na Constituição Federal de 1988, que disciplina, em seu artigo 100, o regime de quitação dessas dívidas judiciais. A Constituição estabelece critérios para a regularização dos débitos da Fazenda Pública, incluindo alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais nº 20/1998, 30/2000, 37/2002 e 62/2009. Essas emendas buscaram aprimorar e atualizar as normas relativas ao pagamento dos precatórios, especialmente no que diz respeito à forma de parcelamento das dívidas e ao estabelecimento de prazos e condições para o cumprimento das obrigações judiciais por parte dos entes federativos (Brasil, 1988).

Contudo, apesar da previsão legal e das tentativas de adaptação do regime constitucional à realidade financeira do Estado, o Rio Grande do Norte enfrenta atrasos significativos no pagamento dos precatórios. Dados recentes do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN) indicam que a dívida consolidada em precatórios alcançava, em maio de 2025, cerca de R$ 6,4 bilhões. Esse valor pode ultrapassar R$ 10 bilhões quando são consideradas outras obrigações do Estado, como dívidas com fornecedores e com servidores públicos, que também possuem pendências financeiras acumuladas em decorrência dos atrasos nos pagamentos (TJRN, 2024). Esse cenário reflete um problema persistente na gestão da dívida pública estadual, que se arrasta há anos, afetando diretamente os credores e gerando uma série de implicações econômicas e sociais.

A fim de mitigar os impactos desses atrasos, o TJRN tem buscado alternativas para acelerar o pagamento de precatórios. Uma das iniciativas adotadas foi a publicação de editais de Acordo Direto, que permitem ao credor antecipar o recebimento de seu crédito mediante um desconto de até 40%. Essa medida tem sido especialmente benéfica para aqueles que se encontram em posições mais remotas na fila de pagamento, oferecendo-lhes uma alternativa de liquidação antecipada da dívida. A proposta visa aliviar a pressão sobre o orçamento do Estado e atender à demanda

crescente de cidadãos que, devido aos longos períodos de espera, enfrentam dificuldades financeiras (TJRN, 2024).

No entanto, as limitações financeiras enfrentadas pelo Estado são um obstáculo significativo para a efetiva regularização dos pagamentos de precatórios. A queda na arrecadação do ICMS e o aumento do volume de precatórios, especialmente em decorrência dos atrasos salariais dos servidores públicos, restringem severamente os recursos disponíveis para o cumprimento dessas obrigações. No primeiro quadrimestre de 2025, o Estado destinou apenas R$119 milhões ao pagamento de precatórios, um valor claramente insuficiente quando comparado ao plano anual de R$919 milhões estabelecido para o cumprimento integral da dívida (RN, 2025). A discrepância entre os valores disponibilizados e a real necessidade de pagamento reflete um grave descompasso financeiro, dificultando a previsão de um futuro imediato em que todos os credores possam ser atendidos de forma justa e equitativa.

Em um pronunciamento feito em 2025, o secretário estadual de Fazenda, Carlos Eduardo Xavier, destacou que o pagamento integral dos precatórios comprometeria mais de 5% da Receita Corrente Líquida do Estado. Esse percentual considerável afetaria diretamente a capacidade de o Estado manter seus serviços essenciais. O impacto fiscal de honrar completamente a dívida com precatórios, sem o devido planejamento financeiro, foi classificado como "inviável" para os cofres públicos, que já enfrentam outros desafios econômicos, como a manutenção de serviços públicos e o cumprimento das obrigações fiscais para com a União e outros entes federativos (RN, 2025).

O impacto social dos atrasos no pagamento dos precatórios é profundo, afetando principalmente cidadãos idosos e acamados que aguardam há anos para receber o valor devido. Esses cidadãos, muitas vezes, dependem desses recursos para garantir a sua sobrevivência e qualidade de vida. Dados apresentados por especialistas e defensores dos direitos dos credores indicam que a demora no pagamento de precatórios não só afeta os aspectos financeiros dos credores, mas também gera um impacto psicológico e emocional, principalmente para aqueles que se encontram em situações de vulnerabilidade. A situação é ainda mais preocupante quando se leva em conta que muitos desses credores não têm outra fonte de renda além do valor devido pelo Estado (Dias, 2025).

Em pronunciamento na Assembleia Legislativa, o deputado José Dias (PL)

classificou o cenário como "dramático", destacando não apenas os R$6,4 bilhões em precatórios registrados no Tribunal de Justiça, mas também as dívidas adicionais com emendas legislativas, fornecedores e servidores, que elevam o total da dívida para mais de R$ 10 bilhões. Ele criticou, ainda, a falta de transparência na divulgação dos dados financeiros do Estado, que, segundo ele, prejudica o planejamento e o controle das finanças públicas. O deputado exemplificou a situação com o caso de um casal de idosos que aguarda há 15 anos o pagamento de um precatório referente à desapropriação de terras para o projeto Baixo Açu. Ele questionou se há "prioridade maior do que a vida" e reforçou a urgência do Estado em saldar seus débitos, argumentando que a situação não pode ser ignorada por mais tempo (Dias, 2025).

Esse cenário de inadimplemento das dívidas públicas no Rio Grande do Norte não só afeta diretamente os credores, mas também compromete a confiança da sociedade nas instituições públicas, que deveriam garantir o cumprimento das obrigações financeiras do Estado. As soluções propostas, como os acordos diretos e a tentativa de reestruturação da dívida, podem oferecer um alívio pontual, mas a falta de uma gestão fiscal equilibrada e a crescente pressão sobre as finanças estaduais exigem uma resposta mais eficaz e sustentável para resolver o problema dos precatórios e garantir o cumprimento dos direitos dos cidadãos.

6 A COMPENSAÇÃO DE PRECATÓRIOS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA FISCAL E GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

6.1 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA DA COMPENSAÇÃO DE PRECATÓRIOS

A compensação de precatórios é um instituto jurídico que permite ao contribuinte utilizar créditos que possui contra a Fazenda Pública para quitar débitos tributários. Esse mecanismo, previsto no Código Tributário Nacional (CTN), visa viabilizar o adimplemento das dívidas públicas, especialmente considerando o atraso frequente no pagamento de precatórios pelos entes federativos. O crédito do precatório, portanto, pode ser utilizado como instrumento de compensação tributária, promovendo uma solução mais ágil e menos onerosa para as partes envolvidas.

A compensação tributária, conforme definida no CTN, é um mecanismo legal de extinção do crédito tributário. O artigo 170 do CTN permite que a compensação de

créditos tributários seja realizada desde que atendidas certas condições, como a liquidez e certeza do crédito, além da necessidade de autorização da autoridade administrativa para a compensação dos créditos do contribuinte contra a Fazenda Pública. Essa possibilidade está explicitada no artigo 156, inciso II, que detalha as situações em que a compensação pode ocorrer, seja em relação aos créditos vencidos ou vincendos.

Esse dispositivo reflete o equilíbrio entre as necessidades fiscais da administração pública e os direitos do contribuinte, conferindo-lhe uma forma de extinção do débito com a Fazenda Pública, desde que devidamente regulamentada para evitar abusos. A compensação é, portanto, uma forma de simplificar a quitação de débitos tributários, ao permitir que o contribuinte utilize valores que já lhe são devidos pela Fazenda Pública para abater ou liquidar sua própria dívida tributária.

Além disso, o artigo 73 da Lei nº 9.430/1996, que regula a compensação no âmbito da União, estabelece que a compensação só será permitida após a verificação de que o sujeito passivo não possui débitos pendentes com a Fazenda Nacional. Trata-se de uma compensação de ofício, que limita a utilização dos créditos tributários do contribuinte à inexistência de pendências fiscais. Essa regra reflete a prudência fiscal do fisco, que só autoriza a compensação caso o contribuinte esteja em conformidade com suas obrigações fiscais.

Em relação à compensação de precatórios, outro marco importante foi a Emenda Constitucional nº 62/2009, que estabeleceu a ordem cronológica de pagamento dos precatórios e criou mecanismos para o parcelamento das dívidas judiciais dos entes públicos. Essa emenda buscou organizar o pagamento das dívidas da Fazenda Pública, garantindo maior previsibilidade e controle sobre o cumprimento das obrigações judiciais. A medida visa evitar o acúmulo de precatórios e estabelece um procedimento mais transparente e sistemático para o pagamento das dívidas.

A Emenda Constitucional nº 113/2021, por sua vez, autorizou a compensação de precatórios com débitos tributários, ampliando a flexibilidade para a gestão das dívidas públicas. Essa alteração reflete uma adaptação do Estado às necessidades fiscais e financeiras atuais, permitindo que o pagamento de precatórios seja feito de forma mais eficiente, por meio da utilização dos créditos tributários existentes. Com essa mudança, o Estado passa a contar com uma ferramenta adicional para a gestão de

sua dívida, especialmente em períodos de dificuldades fiscais, onde a liquidez e a disponibilidade de recursos são limitadas.

Nesse contexto, o artigo 100 da Constituição Federal, com as modificações trazidas pela Emenda nº 62/2009, estabelece que o pagamento de precatórios deve ocorrer na ordem cronológica de apresentação. Essa ordem prioriza os débitos de natureza alimentícia e estabelece critérios específicos para a atualização monetária e o pagamento das dívidas, buscando garantir a satisfação dos credores de forma equânime e organizada.

Portanto, a compensação de precatórios, além de ser um instituto regulado pelo CTN e pela Constituição, também encontra respaldo nas Emendas Constitucionais. Essas emendas autorizaram expressamente a compensação de precatórios como uma ferramenta importante para a gestão da dívida pública, especialmente em períodos de dificuldades fiscais. A medida visa promover a regularização das dívidas, contribuindo para a estabilidade fiscal e para a efetividade do cumprimento das obrigações do Estado.

6.2 ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL: **Lei nº 12.145/2025**

A Lei Estadual nº 12.145/2025, sancionada no Rio Grande do Norte, regulamenta a transação tributária e a compensação de precatórios com débitos inscritos em Dívida Ativa. A medida visa à regularização fiscal de contribuintes e à redução do estoque de precatórios no estado, buscando um equilíbrio entre as necessidades fiscais do governo e os direitos dos credores. No entanto, a implementação dessa legislação pode gerar efeitos distintos, tanto positivos quanto negativos, que exigem uma análise mais aprofundada.

A primeira etapa da compensação, conforme a Lei nº 12.145/2025, é a adesão à transação tributária. O artigo Art. 10º, § 1 da lei estabelece que a adesão à transação é irretratável, ou seja, uma vez formalizada, a transação não pode ser desfeita. Isso garante estabilidade jurídica ao processo, mas também pode ser visto como uma limitação para os contribuintes que, após aderirem, não poderão contestar a transação judicialmente. A proposta de transação deve contemplar condições específicas, como a desistência de recursos e impugnações relacionadas aos débitos objeto da transação. Este ponto merece uma reflexão, pois a desistência de ações pode desestimular a

adesão de contribuintes que ainda possuem recursos válidos a serem analisados pelo Judiciário, especialmente em casos onde o valor da dívida é elevado e o risco de contestação judicial é maior.

O artigo 20 da lei estabelece que a compensação de precatórios está limitada a 75% do valor total da dívida. Embora essa limitação tenha a intenção de proteger a saúde fiscal do Estado, pode gerar uma série de problemas práticos. Por um lado, ao permitir que o contribuinte quite até 75% da dívida por meio da compensação com precatórios, a legislação facilita a regularização fiscal de muitas empresas. No entanto, para os contribuintes que possuem precatórios de valores muito altos, esse limite pode representar um obstáculo. O saldo restante de 25% da dívida precisará ser pago de outra forma, o que pode desestimular a adesão à transação, já que a compensação de precatórios é, em muitos casos, vista como uma oportunidade de liquidação da dívida com o Estado.

A desvantagem para esses contribuintes é evidente, especialmente em contextos onde o valor do precatório é significativo em comparação ao valor da dívida tributária. A questão se torna ainda mais complexa quando observamos que a compensação não elimina integralmente a obrigação fiscal do contribuinte, uma vez que o pagamento da diferença de 25% pode ser desafiador, dependendo da capacidade financeira da empresa ou do contribuinte individual.

Outro ponto crítico abordado pela Lei nº 12.145/2025 é a vedação da compensação de precatórios em determinadas situações. O artigo 37, VI, da lei exclui de compensação os débitos garantidos por fiança bancária, depósito ou seguro garantia, e os débitos de ICMS não inscritos em Dívida Ativa com vencimento inferior a 12 meses. Essa vedação, embora tenha o objetivo de proteger a segurança financeira do Estado, pode criar entraves à efetividade da transação tributária. O Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP), por exemplo, embora seja um fundo relacionado à dação, segue uma lógica semelhante à da transação tributária e, ao ser vedado na compensação, pode dificultar a adesão de alguns contribuintes que possuem débitos vinculados a ele.

Além disso, a proibição de compensação de débitos de ICMS não inscritos em Dívida Ativa com vencimento inferior a 12 meses pode gerar um cenário de desigualdade entre os contribuintes. Aqueles que têm débitos mais antigos podem se beneficiar da compensação, enquanto os que têm dívidas mais recentes podem ser

excluídos dessa possibilidade, o que cria uma distorção no tratamento fiscal. A proposta de compensação, ao invés de ser universal e acessível a todos os contribuintes, pode se tornar excludente, dificultando a adesão por parte daqueles que, devido à recente inscrição de seus débitos, ficam fora do alcance da compensação.

A regulamentação da compensação de precatórios no contexto estadual reflete a necessidade urgente do Estado de buscar alternativas viáveis para lidar com o crescente estoque de precatórios, especialmente considerando a dívida ativa que já ultrapassa R$ 10 bilhões, com cerca de 95,87% desse valor referente ao ICMS, conforme destacado por Souza e Deretti (2025). A Lei nº 12.145/2025, ao facilitar a regularização fiscal, tem o potencial de reduzir significativamente o volume de precatórios e aliviar a situação fiscal do Estado. No entanto, a adoção de medidas restritivas, como o limite de 75% na compensação e a vedação de certos débitos, pode criar barreiras que comprometem a eficácia da lei.

Portanto, é imprescindível que o Estado reavalie esses limites e vedações, a fim de não desestimular a adesão dos contribuintes, especialmente aqueles com precatórios de alto valor ou dívidas recentes. Uma revisão mais cuidadosa dessas condições pode resultar em uma legislação mais inclusiva, que não apenas promova a regularização fiscal, mas também assegure a eficiência e a justiça na compensação de débitos tributários. A lei, portanto, deve ser ajustada para permitir um equilíbrio entre os interesses fiscais do Estado e a viabilidade financeira dos contribuintes, criando condições para uma recuperação de créditos mais justa e eficiente.

6.3 IMPACTO JURÍDICO E FINANCEIRO DA LEI Nº 12.145/2025

A implementação da Lei nº 12.145/2025 tem profundas implicações tanto no campo jurídico quanto no financeiro. Do ponto de vista jurídico, a medida proporciona uma solução célere para a quitação de dívidas, ao mesmo tempo em que evita o aumento do estoque de precatórios, que geram enormes custos para o Estado. No entanto, a lei também apresenta desafios, como o risco de questionamentos judiciais que podem surgir em relação à sua aplicação, especialmente por parte dos contribuintes que discordem das condições de transação ou das limitações impostas pela própria lei.

Uma vantagem jurídica importante da compensação de precatórios é a redução

do estoque de precatórios. Essa medida possibilita a quitação de débitos de forma mais rápida e eficaz, aliviando o orçamento do Estado, que historicamente tem enfrentado dificuldades com o pagamento de precatórios.

Além disso, o aumento da arrecadação de créditos de difícil recuperação torna-se uma realidade, uma vez que muitos débitos inscritos em Dívida Ativa, especialmente os de difícil execução ou recuperação, podem ser quitados através da compensação. A transação tributária oferece uma solução eficiente para esses créditos, que, de outra forma, poderiam permanecer estagnados por anos.

Por outro lado, a gestão do fluxo de caixa do Tesouro Estadual pode ser afetada pela compensação, já que o pagamento imediato de precatórios será substituído pela compensação de créditos, o que pode resultar em uma redução temporária das receitas do Estado. Esse impacto no fluxo de caixa exige uma gestão fiscal rigorosa, a fim de garantir que os serviços públicos essenciais não sejam comprometidos.

Outro ponto crítico está relacionado à implementação da medida. O controle e fiscalização dos créditos transacionados são essenciais para garantir que a compensação ocorra de forma transparente e sem fraudes. A complexidade do sistema de adesão e da gestão dos valores transacionados exige uma estrutura administrativa eficiente, capaz de assegurar o cumprimento das condições estabelecidas pela lei.

6.4 A PERSPECTIVA DO CREDOR: **benefícios e condições da transação**

Do ponto de vista do credor, a compensação de precatórios traz benefícios significativos, especialmente no que se refere à liquidez dos créditos de longo prazo. Os credores que possuem precatórios podem utilizar esses créditos para quitar débitos tributários ou não tributários, com a possibilidade de descontos em juros e multas, conforme estipulado pela lei. Essa flexibilidade proporciona uma oportunidade para a regularização fiscal de empresas e cidadãos, que podem resolver pendências fiscais de forma mais acessível e com condições vantajosas.

Além disso, a regularização da situação fiscal do devedor traz estabilidade jurídica e financeira, uma vez que a adesão à transação possibilita a normalização da relação com o Fisco estadual, o que pode melhorar a imagem creditícia do contribuinte e favorecer o acesso a novos financiamentos. A transparência e publicidade previstas na lei reforçam a segurança jurídica para as partes envolvidas, proporcionando

previsibilidade no processo de compensação.

Porém, a adesão à transação implica compromissos jurídicos, como a renúncia de recursos ou impugnações, o que exige do credor atenção e compreensão dos termos estabelecidos pela Lei nº 12.145/2025. A compensação, embora vantajosa para os credores, exige que as condições da transação sejam transparentes e vantajosas, de modo a evitar futuras disputas ou a aplicação de cláusulas desfavoráveis.

Com base no exposto, a Lei nº 12.145/2025 representa um marco significativo na gestão da dívida pública do Estado do Rio Grande do Norte. Ao permitir a compensação de precatórios com débitos tributários e não tributários, a lei oferece uma solução eficaz para a redução do estoque de precatórios e a regularização fiscal dos contribuintes. No entanto, a implementação da medida exige cautela, uma gestão eficiente dos fluxos de caixa e um controle rigoroso dos créditos transacionados, para garantir a transparência e a legalidade do processo. O impacto jurídico e financeiro da lei reflete tanto suas vantagens quanto os desafios que precisam ser enfrentados para assegurar sua efetividade no contexto fiscal do Estado.

7 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo analisar a compensação de precatórios como um instrumento jurídico e financeiro para a regularização da dívida pública estadual do Rio Grande do Norte. Através de uma abordagem jurídica e financeira, buscou-se compreender a viabilidade dessa prática à luz do regime constitucional de pagamento de precatórios, das legislações federais e estaduais, e dos desafios enfrentados pelo Estado em função da crise fiscal e das limitações orçamentárias.

A compensação de precatórios, como mecanismo de extinção de débitos tributários e não tributários, se apresenta como uma alternativa eficaz para a gestão do passivo fiscal do Estado. Este instituto permite que credores do Estado utilizem os créditos reconhecidos judicialmente , os precatórios para quitação de obrigações tributárias, oferecendo uma solução tanto para o Estado, que reduz o volume de precatórios pendentes, quanto para os credores, que podem resolver suas pendências fiscais de maneira mais célere. O estudo demonstrou que, ao instituir a compensação, o Estado pode não apenas aliviar seu orçamento, mas também reduzir significativamente o estoque de precatórios, que historicamente tem impactado a capacidade de

pagamento do poder público.

A Lei Estadual nº 12.145/2025, que regulamenta a compensação de precatórios no Rio Grande do Norte, se configura como um avanço na busca por alternativas viáveis para enfrentar a crise fiscal do Estado. Ao permitir a compensação de precatórios com débitos inscritos em Dívida Ativa, a lei possibilita a regularização fiscal dos contribuintes, ao mesmo tempo em que proporciona uma gestão mais eficiente da dívida pública estadual. Contudo, a implementação dessa medida exige cautela e a construção de uma infraestrutura administrativa capaz de garantir o cumprimento das condições estabelecidas pela lei. A gestão fiscal rigorosa e o controle transparente dos créditos compensados são essenciais para evitar distorções ou fraudes no processo.

No que tange ao impacto jurídico, a compensação de precatórios traz consigo uma série de benefícios, como a redução do estoque de precatórios e o aumento da arrecadação de créditos de difícil recuperação. No entanto, o processo também impõe desafios significativos, como o impacto no fluxo de caixa do Tesouro Estadual e os riscos de questionamentos judiciais, que podem afetar a efetividade da medida. A implementação da compensação exige que o Estado, além de seguir as disposições legais, tenha um controle rigoroso para assegurar que a compensação ocorra de forma justa e eficiente.

Por outro lado, do ponto de vista do credor, a compensação oferece vantagens consideráveis. A possibilidade de utilizar precatórios para saldar débitos tributários ou não tributários proporciona uma via de acesso a liquidez, que muitos credores do Estado dificilmente teriam de outra forma. Além disso, a regularização fiscal do contribuinte através da transação tributária contribui para a estabilidade jurídica e financeira, favorecendo a recuperação de crédito e o acesso a novas oportunidades de financiamento.

Contudo, é importante que os credores estejam atentos às condições da transação, uma vez que a adesão implica compromissos jurídicos, como a renúncia de recursos ou impugnações, o que exige um entendimento claro e informado dos termos estabelecidos pela lei. A compensação de precatórios, portanto, deve ser vista não apenas como uma solução fiscal, mas como uma oportunidade para reequilibrar as relações entre o Estado e seus credores, promovendo um ambiente de negociação que, idealmente, beneficie ambas as partes.

Em suma, a compensação de precatórios como instrumento de política fiscal e

gestão da dívida pública apresenta-se como uma alternativa viável para enfrentar os desafios fiscais do Rio Grande do Norte. Através dessa medida, o Estado pode buscar uma solução mais eficiente para a quitação de precatórios e para o cumprimento de suas obrigações fiscais.

No entanto, sua implementação bem-sucedida dependerá de uma gestão cuidadosa, de um controle rigoroso dos créditos transacionados e de uma fiscalização contínua para garantir a transparência e a legalidade do processo. O estudo evidenciou, ainda, que a compensação de precatórios pode representar um avanço para a administração pública estadual, mas é fundamental que sua aplicação seja cuidadosamente monitorada para evitar riscos de desequilíbrios financeiros e questionamentos jurídicos que possam comprometer seus resultados a longo prazo.

REFERÊNCIAS

ALVES, José Carlos Moreira. **Direito romano.** 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 ago. 2025.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil (de 25 março de 1824).** Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 27 ago. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 11.960 de 29 de junho de 2009.** Altera e acresce dispositivos às Leis nos 9.639, de 25 de maio de 1998, e 11.196, de 21 de novembro de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11960.htm. Acesso em: 24 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre a compensação tributária no âmbito da União e estabelece outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9430.htm. Acesso em: 12 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4357.** Julgamento aguardando pedido de vista do Ministro Luiz Fux, em 06 out. 2011.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à constituição de 1988.** v. 7. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.

DIAS, José. José Dias critica atraso no pagamento de precatórios e dívidas do RN. **Assembleia Legislativa do RN,** 28 jul. 2025. Disponível em: https://www.al.rn.leg.br/noticia/32178/jose-dias-critica-atraso-no-pagamento-de-precatorios-e-dividas-do-rn. Acesso em: 24 ago. 2025.

DIDIER JUNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo José Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. **Curso de direito processual civil, v. 5:** execução. 4. ed. Salvador: Jus Podium, 2012.

FLAKS, Milton. Precatório judiciário na constituição de 1988. **Revista de Processo,** n. 58, a. 15, 1990.

FREDERIGHI, Wanderley José. **A execução contra a Fazenda Pública.** São Paulo: Saraiva, 1996.

JUSTEN FILHO, Marçal. Estado democrático de direito e responsabilidade civil do Estado: a questão dos precatórios. **Biblioteca Digital Revista de Direito Público da Economia – RDPE,** Belo Horizonte, a. 5, n. 19, jul. 2007.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de direito financeiro.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

RIO GRANDE DO NORTE (RN) (Governo do Estado). Governo do RN negocia regularização de precatórios e divulga situação financeira. **Tribuna do Norte,** 2025. Disponível em: https://www.tribunadonorte.com.br/. Acesso em: 22 ago. 2025.

SILVA, Américo Luís Martins da. **Precatório-requisitório e requisição de pequeno valor (RPV).** 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL (TC-DF). Precatório. Juros de mora. Débito de natureza alimentícia. **Súmula 17.** Brasília, 2009. Disponível em: https://jurisprudencia.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/PRECAT%C3%93RIO.-JUROS-DE-MORA.-D%C3%89BITO-DE-NATUREZA-ALIMENT%C3%8DCIA.-S%C3%BAmula-17.pdf. Acesso em: 27 ago. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE (TJRN). **Acordo Direto**: TJRN disponibiliza R$ 80 milhões para precatórios do Estado do RN. Disponível em: https://tjrn.jus.br/precatorios/acordo-direto/. Acesso em: 27 ago. 2025.

VIANA, Juvêncio Vasconcelos. **Execução contra a fazenda pública.** São Paulo: Dialética, 1998.

A DISTRIBUIÇÃO DO ÔNUS DA PROVA NO TEMA 1.118 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF): UMA ANÁLISE CRÍTICA DA FRAGILIDADE PROBATÓRIA DO TRABALHADOR

Larissa Costa e Silva[1]

Ricardo César Ferreira Duarte Júnior[2]

RESUMO

A responsabilidade subsidiária da Administração Pública tem sido objeto de intenso debate nos últimos anos, especialmente diante dos frequentes casos de empresas terceirizadas contratadas pelo Poder Público que não pagam as verbas trabalhistas de seus empregados. Diante disso, nessas situações, a opção do trabalhador é pleitear por ação judicial em face da empregadora, e da tomadora de serviços, a Administração Pública. Nesse cenário, o Tema 1.118, julgado pelo Supremo Tribunal Federal, analisou o conjunto de normas e entendimentos consolidados anteriormente, com objetivo de fixar a tese acerca da distribuição do ônus da prova nos casos envolvendo a inadimplência trabalhista dessas empresas. Embora não haja controvérsia quanto à possibilidade de responsabilização subsidiária do ente público, o cerne da questão é em quais situações essa responsabilidade é configurada, em quais condições, e quem deve provar os fatos alegados. A Ação Direta de Constitucionalidade nº 16 fixa o entendimento de que a Administração Pública somente pode ser responsabilizada nos casos em que há culpa *in vigilando* ou *in elegendo* do poder público, logo, apenas em casos de ausência de cumprimento de alguma obrigação ou de fiscalização do serviço da contratada, que a administração pública lidaria com o dever de pagar as verbas inadimplentes. Entretanto, persistiam divergências na Justiça do Trabalho, que frequentemente imputava ao ente público o ônus de provar que fiscalizou como deveria, e que não houve nenhum ato culpa *in elegendo* ou *in vigilando*. Diante da decisão dos Tribunais em determinar o ônus da prova ao estado, foi

[1] Acadêmica em Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: costaesilvalarissa17@gmail.com.

[2] Professor Ricardo César Ferreira Duarte Júnior Orientador do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: ricardocfdj@gmail.com.

interposto o Recurso Extraordinário pelo estado de São Paulo, pleiteando o contrário, e essa matéria foi reconhecida como de repercussão geral, culminando no julgamento do Tema 1.118 pelo STF. Por fim, a tese firmada estabeleceu que cabe ao trabalhador comprovar a conduta omissiva da Administração Pública, impondo o ônus de demonstrar a ausência de fiscalização que teria permitido o inadimplemento contratual. Contudo, gera significativa assimetria processual pois o ente público, detém todas as informações, documentos e registros administrativos relativos à fiscalização do contrato, que geralmente não são de fácil acesso ao empregado. Assim, o Tema 1.118 amplia a vulnerabilidade do trabalhador ao exigir a produção de uma prova diabólica, negativa, a fim de comprovar a ausência de um fato.

Palavras-chave: Inadimplência. Ônus. Responsabilidade. Fiscalização. Culpa.

THE ALLOCATION OF THE BURDEN OF PROOF IN SUPREME FEDERAL COURT (STF) THEEM 1.118: A CRITICAL ANALYSIS OF THE EVIDENTIARY OF THE WORKER.

ABSTRACT

The subsidiary liability of the Public Administration has been the subject of intense debate in recent years, especially in view of the frequent cases in which outsourced companies hired by the government fail to pay their employees' labor entitlements. In such situations, the worker's option is to file a lawsuit against both the employer and the service recipient, that is, the Public Administration. In this context, Theme 1,118, decided by the Federal Supreme Court (FSC), examined the set of norms and previously consolidated understandings with the purpose of establishing a thesis regarding the allocation of the burden of proof in cases involving labor default by these companies. Although there is no controversy as to the possibility of holding the government subsidiarily liable, the core issue lies in determining under which circumstances this liability is established, under what conditions, and who must prove the alleged facts. Direct Action of Constitutionality No. 16 sets the understanding that the Public Administration can only be held liable when there is *culpa in vigilando* or *culpa in eligendo* on the part of the government. Thus, only in cases of failure to fulfill a duty or to properly supervise the contracted company would the government be

required to pay the outstanding labor debts. However, divergences persisted within the Labor Courts, which frequently imposed upon the government the burden of proving that it had carried out proper oversight and that no *culpa in eligendo* or *culpa in vigilando* occurred. Faced with court decisions assigning the burden of proof to the State, the State of São Paulo filed an Extraordinary Appeal arguing the opposite. The matter was recognized as having general repercussion, culminating in the FSC's judgment of Theme 1,118. Ultimately, the established thesis determined that it is the worker's responsibility to prove the Public Administration's omission, imposing on them the burden of demonstrating the absence of oversight that allegedly allowed the contractual breach to occur. However, this creates a significant procedural asymmetry, since the government holds all information, documents, and administrative records related to contract supervision, which are generally not easily accessible to the employee. Thus, Theme 1,118 increases the worker's vulnerability by requiring them to produce a *diabolical proof*—a negative proof—aimed at demonstrating the absence of a fact.

Key-words: Default. Burden. Liability. Supervision. Fault.

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa gira em torno do julgamento do Tema 1.118 de repercussão geral do Supremo Tribunal Federal (STF), o qual delibera sobre a responsabilização da Administração Pública nos casos de inadimplência das empresas contratadas, através de terceirização, com as verbas trabalhistas.

O cerne dessa discussão decorre de controvérsias anteriores, principalmente entre o Tribunal Superior do Trabalho (TST) e o STF. Contudo, foi por meio do recurso extraordinário 12988647/SP, interposto pelo Estado de São Paulo, que a Suprema Corte reconheceu como matéria de repercussão geral a discussão sobre a responsabilidade da Administração Pública quanto ao pagamento das verbas trabalhistas, e consequentemente durante o julgamento fixou o entendimento sobre o ônus da prova, como será demonstrado.

A decisão de provimento do recurso extraordinário firmou a tese pela responsabilidade subsidiária da Administração Pública, mas apenas nos casos em que

há comprovação de *culpa in elegendo ou culpa in vigilando.* Dessa forma, o STF entende que é indispensável a produção de provas que comprovem o nexo de causalidade entre sua conduta e o dano sofrido pelo trabalhador para que a responsabilidade seja configurada.

Por outro lado, o TST possui o entendimento contrário ao STF, pois, considera que o ônus probatório deve recair sobre o Poder Público, e não sobre o trabalhador. Pois, incumbe à Administração Pública o dever de demonstrar documentos comprobatórios da sua efetiva fiscalização e ausência de atos omissivos quanto às obrigações contratuais, a fim de se desonerar da responsabilidade.

Inclusive, na decisão que deu provimento ao RE 1298647/SP, houve posicionamentos divergentes entre os Ministros do Supremo. Ao contrário da maioria, o Ministro Edson Fachin apresentou sua discordância ao afirmar que "terceirizar o ônus da prova é a hipertrofia superlativizada da terceirização". Ademais, ele entende que é o ente tomador dos serviços quem deve comprovar e produzir a prova de que fiscalizou, e que, se não o fizer, responde pela responsabilidade subsidiária.

Nesse sentido, a incidência do ônus de comprovar a ausência de fiscalização sobre o trabalhador configura uma prova diabólica, negativa, que exige a demonstração da ausência de um fato. Essa comprovação é extremamente difícil, visto que seria necessário documentos que comprovassem a ausência de uma fiscalização, elementos aos quais os trabalhadores que não possuem acesso fácil.

Portanto, a pesquisa possui natureza qualitativa, através de uma pesquisa aplicada e explicativa que parte da análise de normas jurídicas e de decisões judiciais, bem como a divergência dos entendimentos entre os Tribunais da Justiça do Trabalho e o Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, possui o objetivo de investigar e discutir a responsabilidade solidária da Administração Pública e o ônus da prova nessas situações, principalmente, no que tange o Tema 1.118 do STF, e delimitar a linha do tempo expondo leis e entendimentos que tratam sobre esse assunto.

Assim, ao considerar a vulnerabilidade do trabalhador em uma relação empregado e empregador, seria justo e proporcional o Tema 1.118 do STF imputar o ônus da prova ao trabalhador, sabendo que a Administração Pública possui o dever de fiscalizar?

Por outro lado, esse tema possui uma grande relevância social e jurídica, principalmente porque aborda a proteção de vários trabalhadores terceirizados que

não podem ficar desamparados caso seus empregadores não paguem as verbas trabalhistas.

2 JUSTIFICATIVA

O Tema 1.118 do STF tem repercussão geral, e nele foi discutida a responsabilidade da Administração Pública, e a discussão de diversos julgados e leis ao longo do tempo sobre a matéria.

Ao fazer um diagnóstico da realidade, é sabido que há inúmeros casos em que a empresa terceirizada não paga as verbas trabalhistas, por situação de falência, por ser apenas "empresa de fachada", ou até mesmo "empresas fantasmas" que somem após receber os valores do contrato.

Nesse ínterim, ocasiões como as citadas acima foram abordadas durante o julgamento, como o acórdão expõe. A partir disso, a responsabilidade do ente tomador de serviços, como responsável subsidiário, é quem deve arcar com esses pagamentos, e esse pensamento é consolidado. Entretanto, a novidade do julgamento é a incidência do ônus probatório e sua controversa, tendo em vista que há legislação, como a Lei de Licitações 14.133/2021, que impõe à Administração a obrigação de tratar dessas verbas. No entanto, conforme foi decidido pelo STF, quem deve demonstrar se houve ou não o cumprimento dessas obrigações é o trabalhador.

O cerne da questão reside, justamente, na premissa de que a obrigação é do próprio Poder Público, sendo este quem deve demonstrar que cumpriu suas obrigações, e não o contrário. Inclusive, os contratos de terceirização são regidos por cláusulas que estabelecem direitos e deveres durante a vigência contratual, e a fiscalização.

Ademais, a culpa *in elegendo* ou *in vigilando* também se aplica à fase de licitação, pois a Administração Pública deve exigir requisitos que a empresa deve preencher para participar, os quais servem, justamente, para evitar a contratação de empresas fraudulentas ou irregulares. Nessa perspectiva, nos casos em que a Administração Pública não fiscalizar as possíveis empresas contratantes na fase prévia à contratação, ou cumprimento das cláusulas na fase de execução do serviço, se configura omissão do Poder Público e, consequentemente, a responsabilidade subsidiária.

No entanto, de acordo com o Tema 1.118, quem deve provar essa omissão na gestão é o empregado, e isso para a Justiça do Trabalho é desproporcional, pois impõe a obrigação de produzir uma prova que demonstre ausência, omissão, fato que corrobora para fragilidade do trabalhador que já está em posição de vulnerabilidade, devido à inadimplência das verbas trabalhistas, que lhe são devidas por direito.

3 A RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO ESTADO NA TERCEIRIZAÇÃO: DA PRESUNÇÃO DE CULPA À PROVA INEQUÍVOCA

3.1 O CONTEXTO DOS INADIMPLEMENTOS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os contratos celebrados pela Administração Pública podem ter por objeto obras públicas, prestação de serviços, fornecimento, gestão, concessão ou alienação de bens ou serviços. Desse modo, a maioria dos negócios contratuais são realizados por meio de terceirização, e possuem valores expressivos de pagamento.

Nesse contexto, especialmente no processo de licitação, é comum a atuação de empresas que visam unicamente o lucro, e desaparecem sem cumprir suas obrigações contratuais. Dessa forma, é recorrente a existência das chamadas "empresas fantasmas", que se constituem formalmente, mas não possuem efetiva atuação no mercado, sendo apenas pessoas jurídicas de “fachada” criadas para receber o pagamento por um serviço que não será prestado. Ou, de outro modo, o serviço pode até ser prestado, mas as empresas não pagam as verbas trabalhistas devidas aos empregados.

Este cenário é o motivo do ajuizamento de inúmeras ações trabalhistas em face da Administração Pública, tendo em vista que o trabalhador opta por propor reclamação trabalhista em face não só da empresa terceirizada, mas também contra a Administração Pública, a tomadora dos serviços.

Nesse contexto, há uma grande discussão sobre o pagamento dessas verbas trabalhistas pela gestão pública, pois, questionam se tais valores podem ser exigidos, se a responsabilização da Administração Pública deve ser automática, a quem incumbe o ônus da prova e quais elementos precisam ser comprovados para que a gestão pública responda pela dívida.

Inicialmente, o ente público, nos termos do art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93,

revogada pela Lei nº 14.133/2021 (nova Lei de Licitações), explana que a inadimplência do contratado não transfere à Administração Pública a responsabilidade pelo pagamento das verbas trabalhistas.

Ato contínuo, como a responsabilização automática não era admitida, era necessária a demonstração de sua culpa na fiscalização ou na escolha da empresa contratada. Portanto, restou estabelecido que deve haver uma comprovação de falha na vigilância do cumprimento das obrigações do contrato.

Ocorre que alguns tribunais adotavam a tese da culpa presumida. Nesse cenário, o trabalhador, autor da ação trabalhista, alegava a ausência de fiscalização das verbas não pagas pela terceirizada. Em virtude disso, era aplicada a inversão do ônus da prova, para instituir o encargo na tomadora dos serviços, a parte ré, a comprovação de que houve fiscalização. Logo, era presumido que a culpa pela ausência de vigilância era da Administração Estatal, e deveria ser responsabilizada caso ela não comprovasse ao contrário.

> • – AGRAVO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA – JUÍZO DE RETRATAÇÃO – RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CULPA PRESUMIDA. Restou configurada violação do art . 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93. Agravo provido.
> • – AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA – RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CULPA PRESUMIDA. Constatada possível violação do art. 71, § 1º, da Lei nº 8 .666/93, merece provimento o agravo de instrumento para determinar o processamento do recurso de revista.
> • - RECURSO DE REVISTA – RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CULPA PRESUMIDA. **A imputação de responsabilidade subsidiária ao ente público tomador de serviços consequente da inversão do ônus probatório da conduta culposa e da inexistência de provas nos autos da efetiva fiscalização do contrato de terceirização de serviços implica presunção de culpa.** Recurso de revista de que se conhece e a que se dá provimento, em exercício do juízo de retratação, nos termos do art. 1.030, II, do CPC/15 (Brasil, TST, 2020b, grifo nosso).

Em seguida, foi aprovada a Súmula 331 pelo TST que estabelece a responsabilidade do órgão público nos casos em que participou da relação e que conste no título executivo judicial.

> CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE. [...]
> • - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial [...] (Brasil, TST, 2011).

Diante disso, o entendimento do TST sobre a Súmula 331 consistia em instituir a responsabilidade caso houvesse algum inadimplemento no contrato de trabalho a qual o ente fazia parte, acarretava a responsabilidade subsidiária pelas obrigações não cumpridas:

> AGRAVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO DE REVISTA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA . EMPRESA PRIVADA. TOMADOR DE SERVIÇOS. SÚMULA 331, IV, DO TST. O inadimplemento das obrigações decorrentes do contrato de trabalho terceirizado, por parte do empregador, acarreta a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações. Inteligência da Súmula 331, IV, do TST. Agravo a que se nega provimento (Brasil, TST, 2023).

Posteriormente, como essas decisões ensejavam uma responsabilidade quase automática da Gestão Pública, contrariava o art. 71 §1 da Lei nº 8.666/93, o qual estabelecia a impossibilidade da responsabilização automática. Portanto, houve o julgamento da Ação Direta de Constitucionalidade nº 16, que declarou a constitucionalidade do artigo, em razão dos entendimentos divergentes dos tribunais sobre o dispositivo mencionado. Conforme decisão a seguir:

> RESPONSABILIDADE CONTRATUAL. Subsidiária. Contrato com a administração pública. Inadimplência negocial do outro contraente. Transferência consequente e automática dos seus encargos trabalhistas, fiscais e comerciais, resultantes da execução do contrato, à administração. Impossibilidade jurídica. Consequência proibida pelo art. 71, § 1º, da Lei federal nº 8.666/93. Constitucionalidade reconhecida dessa norma. Ação direta de constitucionalidade julgada, nesse sentido, procedente. Voto vencido. É constitucional a norma inscrita no art. 71, § 1º, da Lei federal nº 8.666, de 26 de junho de 1993, com a redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995 (ADC 16, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe 09.09.2011) (Brasil, STF, 2020).

E, além disso, decidiu pela necessidade de comprovação de culpa da gestão pública para que a responsabilidade subsidiária fosse considerada, e vedou novamente a responsabilização automática.

> RECURSO ORDINÁRIO. SEGURO DESEMPREGO. POSSIBILIDADE DE CONVERSÃO DA OBRIGAÇÃO DE FAZER EM INDENIZAÇÃO SUBSTITUTIVA. A legislação processual brasileira prevê expressamente a hipótese de conversão da obrigação de fazer ou não fazer em indenização por perdas e danos, nos termos do disposto no art. 816 do CPC, aplicado subsidiariamente à seara laboral. Ademais, a possibilidade de o trabalhador vir a receber uma indenização substitutiva equivalente aos valores que deixou de receber a título de seguro desemprego por culpa imputada exclusivamente ao empregador, mormente nos casos em que o descumprimento da obrigação de proceder à entrega das guias para habilitação do empregado ao recebimento

> do seguro desemprego deságua na efetiva obstrução ao benefício pela via administrativa, é amplamente consagrada pela jurisprudência pátria, tendo sido objeto de uniformização pela Súmula nº 389, II, do C. TST. RECURSO ORDINÁRIO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. TESE DE REPERCUSSÃO GERAL FIXADA PELO STF. RE 760931. **A constitucionalidade do art. 71, § 1º, da Lei 8.666/93, foi declarada pelo STF na ADC 16/DF e reiterada no julgamento do RE 760931/DF, restando expresso que não se pode transferir para a Administração Pública, automaticamente, por mera presunção de culpa,** a responsabilidade pelo pagamento dos encargos trabalhistas, fiscais e previdenciários devidos ao empregado de empresa terceirizada. Sendo assim, cumpre perquirir, no processo trabalhista, primeiramente, se o ente público foi diligente na contratação, afastando a sua culpa in elegendo. **Superada esta questão, impõe observar se o administrador público adotou as medidas assecuratórias e fiscalizatórias previstas na Lei de Licitações e no próprio contrato de prestação de serviços e se há prova do nexo causal entre dano e conduta, omissiva ou comissiva, reiterada da Administração Pública. Comprovada a ausência de efetiva fiscalização, ou fiscalização precária e insuficiente, ônus que cabe ao ente público reclamado, responde ele de forma subsidiária, tendo em vista os danos que sua omissão causou ao trabalhador terceirizado.** JUROS. FAZENDA PÚBLICA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. Inaplicável à Fazenda Pública o percentual previsto no artigo 1º-F da Lei 9.494/97 quando esta é responsável subsidiária pelos créditos inadimplidos pela prestadora de serviços. Inteligência da Súmula nº 24 desta Corte. (TRT-1 - Recurso Ordinário Trabalhista: 01008+984820195010019, Relator.: GUSTAVO TADEU ALKMIM, Data de Julgamento: 08/11/2022, Primeira Turma, Data de Publicação: DEJT 2022-11-17, grifo nosso)
>
> DIREITO DO TRABALHO E ADMINISTRATIVO. RECLAMAÇÃO. TERCEIRIZAÇÃO. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO.
>
> • **Na ADC 16, este Tribunal afirmou a tese de que a Administração Pública não pode ser responsabilizada automaticamente por débitos trabalhistas de suas contratadas ou conveniadas. Só se admite sua condenação, em caráter subsidiário, quando o juiz ou tribunal conclua que a entidade estatal contribuiu para o resultado danoso ao agir ou omitir-se de forma culposa (in eligendo ou in vigilando).**
>
> • Afronta a autoridade da ADC 16 e da Súmula Vinculante 10 acórdão de órgão fracionário de Tribunal que sustenta a responsabilidade da Administração em uma presunção de culpa i.e., que condena o ente estatal com base no simples inadimplemento da prestadora.
>
> • Agravo regimental a que se dá provimento.(STF - AgR Rcl: 16846 SC - SANTA CATARINA 9994144-39.2013.1 .00.0000, Relator.: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 19/05/2015, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-153 05-08-2015, grifo nosso)

Consequentemente, houve a criação de novos incisos à Súmula 331 para uniformizar o entendimento com a ADC 16. Esses novos incisos, exigiam a prova da conduta culposa do ente público na fiscalização, e não só automaticamente impor dever do pagamento das verbas apenas em virtude da participação na relação contratual.

> I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).
>
> II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não

> gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).
> III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.
> IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.
> V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, **caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.**
> VI – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral (Brasil, TST, 2011, grifo nosso).

Portanto, deixou de ser aplicada a culpa presumida, em razão da vedação à responsabilidade automática estabelecida na ADC nº 16. Em seguida, houve o julgamento de repercussão geral do STF Tema 246, o qual também afirmava que a inadimplência da contratada não gerava por si só a responsabilidade da contratante.

> O inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado não transfere automaticamente ao Poder Público contratante a responsabilidade pelo seu pagamento, seja em caráter solidário ou subsidiário, nos termos do art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93 (Brasil, STF, 2017).

Contudo, cabia ao Estado provar que havia conduzido o processo de forma correta, cumprindo todas as suas obrigações.

> RECURSO DE REVISTA. CONTRATO DE GESTÃO. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TEMA 246 DA TABELA DE REPERCUSSÃO GERAL DO STF. ÔNUS DA PROVA. Esta Corte tem jurisprudência pacífica de que se aplica aos contratos de gestão a Súmula 331 do TST, para fins de atribuição de responsabilidade subsidiária. Portanto, superada a questão, a controvérsia reside em se saber a quem incumbe o ônus da prova da fiscalização do contrato e da configuração da conduta culposa, para fins de atribuição de responsabilidade subsidiária a ente da Administração Pública pelas obrigações trabalhistas da prestadora de serviços . O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADC 16 e do RE 760.931, em que fixou tese de repercussão geral (Tema 246), explicitou que a atribuição de responsabilidade subsidiária a ente da Administração Pública não é automática e depende de prova efetiva de sua conduta culposa quanto à fiscalização do contrato de prestação de serviços. A SDI-1 desta Corte, por sua vez, no julgamento do processo E-RR-925-07.2016 .5.05.0281 (Rel. Min. Cláudio Mascarenhas Brandão, sessão com quórum completo realizada em

> 12/12/2019, decisão publicada no DJE de 22/5/2020), concluiu que o STF, no precedente de repercussão geral, não apreciou a questão concernente ao ônus da prova, por se tratar de matéria de natureza infraconstitucional. Logo, considerando que a fiscalização do contrato celebrado com a empresa prestadora de serviços pelo ente da Administração Pública contratante é imposição de lei e considerando o princípio da aptidão para a prova, a SDI-1 fixou a tese de que incumbe à reclamada tomadora dos serviços o ônus da prova da efetiva fiscalização do contrato de prestação de serviços. Assim, verifica-se a perfeita harmonia da decisão proferida por esta Turma com o entendimento firmado pelo STF e a consonância com a tese firmada pela SDI no julgamento do processo E-RR-925-07.2016 .5.05.0281, **pois a atribuição de responsabilidade subsidiária ao ente da Administração Pública decorreu da configuração da sua conduta culposa, ao não produzir prova da fiscalização efetiva do contrato de prestação de serviços.** Ressalvado o entendimento pessoal do relator. Recurso de Revista de que não se conhece (Brasil, TST, 2020, grifo nosso).
>
> AGRAVO INTERNO NA RECLAMAÇÃO. CONSTITUCIONAL. TRABALHISTA. TERCEIRIZAÇÃO. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DECISÃO RECLAMADA QUE A ADMITE A EXISTÊNCIA DE PRESUNÇÃO DE CULPA IN VIGILANDO. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO QUE DECIDIDO NO JULGAMENTO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 760.931 - TEMA 246 DA REPERCUSSÃO GERAL. OCORRÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO AUTOMÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO PELO INADIMPLEMENTO DE OBRIGAÇÕES TRABALHISTAS POR PARTE DA EMPRESA CONTRATADA. NECESSIDADE DE EXISTÊNCIA DE PROVA TAXATIVA. ÔNUS DE PROVA QUE NÃO RECAI SOBRE A ADMINISTRAÇÃO. ARTIGO 71, PARÁGRAFO 1º, DA LEI 8.666/1993. PRECEDENTES. AGRAVO A QUE SE DÁ PROVIMENTO .1. No julgamento do Recurso Extraordinário 760.931, Tema 246 da Repercussão Geral, que interpretou o julgamento desta Corte na ADC 16, o STF assentou tese segundo a qual 'o inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado não transfere automaticamente ao Poder Público contratante a responsabilidade pelo seu pagamento, seja em caráter solidário ou subsidiário, nos termos do art. 71, § 1º, da Lei nº 8 .666/93'. 2. Consequentemente, a responsabilização subsidiária da Administração Pública por débitos de empresa contratada para com seus empregados, embora possível, é excepcional e condicionada à existência de prova taxativa da existência de culpa in vigilando. 3 . A leitura do acórdão paradigma revela que os votos que compuseram a corrente majoritária no julgamento do RE 760.931 (Tema 246 da sistemática da repercussão geral) assentaram ser incompatível com reconhecimento da constitucionalidade do art. 71, § 1º, da Lei 8.666/1993 o entendimento de que a culpa do ente administrativo seria presumida e, consectariamente, afastaram a possibilidade de inversão do ônus probatório na hipótese . 4. In casu, a decisão reclamada atribuiu à agravante a responsabilidade subsidiária pelos encargos trabalhistas decorrentes da contratação de serviços por intermédio de empresa terceirizada conquanto inexistente prova taxativa de culpa in vigilando, fundando-se exclusivamente na inversão do ônus probatório. **Verifica-se, destarte, o descompasso entre a decisão reclamada e o paradigma invocado, haja vista ser insuficiente para a responsabilização a mera afirmação genérica de culpa in vigilando ou a presunção de culpa embasada exclusivamente na ausência de prova da fiscalização do contrato de terceirização.** 5. Agravo a que se dá provimento, a fim de julgar procedente a reclamação, determinando a cassação da decisão reclamada na parte em que atribui responsabilidade subsidiária ao ente administrativo (Brasil, STF, 2020, grifo nosso).

Dessa forma, os precedentes consolidaram o entendimento de que é necessária

comprovação da falha na vigilância e fiscalização dos serviços e da própria empresa contratada. Todavia, ainda era muito comum à época a aplicação da inversão do ônus da prova pelos Tribunais, uma vez que tanto a ADC 16 quanto o Tema 246 foram silentes quanto à distribuição probatória.

O TST aplicava a inversão do ônus probatório, com fundamento no princípio da aptidão para a prova e nos termos do art. 373 do Código de Processo Civil (CPC) aplicado subsidiariamente e art. 818 da CLT, a fim de resguardar os direitos do trabalhador. Por sua vez o ônus da prova, consiste no encargo atribuído a uma das partes do processo, que deve demonstrar, por meio de elementos probatórios, a veracidade de um fato alegado.

Nesse ínterim, os Tribunais da Justiça do Trabalho julgavam diante da comprovação ou não da fiscalização, decorrente *culpa in elegendo* ou *in vigilando*, a partir das provas que a própria Administração Pública disponibilizava. Logo, era atribuído o ônus ao ente público, a quem cabia demonstrar fatos extintivos, modificativos e impeditivos do direito do autor. Sendo assim, os tribunais entendiam da seguinte forma:

> AGRAVO. RECURSO DE REVISTA. LEI Nº 13.467/17. TERCEIRIZAÇÃO. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.
> CULPA "IN VIGILANDO". ÔNUS DA PROVA. Confirma-se a decisão monocrática que negou seguimento ao recurso de revista. **Consoante a jurisprudência pacífica da SbDI-1 do TST, incumbe ao ente público, tomador de serviço, o ônus de comprovar o cumprimento de seu dever contratual e legal de fiscalizar o adimplemento das obrigações trabalhistas a cargo da empresa contratada.** Incidência da Súmula nº 333 do TST e do art. 896, § 7º, da CLT. Agravo a que se nega provimento (TST – Ag-RR: 0100628-11.2020.5 .01.0206, Relator.: Amaury Rodrigues Pinto Junior, Data de Julgamento: 06/03/2024, 1ª Turma, Data de Publicação: 12/03/2024)
> CHESF. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. ENTENDIMENTO DO PLENO DESTE E. REGIONAL. ÔNUS DA PROVA. O Pleno deste E.
> Regional pacificou a matéria quando do julgamento de Incidente de Uniformização de Jurisprudência, aprovando verbete com a seguinte redação: "RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. CULPA IN VIGILANDO. ÔNUS DA PROVA. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Recai sobre a Administração Pública direta e indireta o ônus de demonstrar que fiscalizava o cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora".** Recurso não provido (TRT-5 – RORSum: 00006936920235050371, Relator.: AGENOR CALAZANS DA SILVA FILHO, Quarta Turma - Gab. Des. Agenor Calazans).
> Ementa: RECLAMAÇÃO. TERCEIRIZAÇÃO. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO. ÔNUS DA PROVA. COISA JULGADA INCONSTITUCIONAL. INEXIGIBILIDADE DO TÍTULO NÃO CONFIGURADA. ADI 2418. INEXISTÊNCIA DE OFENSA. ADC 16 E TEMA
> 246. RECLAMAÇÃO COMO SUCEDÂNEO DE AÇÃO RESCISÓRIA. INADMISSIBILIDADE. SÚMULA VINCULANTE 10. OFENSA NÃO VERIFICADA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. **1. Ao reconhecer a**

> **responsabilidade subsidiária do ente público, por não ter comprovado a efetiva fiscalização do contrato ou ter agido sem culpa, o acórdão constitutivo do título executivo não ofendeu ao que decidido por esta Corte na ADC 16 ou no Tema 246 da sistemática da repercussão geral, pois no julgamento dos referidos paradigmas o Supremo Tribunal Federal não fixou regra quanto à questão processual relativa ao ônus da prova nas ações em que discute a responsabilidade subsidiária da Administração Pública, nem estabeleceu limites para a sua apreciação, matérias que sabidamente serão objeto de debate por ocasião da apreciação do Tema 1118 da repercussão geral** . 2. Afastadas as alegadas ofensas à decisão da ADC 16 e ao que decidido no RE 760931, não há como acolher os argumentos relativos à existência de coisa julgada inconstitucional. Logo, o acórdão reclamado, ao não acolher as alegações de inexigibilidade do título judicial, não ofendeu ao que decidido pelo STF na ADI 2418. 3. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme acerca da não exigência de reserva de plenário para a mera interpretação e aplicação de normas jurídicas, que emerge do próprio exercício da jurisdição, sendo necessário para caracterizar violação à tal cláusula que a decisão de órgão fracionário se fundamente na incompatibilidade entre a norma legal indicada e a Carta da Republica. 4. Agravo regimental a que se nega provimento (Brasil, STF, 2024, grifo nosso).

Conforme exposto, ao longo do debate entre os tribunais, e após entendimento de súmulas e temas consolidados, o TST seguia aplicando a inversão do ônus da prova, e utilizando essa possibilidade para exigir do ente público a comprovação da fiscalização. Na última jurisprudência acima, é mencionado sobre a ADC 16 e Tema 246 que não fixaram uma regra expressa para o ônus da prova nessas ações. Essa lacuna se tornou o objeto de debate no Tema 1.118 do Supremo Tribunal Federal (STF) a ser analisado e discutido a seguir.

4 O PONTO DE INFLEXÃO: A TESE FIXADA NO TEMA 1.118 DO STF

Diante de um vasto tempo com precedentes já estabelecidos, houve o recente julgamento do tema de repercussão geral do STF, o Tema 1.118 nos seguintes termos:

> Tese de julgamento:
> 1. Não há responsabilidade subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa prestadora de serviços contratada, se amparada exclusivamente na premissa da inversão do ônus da prova, remanescendo imprescindível a comprovação, pela parte autora, da efetiva existência de comportamento negligente ou nexo de causalidade entre o dano por ele invocado e a conduta comissiva ou omissiva do poder público.
> 2. Haverá comportamento negligente quando a Administração Pública permanecer inerte após o recebimento de notificação formal de que a empresa contratada está descumprindo suas obrigações trabalhistas, enviada pelo trabalhador, sindicato, Ministério do Trabalho, Ministério Público, Defensoria Pública ou outro meio idôneo.

> 3. Constitui responsabilidade da Administração Pública garantir as condições de segurança e higiene e salubridade dos trabalhadores quando o trabalho for realizado em suas dependências ou local previamente convencionado em contrato, nos termos do art. 5º-A, § 3º, da Lei n. 6.019/74.
> 4. Nos contratos de terceirização, a Administração Pública deverá: (i) exigir da contratada a comprovação de capital social integralizado compatível com o número de empregados, na forma do art. 4º-B da Lei n. 6.019/1974; e (ii) adotar medidas para assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas pela contratada, na forma do art. 121, § 3º, da Lei n. 14.133/2021, tais como condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas do mês anterior (Brasil, STF, 2025).

Esse julgamento constituiu na análise do Recurso Extraordinário nº 1.298.864, interposto pelo Estado de São Paulo, em virtude do processo no qual lhe estava sendo imputada a responsabilidade pelo pagamento das verbas trabalhistas inadimplidas pela empresa contratada em terceirização.

Nessa ação, o TST entendeu que o Estado de São Paulo era responsável subsidiário pela inadimplência ocorrida. Consequentemente, o Estado interpôs o recurso mencionado acima que defendia o seguinte:

> i) violação aos artigos 5.º, 11, 37, §6.º, e 97 da Constituição Federal, porquanto, além de declarar a inconstitucionalidade em branco do §1.º do artigo 71 da Lei n. 8.666/93, sem a observância da cláusula de reserva de plenário, deixou de observar o julgamento do ADC 16 e do RE 760.931 (tema 246 do ementário temático de repercussão geral); ii) ofensa ao princípio da reserva legal ao criar modalidade de responsabilidade objetiva, mediante a adoção da teoria do risco integral na nova redação do enunciado 331; iii) violação direta do §1º do artigo 71 da Lei n. 8.666/93, cuja redação é manifestamente oposta à súmula n. 331, V, do TST, a qual somente poderia ter sido editada com a respectiva declaração de inconstitucionalidade, observado o artigo 97 da Constituição Federal; iv) impossibilidade de a Administração Pública ser responsabilizada pelo pagamento de verbas trabalhistas devidas pela empresa contratada, especialmente porque inexistente qualquer conduta culposa concreta de sua parte relacionada àquele inadimplemento (Brasil, STF, 2025).

Após análise, o Recurso Extraordinário foi provido no sentido de afastar a responsabilidade subsidiária da Administração Pública. Assim, o Tema 1.118 estabeleceu a tese de julgamento, sob a Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso, nos termos do voto do Relator Ministro Nunes Marques, vencidos parcialmente os ministros Cristiano Zanin, Flávio Dino, Edson Fachin e Dias Toffoli.

De análise ao julgamento é imperioso destacar o voto do Ministro Edson Fachin que entendeu no mesmo sentido do TST. Segue:

> [...] Minha compreensão sobre o tema, com toda vênia às percepções em

> sentido diverso, mantém-se inalterada no sentido de que, se a decisão da Justiça do Trabalho, que é a jurisdição ordinária especializada no tema, reconheceu a responsabilidade subsidiária da Administração Pública por débitos trabalhistas com base na análise das provas produzidas no curso do processo, afirmando, ali na Justiça especializada, expressamente que se configura culpa *in vigilando* ou *in eligendo*, o ente público deverá ser responsabilizado por ter faltado com o dever de fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas por parte da devedora principal.
> […] é no sentido de que o ônus probatório não pode recair sobre o trabalhador - a posição de Vossa Excelência é que o ônus probatório recai sobre o trabalhador, eu entendo o contrário -, cabendo à Administração Pública, que detém todos os meios legais e institucionais para isso, o dever legal de fazer prova de que agiu de acordo com a lei no momento da contratação quanto nos momentos próprios de fiscalização.(Reis, 2025)

Portanto, o Ministro tem uma visão contrária ao voto dos outros presentes, pois entende pela obrigação do setor público na fiscalização dos contratos. Nesse mesmo sentido, houve um debate durante o julgamento, no qual, o Ministro Dias Toffoli apontou a mesma indignação e pensamento do Ministro Edson Fachin:

> O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO – Ministro Toffoli, acho que o representante empresarial insinuou isso em uma sustentação. Infelizmente, é um setor que tem práticas ímprobas em larga escala, desde terceirização fantasma – as pessoas não existem – até empresas fantasma. Vossa Excelência tem inteira razão.
> O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI: Temos que estar atentos a essa hipótese, muito comum. Grande parte das reclamações que nos chegam diz respeito a trabalhadores vítimas de empresas que simplesmente sumiram do mercado, desapareceram.
> **A segunda questão para reflexão é que toda essa exigência de pagamento já está na legislação, como foi dito e redito. Agora, quem tem que provar se a Administração andou bem ou não é o trabalhador? Não! É a Administração.** A Administração é que tem que comprovar que tinha um gerente de contrato, que só pagou depois de feita a comprovação dos pagamentos anteriores. Essa questão, essa prova, não tem que ser jogada para o trabalhador, essa prova é da Administração Pública, como gestora de um contrato em que terceiros, que não têm vínculo direto com a Administração Pública, lhes presta serviço (Brasil, STF, 2025, grifo nosso).

Além disso, a tese fixou a configuração de comportamento negligente quando a Administração Pública permanecer inerte após o recebimento de notificação formal e fundamentada de que a empresa contratada está descumprindo suas obrigações trabalhistas.

> 2. Haverá comportamento negligente quando a Administração Pública permanecer inerte após o recebimento de notificação formal de que a empresa contratada está descumprindo suas obrigações trabalhistas, enviada pelo trabalhador, sindicato, Ministério do Trabalho, Ministério Público, Defensoria Pública ou outro meio idôneo. (Brasil, 2025, STF)

Ocorre que, além do encargo de provar a inadimplência e a negligência do tomador de serviços, é necessário enviar uma notificação formal avisando sobre a situação para configurar um comportamento negligente da contratante, mesmo sabendo que quem possui obrigação de estar fiscalizando e deveria saber por sua própria vigilância, e não por notificação dos trabalhadores, é a própria Administração Pública.

Dito isso, apenas corrobora para a vulnerabilidade da situação do empregado, que precisa arcar com todas as provas e ainda tem que enviar uma notificação, enquanto a Gestão Pública que possui outras leis mencionadas na presente pesquisa, inclusive a própria Lei de Licitações 14.133/2021, as quais determinam a necessidade e importância de vigiar e até mesmo ter fiscais para cada trabalho durante o serviço prestado, só será responsabilizada se o trabalhador conseguir comprovar através de uma prova negativa, e por documentos que não possui fácil acesso.

Apesar das discussões, o Tema 1.118 decidiu por imputar o ônus da prova ao empregado, porém, como foi possível verificar acima, surgiu o cerne da discussão sobre a hipossuficiência e a fragilidade desse encargo ao trabalhador. Ademais, durante o julgamento foi instigado e relembrado sobre as diversas leis que imputam obrigação de fiscalização ao ente público, ou seja, a exigência de comprovação de prova deveria incidir na Administração Pública, tendo em vista que possui a obrigação de ter um fiscal de contratos, e formas de prevenir inadimplência dos contratados.

Por fim, atualmente, após o Tema 1.118, o entendimento da Justiça do Trabalho segue nos seguintes termos:

> DIREITO DO TRABALHO. RECURSO ORDINÁRIO. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA . TEMA 1118/STF. EXCLUSÃO. PROVIMENTO.I . Caso em exame
> Reclamada (Município de São Paulo) busca afastar a responsabilidade subsidiária, alegando violação ao RE 760.931, Tema 246 e, principalmente, ao Tema 1118 do STF. II. Questão em discussão 2 . Responsabilidade subsidiária da Administração Pública em contratos de terceirização, à luz do Tema 1118/STF. III. Razões de decidir 3. Reclamante prestou serviços para a 2ª reclamada (Município) através da 1ª reclamada (CEB) .4. Termo de colaboração firmado entre as reclamadas (Centro de Educação Infantil) 5. Tema 1118/STF: Responsabilidade subsidiária da Administração Pública exige comprovação de negligência na fiscalização ou nexo causal .6. Mera inadimplência da contratada não enseja a responsabilidade. 7. **Parte autora possui o ônus de provar a omissão na fiscalização .**
> **8. Ausência de evidências de solicitação de providências administrativas ao ente público.** 9. Não demonstrada conduta omissiva ou falha na

> fiscalização . 10. Exclusão da responsabilidade subsidiária do Município. 11. Afastada a condenação em honorários sucumbenciais . 12. Prejudicado o exame das demais matérias do recurso. IV. Dispositivo e tese 13 . Recurso provido. Tese:"A responsabilidade subsidiária da Administração Pública em contratos de terceirização exige a comprovação inequívoca de negligência na fiscalização do contrato ou nexo de causalidade entre o dano sofrido pelo trabalhador e a conduta omissiva do ente público, nos termos do Tema 1118/STF, sendo insuficiente a mera inadimplência da empresa contratada." Dispositivos relevantes citados: CF, art. 37; Tema 1118/STF (TRT-2 - ROT: 10026361620245020610, Relator.: ROSANA DE ALMEIDA BUONO, 3ª Turma - Cadeira 5) (Brasil, TRT- 2, 2025)

Diante da jurisprudência exposta, é possível verificar o quão oneroso se tornou o encargo imputado aos empregados pela decisão da Suprema Corte. Inclusive, no que se verifica a necessidade do próprio trabalhador solicitar providências administrativas ao ente público e precisar comprovar que houve essa requisição e em contrapartida, a Administração Pública não possui obrigação de provar se cumpriu ou não com suas obrigações, mesmo sendo o tomador dos serviços e se beneficiado com o trabalho prestado, é medida desproporcional e injusta com os empregados que não receberam seu salário e cumpriram o serviço e suas obrigações.

5 **A PROVA DIABÓLICA:** UMA ANÁLISE CRÍTICA DA DISTRIBUIÇÃO DO ÔNUS PROBATÓRIO PÓS TEMA 1.118

Diante do exposto, o ponto importante a ser discutido é a quem incide o ônus da prova. Após o Tema 1.118, restou decidido que cabe ao autor da ação a obrigação de comprovar fato constitutivo de seu direito. Contudo, inicialmente é preciso destacar a teoria da distribuição do ônus da prova, e como a doutrina entende sobre isso:

> Não se ignore, pois, o princípio do dispositivo que atribui à parte interessada o ônus de provar os fatos alegados (art. 818 da CLT combinado com o art. 373 do CPC/15). Em que pese a força desses argumentos, que consagraram a teoria da distribuição estática do ônus da prova, a moderna concepção de processo atribui poderes mais amplos ao julgador (art. 139, IV e VI, CPC 25), mormente para prestigiar a efetividade dos direitos em disputa.
> Com efeito, a distribuição do onus probandi deixa de ser rígida e generalizada para se tornar dinâmica, com a possibilidade de inversão do critério legal diante de causas peculiares ou presunções legais, consoante dispõe expressamente a nova redação conferida ao art. 818 da CLT, em face da Lei 13.467/17 (Dallegrave Neto, 2018).

Sendo assim, o princípio da distribuição dinâmica do ônus da prova permite ao juiz em caso de impossibilidade ou dificuldade extrema de uma das partes produzir a

prova, o ônus será imputado ao outro. Como é possível perceber no art. 373, § 1 do CPC, como também, a própria CLT dispõe no art. 818.

Logo, é possível que o juiz, de acordo com o processo e a lide do caso, decide distribuir o encargo probatório de forma diversa da padrão. Um exemplo disso é em casos de ação de consumidor, na maioria das vezes, há inversão do ônus da prova, conforme art. 6º do Código de Defesa do Consumidor. Tendo em vista, a hipossuficiência econômica, intelectual do consumidor, e sua vulnerabilidade frente ao fornecedor, visando um processo mais igualitário e não impor um encargo excessivo ao vulnerável. Da mesma forma, esse tratamento deveria ser replicado no âmbito do Direito do Trabalho, especialmente nas ações contra a Administração Pública. Entretanto, o Tema 1.118 ignorou a vulnerabilidade e a hipossuficiência do trabalhador, e isso contraria a lógica protetiva do trabalhador adotada nesse ramo do Direito.

Atrelado à isso, diante do cenário de inadimplência da empresa contratada, como mencionado anteriormente, o entendimento do TST era aplicar a inversão do ônus da prova, e imputar a responsabilidade à administração de comprovar que não houve *culpa in vigilando* ou *in elegendo*. Contudo, o Tema 1.118, já afirmou que o ônus é do trabalhador, e que deve comprovar que o ente público não fiscaliza como deveria.

Entretanto, na maioria das vezes, os autores são os próprios trabalhadores que estão sem receber seu salário, ou seja, já se encontram em uma posição vulnerável e hipossuficiente. Nesse contexto, nos casos em que há essa fragilidade é imperioso a inversão do ônus da prova.

O doutrinador Homero Batista (2021), entende que a aptidão patronal decorre de casos previstos em lei ou diante de peculiaridades a causa diante da maior dificuldade de cumprir o encargo por parte do trabalhador, ou maior facilidade de obtenção da prova. E, afirma que a decisão judicial não pode gerar situação em que se desincumbir do encargo pela parte seja impossível ou excessivamente difícil.

Sendo assim, deve incidir o princípio da aptidão para a prova que determina a incidência do ônus à parte que demonstrar maior capacidade probatória, considerando facilidade de acesso às fontes e aos fatos. Além disso, os trabalhadores também não têm condições de comprovar a ausência de fiscalização pela Administração Pública, pois, o ônus que recai sobre eles é a comprovação de uma prova negativa, o que contraria as decisões atuais que não concordam na produção de prova diabólica.

Nesse sentido, é impossível a produção de uma prova negativa, como os doutrinadores a seguir explanam:

> Positiva-se à proibição da imposição da produção de prova diabólica (probatio diabolica), como, por exemplo, na exigência de comprovação de alegação de fato negativo. Da inversão do ônus da prova, no mesmo passo, não pode resultar impossibilidade ou excessiva dificuldade ao adversário da parte que aproveita (art. 373, §2 CPC) (Mendes; Capiotto, 2018).

Dessa forma, o mais racional e cooperativo para o processo seria incidir o ônus sob a Administração Pública, tendo em vista que possui acesso mais fácil a todas essas provas e documentos.

Por outro lado, de qualquer forma os atos administrativos devem ser públicos, e nos casos de interesse coletivo ou particular, as informações requeridas deverão ser fornecidas, com fulcro no art. 5, XXXIII da Constituição Federal:

> XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (Brasil, 1988).

Outrossim, o art. 37 da Lei nº 9.784/1999:

> Art. 37. Quando o interessado declarar que fatos e dados estão registrados em documentos existentes na própria Administração responsável pelo processo ou em outro órgão administrativo, o órgão competente para a instrução proverá, de ofício, à obtenção dos documentos ou das respectivas cópias (Brasil, 1999).

Nesses termos, de qualquer forma, esses documentos precisam ser fornecidos quando necessários. Portanto, ao seguir a lógica, em um processo judicial, não há nenhum óbice para Administração Pública expor os documentos em relação negócio jurídico contratado, pois, se tratam de atos administrativos públicos.

No mesmo raciocínio, os contratos celebrados pelo setor público devem observar o devido processo legal, sobretudo quando submetidos ao procedimento licitatório. Logo, como dito anteriormente, para a contratação de terceiros, é indispensável o exame e a análise criteriosa de todos os requisitos previstos em lei e no edital, a fim de verificar se o possível contratado reúne as condições necessárias ao cumprimento das obrigações.

Nessa perspectiva, a nova lei de licitações expõe do art. 62 ao art. 68 quais são os conjuntos de informações e documentos necessários para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da ação. Cumpre destacar, ainda, que a análise não deve ocorrer apenas no momento pré contratual, mas também ao longo de toda a execução do serviço. Afinal, sendo a gestão pública, a contratante, subsiste o dever de fiscalização quanto à execução do serviço e ao cumprimento das obrigações pela empresa contratada.

Doutro lado, o Tema 1.118 do Supremo Tribunal Federal firmou que havendo observância dos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade no processo licitatório, não se caracteriza culpa *in eligendo*. Entretanto, o ponto central da discussão recai exatamente sobre esse aspecto.

Se antes da contratação, a empresa preencheu todos os requisitos, mas durante o prazo a administração estatal não continuou vigiando esse serviço, ela atuou com culpa *in vigilando* porque era de sua função fiscalizar de início, caracterizando a responsabilidade subsidiária. Desse modo, a escolha da empresa, e fiscalização durante o contrato são obrigações que se relacionam. Isso porque o dever de fiscalização é permanente e não se exaure na fase de habilitação.

Ocorre que, diante da culpa *in elegendo* ou culpa *in vigilando*, pode gerar inadimplência das empresas contratantes em relação aos seus empregados. Logo, em face disso, a Administração Pública como tomadora do serviço também é responsável pelos trabalhadores. Assim, não é admissível se eximir da obrigação do pagamento das verbas trabalhistas, uma vez que tal conduta afronta os princípios constitucionais e os valores tutelados pela Justiça do Trabalho. Inclusive, na própria Constituição Federal, no art. 37, inciso XXI, é determinado que as licitações que ocorrerem, serão estabelecidas diante de cláusulas que garantam o cumprimento das obrigações pactuadas.

Nesse sentido, o processo licitatório já foi estabelecido em conjunto com a obrigação de ter cláusulas que comportem e assegurem certas condições, como o pagamento, e o cumprimento de outros encargos. Do mesmo modo, na Lei de Licitações 14.133/2021, determina que o contrato deverá ser executado sempre com um ou mais fiscais:

> Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração

> especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.
> § 1º O fiscal do contrato anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados.
> § 2º O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência.
> § 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual (Brasil, 2021).

Ao seguir o mesmo entendimento, não é escusável a obrigação de fiscalização que recai sobre o ente público. Pois, por diversas leis, foi estabelecida a necessidade dessa vigilância em face dos contratos contraídos, como os art. 169 e art. 140 da mesma lei mencionam.

Desse modo, ainda há outras maneiras de prevenir eventuais prejuízos para a Administração Pública, ao utilizar um controle preventivo. Inclusive, a própria tese do Tema 1.118 afirma que o ente público deve apenas pagar à contratada, quando receber a quitação de todos os pagamentos trabalhistas e relacionados da empresa terceirizada.

Logo, essa é uma das formas de controle preventivo que pode ser feito como uma maneira de antecipação sob pena de incidir responsabilidade de pagamento em face da inadimplência dos funcionários terceirizados. Da mesma forma, a instrução normativa nº 05/2017 no art. 40, e o Decreto nº 9.507/2018, no art. 10 e 11, expõem o encargo da fiscalização. Como o próprio acórdão do Tema 1.118 destacou, e mesmo reconhecendo essas obrigações, e possibilidades de prevenção, imputou o cargo ao trabalhador, retirando do ente público o dever de cumprir suas próprias obrigações, como o mesmo listou em sua decisão.

Noutro giro, a presunção de legitimidade dos atos administrativos pressupõe um trabalho de vigilância feito da forma completa. Todavia, no caso em comento, essa presunção é quebrada em virtude da evidente falha na fiscalização advinda da inadimplência das verbas trabalhistas dos funcionários terceirizados.

Por outro lado, como já dito anteriormente, é oneroso ao trabalhador conseguir comprovar que a gestão pública falhou em seu dever de fiscalizar e vigiar, ao passo em que, diversas leis estabelecem a obrigação do ente público. Consequentemente, a exigência da demonstração que atuou conforme suas obrigações deveria ser da gestão pública, e não do trabalhador que sofre já com sua vulnerabilidade em decorrência da

situação, e ainda mais pela dificuldade em produzir essas provas, que são documentos internos da gestão.

Em relação a esse assunto, o Ministro Edson Fachin falou:

> [...] **Agora a Administração Pública quer terceirizar também o ônus da prova, da sua culpa. É a hipertrofia superlativada da terceirização.**
> [...] **Fazer recair sobre os trabalhadores é exigir desincumbirem-se os trabalhadores de uma prova cujo encargo não tem as mínimas condições de serem satisfeitas.** Por isso, consequentemente, nos limites de sua competência, esse Tribunal tem mantido a condenação subsidiária imputada aos entes tomadores de serviço, sempre que afirmado pela Justiça Trabalhista da origem que o tomador não se desvencilhou de tal encargo, ou seja, não produziu prova da aludida fiscalização. Em meu modo de ver, é, sim, dever do ente tomador de serviço provar que fiscalizou; se não o fizer, responde. Essa é a compreensão pessoal que tenho no sentido de encaminhar o voto nesta matéria (Brasil, STF, 2025, grifo nosso).

Inclusive, o Ministro Luís Roberto Barroso, em sua fala afirma que o seguinte:

> Ademais, pela tese do Ministro Nunes Marques, **a Administração Pública, antes de fazer o pagamento periódico, precisa verificar que as obrigações trabalhistas tenham sido cumpridas. Se não tiverem sido cumpridas, ela não deve pagar.**
> De modo que eu entendo as preocupações de Vossa Excelência, mas é só para deixar claro que a posição do Ministro Nunes Marques - eu não sei se vai ser majoritária, teve a minha adesão, vamos debater - não deixa o trabalhador desamparado. Basta que ele notifique que não está sendo cumprido, e **a Administração se torna responsável, ou basta que a Administração tenha pagado à terceirizada sem antes verificar o cumprimento das obrigações trabalhistas, que ela também se torna responsável.** Portanto, nós não estamos dando imunidade (Brasil, STF, 2025, grifo nosso).

Assim, restou claro que ele entende no sentido do cumprimento de obrigações pelo ente público, tendo em vista que possui o dever de fiscalizar suas empresas contratadas.

Além disso, adiciona:

> Mas, na hora de fazer o pagamento, a previsão legal, que é a que está no art. 121, § 3º, desta Lei nº 14.133, diz assim: nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva, **cabe à Administração, entre outras medidas, condicionar o pagamento à comprovação de quitação** das obrigações trabalhistas vencidas relativas ao contrato. **Portanto, a Administração tem que monitorar** (Brasil, STF, 2025, grifo nosso)**.**

É justamente essa questão que envolve uma relação contraditória, em que pese, o Ministro afirmou novamente que a Administração precisa monitorar, e que cabe

à ela condicionar o pagamento da empresa contratada à comprovação da quitação das obrigações trabalhistas. Todavia, mesmo assim, o STF decide no sentido de impor o ônus da prova ao trabalhador, mesmo sabendo que quem deveria fiscalizar, como disse, é do ente público. Nesse mesmo entendimento, o Ministro Edson Fachin expõe:

> **Se a Administração Pública não comprovar que praticou todos os atos legalmente obrigatórios de fiscalização do cumprimento pelo empregador contratado das obrigações trabalhistas referentes aos trabalhadores terceirizados, o que era de seu exclusivo ônus, isso é suficiente por si só para configurar a presença da conduta omissiva da Administração, configuradora de uma culpa in vigilando.**
> O mesmo ocorre em relação às obrigações legais exigidas para a contratação, caracterizando-se a culpa in eligendo. Portanto, essa é a divergência que trago à colação e, por isso, pedindo todas as vênias ao eminente Ministro-Relator, voto no sentido de negar provimento ao recurso extraordinário e, coerente com o que eu estou a sustentar, a tese seria:
> **É da Administração Pública o ônus de comprovar que se desincumbiu de todas as medidas legais exigidas para fins de se eximir da responsabilidade por ter faltado com o dever de bem contratar e de bem fiscalizar o cumprimento das obrigações trabalhistas por parte da empresa prestadora de serviços contratados** (Brasil**,** STF, 2024, grifo nosso)**.**

Portanto, o Tema 1.118 acabou por ampliar a vulnerabilidade dos trabalhadores, que já se encontram em situação desfavorável em razão da inadimplência do salário. A esses trabalhadores ainda se impõe o encargo de comprovar a ausência de fiscalização por parte da Administração Pública, quando, na realidade, é o próprio ente público que dispõe de todos os meios legais e institucionais para demonstrar o cumprimento de seus deveres, logo, cabe a ele zelar pela observância do contrato e da lei na execução dos serviços terceirizados.

Assim, transferir tal ônus ao trabalhador é excessivamente gravoso, sobretudo porque envolve a difícil tarefa de provar a ausência de fiscalização, ou seja, a inexistência de um fato, o que torna a produção da prova impossível, e de difícil acesso, configurando, portanto, uma verdadeira prova diabólica.

6 CONCLUSÃO

Analisando o exposto, é possível compreender que a decisão proferida no Tema 1.118 do STF acentua a vulnerabilidade e a fragilidade processual do trabalhador. Em um momento no qual ele já sofre com seus direitos violados, ao ingressar com a ação trabalhista se depara com a ausência de resguardo ou proteção, pois lhe é imputado

um ônus probatório de grande dificuldade ou impossível de cumprir, a prova diabólica.

É compreensível que o Supremo Tribunal Federal busque resguardar o erário público, uma vez que a responsabilização subsidiária é uma situação frequente, e a Administração precisaria arcar com inúmeras ações, o que poderia levar à insuficiência de recursos. Entretanto, conforme demonstrado pela linha do tempo, desde o princípio já havia a obrigação da gestão pública de fiscalizar os contratos, tal como faria qualquer contratante de serviços terceirizados.

Mais de uma lei e entendimento jurisprudencial estabeleceram a obrigação e o dever do ente público de se prevenir contra o inadimplemento da empresa contratada. Nesse mesmo sentido, o próprio STF, em sua decisão, listou as condutas que a Administração deve adotar para evitar que tais situações ocorram.

Portanto, a decisão se mostra contraditória: mesmo diante de todo o entendimento sobre a obrigação de honrar com o dever de fiscalização, a Corte decidiu por manter o ônus da prova com o trabalhador. Essa decisão enseja a produção de uma prova diabólica contra o bem maior resguardado do Direito do Trabalho: o próprio trabalhador.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Homero. Ônus da Prova Trabalhista. *In*: BATISTA, Homero. **Direito do trabalho aplicado:** processo do trabalho. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2021. Cap. 12. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/direito-do-trabalho-aplicado- processo-do-trabalho/1394708449. Acesso em: 19 set. 2025.

BRASIL. **Código de Processo Civil de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto – lei nº 9.507, de 21 de setembro de 2018**. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015- 2018/2018/decreto/d9507.htm. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. **Instrução normativa nº 5, de 25 de maio de 2017**. Dispõe sobre regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-n-05-de-26-de-maio-de-2017---Hiperlink.pdf. Acesso em 24 nov. 2025.

BRASIL. **Lei n. 14.133, de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 17 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal Federal (STF). Plenário virtual. Ministro Luiz Fux. **Jurisprudência,** Brasília, 20 nov. 2020. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=9161589. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). 1ª turma. Rcl-AgR 40.137 AgR. Relatora: Ministra Rosa Weber. Red. do acórdão Min. Luiz Fux. **DJe** 12 ago. 2020. Disponível em Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/ . Acesso em 18 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). 2ª Turma.Rcl: 67688 MA, Relator.: Ministro: Edson Fachin, Data de Julgamento: 9 set. 2024. **DJe,** 2 out. 2024. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br//. Acesso em 18 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 16**. Relator: Cezar Peluso. Julgado: 24 nov. 2010. DJe**,** 9 set. 2011. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Primeira Turma**.** AgR RCL: 16846. Relator: Ministro Roberto Barroso, Data de julgamento: 19/05/2015**, DJe,** 5 ago. 2015. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Plenário. **Recurso Extraordinário:** RE 1.298.647 São Paulo. Relator: Ministro Nunes Marques. Disponível em: https://portal.trt3.jus.br/internet/jurisprudencia/repercussao-geral-e-controle-concentrado-adi-adc-e-adpf-stf/downloads/tema-1118-stf-acordao-de-merito-publicado-15-04-2025.pdf. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Recurso Extraordinário n 760.931/DF. Tema 246. Relator: Ministra Rosa Weber. Julgamento: 26 maio 2017. **DJe,** 12 set. 2025. Disponível em: https://www.stf.jus.br. Acesso em: 4 jun. de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Recurso Extraordinário n. 1.298.647/SP. Relator: Ministro Nunes Marques. Julgado: 13 fev. 2025. **DJe,** 21 fev. 2025. Tema 1.118 da Repercussão Geral. Disponível em: https://www.stf.jus.br. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Tema 1.118:** ônus da prova acerca de eventual conduta culposa na fiscalização das obrigações trabalhistas de prestadora de serviços, para fins de responsabilização subsidiária da Administração Pública, em virtude da tese firmada no RE 760.931 (Tema 246). Caso principal: RE 1298647. Relator: Ministro Nunes Marques. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incide n te=6048634&numeroProcesso=1298647&classeProcesso=RE&numeroTema=1118. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho (TRT). 2ª Região. 3ª Turma. **ROT: 10026361620245020610**. Relatora: Rosana de Almeida Buono. Publicado em: 6 nov. 2025. https://www.jusbrasil.com.br/ . Acesso em 24 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho (TRT). 12ª Região. **Recurso Ordinário Trabalhista n. 0000988-52.2022.5.12.0056.** Relator: Hélio Henrique Garcia Romero. Julgado em: 7 maio 2025a. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/ . Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho (TRT). 1ª turma. **ROT:** 0010848-55.2022.5 .18.0129. Relator.: Welington Luis Peixoto. 2022. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/ . Acesso em 18 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho (TRT). 20ª Região. **Recurso Ordinário n. 0000970-62.2022.5.20.0006.** Relator: Thenisson Santana Dória. Publicado em: 13 maio 2025b. Recurso ordinário da segunda reclamada. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho (TRT). 1ª Região. 1ª Turma. **Recurso Ordinário Trabalhista :** 01008+984820195010019, Relator.: GUSTAVO TADEU ALKMIM, Data de Julgamento: 08/11/2022. DEJT, 2022 nov.2017.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho (TRT). 5ª Região. 2ª Turma. **Embargos de Declaração no processo n. 0000252-46.2022.5.05.0461.** Relatora: Ana Paola Santos Machado Diniz. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/ . Acesso em: 4 de jun. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). 2ª turma. TST - Ag-ARR: 0000520-58.2016 .5.09.0022, Relator: Maria Helena Mallmann. Julgamento: 22 mar. 2023. **DEJT,** 24 mar. 2023. https://www.jusbrasil.com.br/ . Acesso em 18 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). 8ª turma. RR: 2224820185230041,

Relator: João Batista Brito Pereira. Data de Julgamento: 28 out. 2020a. **DEJT,** 3 nov. 2020. https://www.jusbrasil.com.br/ . Acesso em 18 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). 8ª turma. RR: 244941820135240021. Relator: Márcio Eurico Vitral Amaro. Julgamento: 18 dez. 2019. **DEJT,** 7 jan. 2020b. https://www.jusbrasil.com.br/ . Acesso em 18 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). Súmula n. 331 do TST: contrato de prestação de serviços. Legalidade (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) – Res. 174/2011. **DEJT,** 31 maio 2011. Disponível em: https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html. Acesso em: 17 nov. 2025.

DALLEGRAVE NETO, José. Ônus da Prova à Luz da Reforma Trabalhista *In*: BOUCINHAS FILHO, Jorge Cavalcanti; MARTINS, Rafael Lara; MIZIARA, Raphael. **Reforma Trabalhista na visão da advocacia:** aspectos práticos e estratégias para o cotidiano. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/reforma-trabalhista-na-visao-da-advocacia-aspectos-praticos-e-estrategias-para-o-cotidiano/1250395859. Acesso em: 19 set. 2025.

MENDES, Anderson; CAPIOTTO, Gabriele. Saneamento do Processo no Novo Código de Processo Civil. *In:* ALVIM, Teresa; DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Doutrinas essenciais**: Novo Processo Civil: processo de conhecimento. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. Cap. 23. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/doutrinas- essenciais-novo-processo-civil-processo-de-conhecimento/1197026130. Acesso em: 17 set. 2025.

REIS, Luciano Elias. **O tema 1118 do STF**: e o impacto nas licitações e nos contratos terceirizados da administração pública. Curitiba: Negócios Públicos, 2025. [E-book]. Disponível em: https://www.lucianoeliasreis.com.br/wp-content/uploads/2025/06/Ebook.-Luciano-Reis.-O-Tema-1118.pdf. Acesso em: 18 nov. 2025.

O RECONHECIMENTO DA FILIAÇÃO SOCIOAFETIVA PÓS-MORTE E SEUS EFEITOS PESSOAIS E PATRIMONIAIS NO DIREITO SUCESSÓRIO

Lillian Suyanne de Medeiros Góes[1]
Emmanuelli Karina de Brito Gondim Moura Soares[2]

RESUMO

O presente trabalho evidencia a evolução social que permitiu a superação da concepção tradicional de que a família só poderia ser constituída por meio do casamento ou de vínculos biológicos, consolidando a filiação socioafetiva por meio do princípio da afetividade. Dessa forma, analisa-se o reconhecimento dessa filiação pós- morte e seus efeitos pessoais e patrimoniais no direito sucessório, com o objetivo de verificar os impactos jurídicos decorrentes e as dificuldades probatórias envolvidas. Para tanto, adota-se metodologia qualitativa, de natureza teórica e bibliográfica, complementada por análise jurisprudencial e estudo de caso. Os estudos já demonstram que a jurisprudência brasileira tem reconhecido a filiação pautada no afeto, inclusive após o falecimento, quando comprovados convivência, posse do estado de filho e exteriorização pública do vínculo, estendendo à socioafetividade direitos como nome, guarda, alimentos e participação na sucessão. Além disso, evidencia o valor da afetividade como elemento central na sucessão: ela permite a inclusão do filho socioafetivo, mas também pode fundamentar a exclusão do genitor biológico por abandono afetivo, através da interpretação ampliada da indignidade sucessória. Conclui-se que, apesar da consolidação jurisprudencial, a ausência de regulamentação expressa no Código Civil ainda gera desafios probatórios e insegurança, tornando urgente a aprovação do Projeto de Lei de reforma que propõe a inclusão da socioafetividade e seus desdobramentos.

Palavras-chave: Reconhecimento. Filiação socioafetiva. Pós-morte. Efeitos pessoais e

[1] Acadêmica do 4º ano do curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN. Email: lillian.suyanne@hotmail.com
[2] Professora-orientadora. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professora de Direito da Graduação do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: emanuelli@unirn.edu.br

patrimoniais.

THE RECOGNITION OF POST-MORTEM SOCIO-AFFECTIVE FILIATION AND IT'S PERSONAL AND PATRIMONIAL EFFECTS ON INHERITANCE LAW

ABSTRACT

This study highlights the social evolution that enabled the overcoming of the traditional notion that a family could only be formed through marriage or biological ties, thereby consolidating socio-affective parenthood under the principle of affectivity. Thus, the research examines the post-mortem recognition of this form of filiation and its personal and patrimonial effects within inheritance law, aiming to identify the resulting legal impacts and the evidentiary challenges involved. To this end, the study adopts a qualitative methodology, theoretical and bibliographic in nature, complemented by case studies and jurisprudential analysis. Moreover, existing studies show that Brazilian case law has increasingly recognized affectivity-based parenthood, even after death, when coexistence, the possession of the status of a child, and the public expression of the relationship are demonstrated, thereby extending to socio- affective children rights such as name, custody, maintenance, and inheritance. In addition, the study underscores the role of affectivity as a central element in succession law: it allows the inclusion of the socio-affective child but may also justify the exclusion of the biological parent for affective abandonment through an expanded interpretation of hereditary unworthiness. The study concludes that, despite jurisprudential consolidation, the absence of explicit regulation in the Civil Code continues to generate evidentiary challenges and legal uncertainty, reinforcing the urgency of approving the proposed reform bill that seeks to formally incorporate socio-affectivity and its legal effects.

Keywords: Recognition. Socio-affective filiation. Post-mortem. Personal and patrimonial effects.

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o Direito de Família no Brasil passou por um profundo

processo de reconstrução conceitual, em especial após a promulgação da Constituição Federal de 1988. A Carta Magna, ao consagrar a dignidade da pessoa humana e o princípio da igualdade entre os filhos (Art. 227, § 6º), promoveu a superação da concepção tradicional de que a família se constituiria apenas por meio do casamento ou de vínculos biológicos. Essa evolução social e normativa abriu espaço para o reconhecimento de diversos arranjos familiares e de novas fontes de filiação, pautadas, sobretudo, no afeto, cuidado e convivência.

Nesse contexto, a filiação socioafetiva emerge como um vínculo tão relevante quanto o registro civil de nascimento ou a relação biológica, gerando plenos efeitos jurídicos nas famílias contemporâneas.

O marco dessa evolução foi o julgamento do Recurso Extraordinário n.º 898.060 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no qual foi firmada tese de repercussão geral (Tema 622) reconhecendo a inexistência de hierarquia entre a filiação biológica e a socioafetiva, consolidando o instituto da multiparentalidade no ordenamento jurídico brasileiro.

Apesar da consolidação doutrinária e jurisprudencial da socioafetividade, o tema apresenta um ponto ainda sensível e carente de regulamentação legal específica: o reconhecimento da filiação socioafetiva após o falecimento do pretenso pai afetivo. Tal lacuna normativa contribui para a insegurança jurídica e intensifica a complexidade das demandas, especialmente no âmbito do Direito Sucessório.

Diante disso, a questão central que orienta este estudo é: Seria juridicamente viável o reconhecimento da filiação socioafetiva após o falecimento do pai afetivo, mesmo na ausência de vínculo jurídico formal em vida, e quais seriam os efeitos práticos e jurídicos desse reconhecimento, em especial no campo sucessório?

O objetivo geral deste estudo é analisar os efeitos pessoais, patrimoniais e assistenciais decorrentes do reconhecimento pós-morte da paternidade socioafetiva, no campo sucessório, bem como examinar as diferentes formas e as dificuldades probatórias envolvidas nesse reconhecimento, seja pela via administrativa (Provimentos nº 63/2017 e 83/2019 do CNJ) ou judicial. Para tanto, buscam-se objetivos específicos como analisar a evolução do tema na legislação e jurisprudência; especificar os efeitos jurídicos da filiação reconhecida pós-morte; e investigar o uso da afetividade como critério tanto para a aquisição quanto para a perda de direitos sucessórios, em uma análise contrastiva com os casos de abandono afetivo que têm ensejado a exclusão de

herdeiros.

Um aspecto que enriquece ainda mais este estudo é a crescente discussão sobre o reconhecimento da paternidade socioafetiva entre avôs e netos, especialmente no contexto sucessório.

A relevância do presente estudo se manifesta em três frentes. No aspecto social, confere visibilidade e segurança jurídica às famílias construídas pelo afeto, as quais são cada vez mais presentes na realidade brasileira. No campo jurídico, a pesquisa é crucial diante da inexistência de regulamentação expressa no Código Civil, demandando uma interpretação sistemática do ordenamento em conformidade com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da igualdade entre os filhos. Por fim, no aspecto acadêmico-científico, a investigação contribui para o aprofundamento do debate sobre as tensões normativas existentes, notadamente sobre o procedimento probatório pós-morte e a necessidade de atualização do Direito Sucessório, conforme proposto em projetos de reforma do Código Civil.

A metodologia empregada é de natureza qualitativa e teórica, ancorada principalmente em pesquisa bibliográfica e análise jurisprudencial. O estudo baseia- se na interpretação da norma jurídica a partir de obras doutrinárias, artigos científicos, e na análise de decisões dos tribunais superiores (STF e STJ) e estaduais.

2 PANORAMA HISTÓRICO E CONSTITUCIONAL DA FILIAÇÃO

Historicamente em nosso Direito, sempre esteve presente a regra de discriminação dos filhos havidos fora do casamento, decorrente, sobretudo, do Direito Romano, no qual esses filhos só possuíam direitos e garantias advindos da genitora, sem qualquer relação com o genitor.

Esse posicionamento perdurou na maior parte da história do Direito. Isso porque, por muitos anos, a unidade familiar se constituía unicamente em torno do matrimônio, imposto pelos valores sociais da união matrimonial indissolúvel cristã.

Por sua vez, no Brasil, o revogado Código Civil de 1916 tinha o posicionamento de que os filhos incestuosos e os adulterinos não poderiam ser reconhecidos. Ou seja, os filhos considerados ilegítimos[3] eram totalmente discriminados e não obtinham o devido reconhecimento, sendo a sua filiação considerada espúria e desprovida de direitos

[3] Filho considerado ilegítimo é aquele nascido fora do casamento

legais, refletindo a forte influência da moral e dos costumes da época na legislação.

Segundo Maria Berenice Dias sobre essa revogada Lei:

> Fazendo uso de terminologia plena de discriminação, os filhos se classificavam em legítimos, ilegítimos e legitimados. Os ilegítimos, por sua vez, eram divididos em naturais ou espúrios. Os filhos espúrios se subdividiam em incestuosos e adulterinos. Essa classificação tinha como único critério a circunstância de o filho ter sido gerado dentro ou fora do casamento, se os genitores eram ou não casados entre si. Ou seja, a situação conjugal do pai e da mãe refletia-se na identificação dos filhos: conferia-lhes ou subtraía-lhes não só o direito à identidade, mas também o direito à sobrevivência. (DIAS, 2013, p. 322)[4]

Uma justificativa para a discriminação dos filhos havidos fora do casamento era que, por muito tempo, não era possível ter a absoluta certeza de quem era o genitor biológico e o matrimônio era o único modelo capaz de garantir segurança jurídica na sucessão e direito de família.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, passou a ser vedada qualquer tipo de discriminação entre os filhos havidos fora do casamento com os advindos do matrimônio, sendo revogados os artigos do Código Civil de 1916 que não reconheciam a filiação desses filhos. Com efeito, dispõe o artigo 227, §6º, da Constituição Federal que "os filhos, havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação" (BRASIL, 1988).

Portanto, apenas com o advento da Constituição de 1988 que os filhos anteriormente considerados ilegítimos foram equiparados aos denominados legítimos. No entanto, enquanto o Código Civil de 1916 ainda vigorava e após a referida Constituição de 1988, foi promulgada a Lei de Investigação de Paternidade (Lei 8.560/1992), surgindo, dessa forma, a possibilidade de se saber com plena certeza a paternidade biológica com a criação do exame de DNA, que aponta com total eficácia a origem da filiação sanguínea, o que é muito importante como garantia de princípios básicos ao ser humano, como a dignidade, liberdade e solidariedade. Essa mudança de paradigma representa não tão-somente uma evolução no âmbito científico, mas também uma importante repercussão no Ordenamento Jurídico pelos novos posicionamentos que passaram a ser adotados na jurisprudência, em razão da possibilidade de legitimar os filhos havidos fora do casamento mediante prova

[4] DIAS, Maria Berenice. **Manual de Direito de Família.** 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 322.

praticamente incontestável.

Todavia, a mudança do paradigma não parou na promulgação da Constituição Federal de 1988, o Código Civil de 2002, no seu artigo 1.597, passou a normatizar também os filhos advindos de reprodução assistida, concedendo a eles os mesmos direitos inerentes à filiação biológica e, conjuntamente, o Conselho Nacional de Justiça editou o Enunciado nº 40, autorizando a filiação de filho concebido por reprodução assistida ao casal homoafetivo.

Diante dessa evolução social e legislativa, Maria Berenice Dias afirma que atualmente:

> [...] a filiação é estabelecida pelo fato do nascimento. Pouco importa se a concepção foi lícita, se decorreu de relacionamento ético ou não. Basta atentar que mesmo o filho fruto de relação incestuosa, é filho para todos os efeitos legais. (DIAS, 2020, p. 206)[5]

Com isso, percebe-se que o Direito das Famílias se tornou mais inclusivo e sensível à realidade social, principalmente no tocante à inexistência, na atualidade, de designações que diferenciem os filhos, promovendo, desse modo, soluções jurídicas mais humanas e justas. Partindo desse viés evolutivo, novas alterações aconteceram em nosso Ordenamento Jurídico.

O art. 1.593 do Código Civil (2002) estabelece que o parentesco pode ser natural ou civil, "conforme resulte de consanguinidade ou outra origem". Ao admitir essa "outra origem", o legislador abriu espaço para formas de filiação que não dependem exclusivamente da ligação biológica, permitindo que o afeto seja reconhecido como base legítima para a constituição da parentalidade.

Todavia, diante da omissão do Poder Legislativo em editar normas específicas sobre o tema, abriu-se uma lacuna que foi preenchida pela atuação do Judiciário. Nesse contexto, os Tribunais do nosso país passaram a reconhecer a filiação socioafetiva, fundada exclusivamente no vínculo afetivo, sem a necessidade de comprovação de origem biológica, compreendendo a filiação socioafetiva como uma modalidade de parentesco civil, dotada dos mesmos efeitos jurídicos atribuídos às demais formas de filiação.

No julgamento do Recurso Extraordinário n.º 898.060, sob a sistemática da Repercussão Geral (tema 622), o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de

[5] DIAS, Maria Berenice. **Manual de Direito das Famílias**. 13ª edição. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 206.

grande relevância e impacto para o Direito das Famílias[6] (STF, RE 898.060/DF, Tema 622). A Corte decidiu que a existência da filiação socioafetiva, ainda que ausente de registro formal, não impede o reconhecimento simultâneo do vínculo biológico, atribuindo a ambos os vínculos os efeitos jurídicos correspondentes, inclusive reconhecendo que não existe hierarquia entre a filiação socioafetiva e a biológica. Como consequência disso, e dando uma interpretação mais ampliada ao artigo 1.596 do Código Civil, passou a ser reconhecido como tipos de filiação: o natural (sanguíneo), civil (adoção) e outras origens (socioafetiva).

A tese fixada nesse julgamento consolidou a compreensão de que a paternidade socioafetiva, independentemente de constar ou não no registro civil, pode coexistir com a paternidade biológica, garantindo a ambas plenas eficácias jurídicas. Esse entendimento rompeu com a visão tradicional de exclusividade dos vínculos de filiação, permitindo o reconhecimento simultâneo e equilibrado de diferentes formas de parentalidade.

Sendo assim, atualmente, o reconhecimento da filiação pelo afeto, decorrente de um alargamento do conceito de família fruto de interpretação extensiva do art. 226 da Constituição Federal e ancorado no princípio da afetividade, assegura todos os efeitos jurídicos da filiação biológica e da adotiva, especialmente no que tange aos direitos obrigacionais e sucessórios.

Diante desse reconhecimento amplo e da produção de efeitos jurídicos plenos, torna-se imprescindível examinar de que forma o ordenamento jurídico disciplina o reconhecimento formal da filiação socioafetiva, bem como quem detém legitimidade para promovê-lo. A formalização desse vínculo revela-se essencial para a segurança jurídica das relações familiares e para a efetiva tutela dos direitos decorrentes da parentalidade fundada no afeto.

3 DA LEGITIMIDADE PARA O RECONHECIMENTO FORMAL DA FILIAÇÃO SOCIOAFETIVA

Além da consanguinidade e da adoção, o Direito passou a admitir também outras formas de filiação. Como supramencionado, isso decorre das transformações no modelo familiar e do enfraquecimento da visão tradicional centrada exclusivamente no

[6] O Supremo Tribunal Federal, ao conceder repercussão geral ao tema n. 622, no *leading* case do RE 898060/SC, entendeu que a paternidade socioafetiva, declarada ou não em registro público, não impede o reconhecimento do vínculo de filiação concomitante baseado na origem biológica, com efeitos jurídicos próprios.

casamento, o que levou à crescente valorização do afeto como elemento basilar das relações familiares, tornando-se viável a formação de uma família e de vínculos de filiação baseados exclusivamente no afeto. Na família contemporânea, o amor se consolidou como fundamento indispensável.

Nessa linha de raciocínio, Fábio Ulhoa define filho socioafetivo:

> "A filiação socioafetiva constitui-se pela manifestação do afeto e cuidados próprios das demais espécies de filiação entre aquele que sabidamente não é o genitor ou genitora e a pessoa tratada como se fosse seu filho". (COELHO, 2006, p. 180).

Nesse contexto, pode ser considerado pai ou mãe socioafetivos aqueles que, mesmo não sendo o genitor biológico, assume de forma contínua e pública as funções parentais, oferecendo amor, cuidado, zelo e atenção ao longo do tempo de convivência. O princípio do melhor interesse da criança e do adolescente orienta essa construção, pois privilegia o vínculo que efetivamente atende às necessidades afetivas, emocionais e de desenvolvimento da prole, ainda que ausente a origem sanguínea.

Para que tal filiação seja reconhecida, é necessário que se demonstre a existência de uma relação de fato equiparável à de pais e filho, caracterizada pela chamada posse do estado de filho, conforme previsto pelo Enunciado nº 256 da III Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal[7]. Essa posse se evidencia pela exteriorização pública do tratamento como filho, pelo reconhecimento social dessa condição e pelo exercício contínuo das funções parentais. Em outras palavras, deve ficar comprovado que houve não apenas convivência, mas a vivência de uma verdadeira parentalidade, marcada pela dedicação, apoio material e pelo afeto recíproco.

Nesse sentido, Cristiano Chaves de Farias destaca em sua obra que a paternidade é resultado de um papel exercido no dia a dia, e não simplesmente da herança genética. Em complemento a essa ideia, o autor acrescenta:

> O pai afetivo é aquele que ocupa, na vida do filho, o lugar do pai (a função). [...] É aquele que ao dar abrigo, carinho, educação, amor... ao filho, expõe o foro íntimo da filiação, apresentando-se em todos os momentos, inclusive naqueles em que se toma a lição de casa ou verifica o boletim escolar. (FARIAS, ROSENVALD, 2015, p. 591)

Assim, a legitimidade da filiação socioafetiva não decorre de um simples ato de

[7] Enunciado 256-CJF: A posse do estado de filho (parentalidade socioafetiva) constitui modalidade de parentesco civil.

vontade, mas de uma realidade que traduz o exercício da paternidade ou maternidade em seu sentido mais pleno.

Em suma, de forma mais descomplicada, a filiação socioafetiva ocorre quando um homem ou uma mulher assume o papel de pai ou mãe, cuidando, educando e amando uma criança como se fosse seu próprio filho, mesmo sem existir vínculo biológico entre eles.

Além do reconhecimento judicial, o ordenamento jurídico passou a admitir também a formalização da filiação socioafetiva pela via extrajudicial, especialmente após a edição dos Provimentos nº 63/2017 e nº 83/2019 do Conselho Nacional de Justiça. Essas normas padronizaram o procedimento nos cartórios de registro civil, permitindo que a filiação socioafetiva seja reconhecida diretamente em serventia extrajudicial, de forma simples e célere. Importante destacar que o Provimento nº 83/2019 ampliou a idade mínima para 12 anos no reconhecimento extrajudicial. Para menores de 12 anos, o reconhecimento da filiação socioafetiva deverá ocorrer exclusivamente pela via judicial.[8]

Ademais, conforme admitido pelo Superior Tribunal de Justiça no REsp[9] 1.500.999/RJ (3ª Turma, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, julgado em 12/4/2016), é plenamente possível o reconhecimento da paternidade socioafetiva pós-morte. No tocante a legitimidade para propositura dessa ação, o filho interessado deve ajuizar ação declaratória visando ao reconhecimento de que, em vida, o falecido exerceu funções parentais de forma contínua, pública e afetiva, caracterizando verdadeira paternidade socioafetiva.

A demanda deve ser proposta em face dos herdeiros do falecido, que serão diretamente atingidos pelos efeitos patrimoniais e sucessórios decorrentes de eventual procedência do pedido. Para comprovar a existência desse vínculo, o autor pode apresentar fotografias, mensagens, vídeos, registros de convivência, publicações em redes sociais, além de testemunhas que confirmem a relação de cuidado, afeto e tratamento como filho.

No mesmo sentido, os tribunais têm reconhecido a possibilidade dessa filiação, desde que comprovada a posse do estado de filho, conforme amplamente exposto.

[8] Art. 1º O Provimento n. 63, de 14 de novembro de 2017, passa a vigorar com as seguintes alterações: I - o art. 10 passa a ter a seguinte redação:
Art. 10. O reconhecimento voluntário da paternidade ou da maternidade socioafetiva de pessoas acima de 12 anos será autorizado perante os oficiais de registro civil das pessoas naturais.

[9] SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Recurso Especial* nº 1.500.999/RJ. 3ª Turma. Relator: Min. Ricardo Villas Bôas Cueva. Julgado em 12 abr. 2016. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 19 abr. 2016. **Direito de família. Filiação socioafetiva. Posse do estado de filho. Possibilidade de reconhecimento.**

Exemplo disso é a seguinte decisão que admitiu o vínculo mesmo sem manifestação expressa do falecido, entendendo que o tratamento público e contínuo como filha e o reconhecimento social da relação são suficientes para a procedência do pedido. Essa orientação reafirma os parâmetros adotados pelo STJ e demonstra a consolidação jurisprudencial do tema.

> APELAÇÃO CÍVEL – DIREITO DE FAMÍLIA – AÇÃO DE RECONHECIMENTO DE FILIAÇÃO SOCIOAFETIVA POST MORTEM – TIOS E SOBRINHA – DEMONSTRADA A POSSE DE ESTADO DE FILHA – PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS
> Mesmo quando ausente manifestação expressa da vontade do falecido, o reconhecimento de filiação socioafetiva "post mortem" é possível, desde que efetivamente demonstrados seus requisitos, i.e., tratamento ao postulante, como se filho fosse, havendo reconhecimento público e notório no meio social e familiar enquanto tal (Nesse sentido, REsp XXXXX/MG, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 15/08/2017, DJe 22/08/2017).
> Evidenciados os requisitos caracterizadores da mencionada parentalidade socioafetiva, é de rigor a procedência dos pedidos.
> (TJMG - Apelação Cível 1.0000.22.160468-9/001, Relator(a): Des.(a) Maria Luiza Santana Assunção, 4ª Câmara Cível Especializada, julgamento em 01/12/2022, publicação da súmula em 02/12/2022)

Portanto, a crescente valorização do afeto como elemento basilar das relações familiares impede o afastamento da incidência de direitos e obrigações jurídicas, sobretudo quando se identifica uma relação consolidada pelo afeto, cuidado e convivência. Desta forma, a filiação, mesmo com base no afeto, gera efeitos, especialmente: o do nome do pai ou da mãe (patronímico); a guarda; o direito a alimentos, direitos sucessórios e outros. Se a filiação fundada no afeto é capaz de produzir efeitos jurídicos plenos, torna-se igualmente necessário refletir sobre as consequências decorrentes da violação dos deveres que dela emergem. A ausência injustificada de cuidado, presença e responsabilidade parental compromete a própria função da afetividade como fundamento das relações familiares, abrindo espaço para a análise de seus reflexos no âmbito sucessório.

3.1 **O ABANDONO AFETIVO COMO CAUSA DE EXCLUSÃO DE HERANÇA**

Conforme exposto, a legitimidade para o reconhecimento da filiação socioafetiva repousa no princípio da afetividade, que se consolidou como fundamento das relações familiares contemporâneas. Entretanto, se, por um lado, o afeto passou a ser considerado elemento suficiente para a constituição da parentalidade, por outro, sua ausência pode

gerar efeitos negativos na esfera sucessória, especialmente quando configurado o abandono afetivo. Nessa perspectiva, a afetividade deixa de ser apenas um critério de inclusão, servindo também como parâmetro para a exclusão de direitos.

É nesse sentido que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, seguida pelos Tribunais de Justiça estaduais, tem ampliado a interpretação do art. 1.814 do Código Civil, admitindo a exclusão sucessória por indignidade em situações que evidenciam grave violação aos deveres familiares, admitindo o abandono afetivo injustificado como forma de indignidade sucessória. Assim, o mesmo afeto que legitima o reconhecimento da filiação socioafetiva é também capaz de fundamentar a perda de direitos hereditários quando ausente, revelando a dupla função do princípio no campo do Direito das Sucessões.

Esse movimento mostra como o afeto se tornou peça-chave no direito contemporâneo: ele serve para reconhecer a filiação socioafetiva quando há uma relação pública, constante e clara de cuidado e convivência, mas também pode afastar direitos sucessórios de quem, mesmo sendo pai ou mãe biológico ou registrado, deixou de cumprir seu papel. É uma forma de equilibrar a valorização do afeto como elemento essencial da família com a proteção do patrimônio, ainda que isso signifique flexibilizar a taxatividade das hipóteses previstas em lei.

Recentemente, em outubro de 2025, a Lei nº 8.069/1990, Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), passou por uma importante atualização, passando a reconhecer expressamente o abandono afetivo como ilícito civil, passível de reparação por danos. Nesse sentido, as alterações introduzidas reforçam que a assistência afetiva é um dever jurídico dos pais, compreendendo convivência, orientação, apoio emocional e presença física sempre que possível (§§ 2º e 3º do art. 4º).

> § 2º Compete aos pais, além de zelar pelos direitos de que trata o art. 3º desta Lei, prestar aos filhos assistência afetiva, por meio de convívio ou de visitação periódica, que permita o acompanhamento da formação psicológica, moral e social da pessoa em desenvolvimento.
> § 3º Para efeitos desta Lei, considera-se assistência afetiva: I - orientação quanto às principais escolhas e oportunidades profissionais, educacionais e culturais;
> II - solidariedade e apoio nos momentos de intenso sofrimento ou de dificuldade;
> III - presença física espontaneamente solicitada pela criança ou adolescente quando possível de ser atendida.

Além disso, o novo parágrafo único do art. 5º estabelece que qualquer ação ou

omissão que viole direitos fundamentais da criança ou do adolescente configura conduta ilícita, incluindo os casos de abandono afetivo, sujeitando o responsável à reparação de danos.

Essa mudança na lei deixa ainda mais claro que o afeto é parte essencial do cuidado, mostrando que ser pai ou mãe vai muito além de garantir o sustento: envolve presença, apoio e participação real na vida da criança.

Conforme explica Paulo Lôbo (2011), o abandono afetivo corresponde ao descumprimento dos deveres jurídicos inerentes à paternidade, deixando de ser um problema puramente moral para assumir relevância jurídica. Isso porque o Direito passou a reconhecer que a omissão no exercício do afeto, do cuidado e da presença parental pode gerar consequências legais, inclusive na esfera da responsabilidade civil. Assim, aquele que falta com o múnus próprio do poder familiar pode ser responsabilizado pelos danos decorrentes dessa omissão.

Partindo dessa ideia, no julgamento do Recurso Especial nº 1.159.242/SP[10], a Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça condenou o genitor ao pagamento de indenização no valor de R$ 200.000,00 (duzentos mil reais) à filha, em razão do abandono afetivo. Na ocasião, a Ministra Nancy Andrighi, relatora do caso, fundamentou a decisão ao afirmar que "amar é faculdade, cuidar é dever", destacando que a omissão no exercício dos deveres parentais configura ilícito civil passível de responsabilização. Logo, o entendimento da jurisprudência e da doutrina já abordavam, antes mesmo da previsão legal, a responsabilidade civil dos pais quanto ao abandono afetivo decorrente da omissão no dever de cuidar da prole, constituindo elemento suficiente para caracterizar dano moral compensável.

Um outro caso paradigmático que reforça essa compreensão foi recentemente noticiado pelo Instituto Brasileiro de Direito de Família (IBDFAM), em decisão proferida pela Justiça do Pará. Na ocasião, foi reconhecido o pedido de destituição do poder familiar de um pai em razão do abandono afetivo de sua filha, consolidando a compreensão de que a ausência injustificada de cuidado, amor e convivência não apenas viola o princípio da dignidade da pessoa humana, mas também pode gerar efeitos jurídicos relevantes, como a exclusão de direitos futuros, inclusive de natureza sucessória (IBDFAM, 2025).

[10] SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Recurso Especial* nº 1.159.242/SP. 3ª Turma. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Julgado em 24 abr. 2012. *DJe* 10 maio 2012. **Abandono afetivo. Responsabilidade civil. Possibilidade de indenização por dano moral.**

Segundo a advogada do caso, Jamille Saraty, uma decisão como essa coloca o filho abandonado como protagonista de sua própria vida, oferecendo-lhe a oportunidade de reescrever sua história e apagar as marcas do abandono sofrido na infância. Além de permitir que ele deixe de transmitir aos próprios descendentes algo que não o representa e que não lhe traz boas lembranças.[11]

Um outro exemplo emblemático ocorreu no Tribunal de Justiça de São Paulo, em que um pai foi declarado como herdeiro indigno dos bens deixados por sua filha incapaz, em razão de abandono afetivo e material prolongado. A decisão foi fundamentada na comprovação de abandono material e afetivo por parte do homem durante a vida da filha, que era uma pessoa com deficiência. Mesmo sendo pai biológico, ele não exerceu qualquer cuidado ou dever parental.

A decisão reconheceu que a afetividade, ou sua ausência, pode ser critério decisivo não apenas para reconhecer vínculos familiares, mas também para excluí- los de direitos sucessórios. Esse caso reforça que a legitimidade da filiação socioafetiva exige não só o vínculo afetivo, mas sua exteriorização e continuidade, e que, na ausência destes, pode haver consequências jurídicas severas.

Segundo a advogada do caso, Vanessa Chaimer, em entrevista concedida a veículo de comunicação institucional, a decisão pode servir como um incentivo para que outras vítimas de abandono afetivo busquem a deserdação de seus genitores:

> "A decisão de buscar a deserdação do genitor que praticou abandono afetivo pode ser compreendida como uma tentativa de evitar que o autor desse abandono se beneficie das conquistas daqueles que ele negligenciou. Isso reforça a importância de responsabilizar aqueles que falharam em cumprir suas obrigações parentais, garantindo que não sejam recompensados por sua falta de responsabilidade."[12]

Portanto, ao mesmo tempo em que o ordenamento jurídico assegura a formalização da filiação socioafetiva com base no afeto, admite também, em interpretação evolutiva, a exclusão daquele que se mostrou indigno pela ausência prolongada e injustificada de cuidado e convivência.

---

[11] INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA (IBDFAM). ***Justiça do Pará reconhece pedido de destituição paterna por abandono afetivo.*** 30 jan. 2025. Disponível em: https://ibdfam.org.br/noticias/12588/Justi%C3%A7a+do+Par%C3%A1+reconhece+pedido+de+destitui%C3%A7%C3%A3o+paterna+por+abandono+afetivo. Acesso em: 2 jun. 2025.

[12] INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA (IBDFAM). ***TJSP exclui pai ausente de herança de filha incapaz.*** 29 ago. 2025. Disponível em: https://ibdfam.org.br/noticias/12163/TJSP+exclui+pai+ausente+de+heran%C3%A7a+de+filha+incapaz. Acesso em: 03 de setembro de 2025.

Em ambos os casos, o princípio do melhor interesse e a dignidade da pessoa humana se apresentam como vetores interpretativos, garantindo que o afeto seja efetivamente reconhecido como elemento estruturante da família e da sucessão.

3.2 **DO RECONHECIMENTO DA SOCIOAFETIVIDADE ENTRE AVÓS E NETOS:** ENTRE A PRÁTICA JURISPRUDENCIAL E AS RESTRIÇÕES DO ECA E DOS PROVIMENTOS 63/2017 E 83/2019 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

O reconhecimento formal da filiação socioafetiva ganha contornos de complexidade quando se manifesta na relação entre avós e netos. Embora a legislação brasileira, notadamente o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), em seu artigo 42, §1º[13], e os Provimentos nº 63/2017 e 83/2019 do CNJ, estabeleçam uma vedação expressa à adoção e ao reconhecimento formal desse vínculo de ascendência, as jurisprudências vêm ampliando essa discussão ao considerar, sobretudo, a realidade afetiva existente nas famílias.

A controvérsia reside no paradoxo entre a norma legal que visa evitar a confusão de papéis ao vedar que ascendentes adotem descendentes e o Princípio da Afetividade, pilar do Direito de Família contemporâneo.

Nesse sentido, a Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento no sentido de que é juridicamente possível o reconhecimento da filiação socioafetiva entre avós e netos maiores de idade, desde que a relação ultrapasse a mera convivência familiar e revele a efetiva constituição de vínculo parental. No que se refere ao interesse processual no pedido de reconhecimento dessa filiação, a Ministra Nancy Andrighi, relatora do julgado, esclareceu que sua análise deve observar a teoria da asserção, segundo a qual o magistrado deve considerar, desde a petição inicial, as alegações formuladas pelo autor, independentemente da comprovação imediata do direito afirmado (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA).[14] Assim, é suficiente que o requerente apresente elementos que indiquem, em tese, a existência de um vínculo socioafetivo entre as partes para que a ação possa seguir regularmente.

---

[13] Art. 42. Podem adotar os maiores de 18 (dezoito) anos, independentemente do estado civil.
§ 1º Não podem adotar os ascendentes e os irmãos do adotando.

[14] INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA (IBDFAM). **STJ reconhece possibilidade de filiação socioafetiva entre avós e netos maiores de idade.** 22 nov. 2024. Disponível em: https://ibdfam.org.br/noticias/12419/STJ+reconhece+possibilidade+de+filia%C3%A7%C3%A3o+socioafetiva+entre+av%C3%B3s+e+netos+maiores+de+idade. Acesso em: 2 jun. 2025.

Como destacou a Ilustre Ministra Nancy Andrighi, “trata-se, em verdade, do reconhecimento de uma situação fática já vivenciada, que demanda o pronunciamento do Poder Judiciário acerca da existência de um vínculo já consolidado” (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2024).

No contexto brasileiro, em que historicamente avós assumem a responsabilidade de criar netos como pais, a medida judicial representa o reconhecimento desse cuidado, consolidando juridicamente relações afetivas que já existem na prática.

Casos assim, inclusive amplamente debatidos no STJ, reforçam a necessidade de repensar a legislação diante das novas formas de família e de verificar se ela realmente acompanha os valores constitucionais. Objetivando, acima de tudo, o respeito e a aplicação do Princípio do Melhor Interesse da criança e do adolescente.

4 **PROCEDIMENTOS DO RECONHECIMENTO PÓS-MORTE:** VIA ADMINISTRATIVA E VIA JUDICIAL

É importante destacar que esse reconhecimento da filiação pautada na afetividade depende de uma análise caso a caso, sendo necessário comprovar a existência da relação socioafetiva e, em alguns casos, pode ser necessário ajuizar uma ação judicial para reconhecimento desse direito.

O reconhecimento pós-morte depende de provas consistentes que comprovem o vínculo afetivo: cartas, fotos, vídeos e testemunhos são alguns dos elementos utilizados para que seja possível a demonstração da existência desse vínculo de afeto e convivência.

Esse reconhecimento pode ocorrer tanto pela via judicial quanto por meio de procedimento administrativo realizado em cartório. Este último foi regulamentado pelos Provimentos nº 63/2017 e nº 83/2019 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que estabeleceram as diretrizes para a averbação da filiação socioafetiva diretamente nos registros civis, conferindo segurança jurídica ao ato e ampliando o acesso a esse tipo de reconhecimento sem a necessidade de judicialização.

4.1 **MODALIDADE JUDICIAL**

A medida judicial para o reconhecimento da filiação socioafetiva é aquela em que os interessados ajuízam a ação visando o reconhecimento ou a declaratória dessa

filiação.

Cumpre destacar que, quando a demanda é ajuizada pelo filho, a legitimidade passiva recairá sobre o pai ou a mãe socioafetivos. Todavia, na análise em questão, como estes já são falecidos, tal legitimidade se transfere aos seus herdeiros.

Por outro lado, a ação declaratória de paternidade ou maternidade socioafetiva também pode ter iniciativa dos próprios pretensos pais, desde que não se busque a anulação da filiação do genitor registral. Nesses casos, uma vez comprovada a afetividade e a posse do estado de filho, o objetivo será apenas o de acrescentar a paternidade ou maternidade, substituí-las.

Insta esclarecer que a via judicial é a única permitida aos menores de 12 anos, visto que somente os maiores de 12 anos podem registrar filiação socioafetiva extrajudicialmente.

Assim como em qualquer ação de natureza ordinária, a investigação de paternidade socioafetiva admite todos os meios de prova considerados válidos pelo ordenamento jurídico. Entretanto, a ausência de uma legislação específica acaba por dificultar a atuação dos operadores do Direito, que passam a se apoiar nas orientações normativas do Conselho Nacional de Justiça. Nesse sentido, destaca-se o Provimento nº 83 de 2019, o qual, alterando algumas disposições do Provimento nº 63, em seu artigo 10-A, estabelece que:

> Art. 10-A. A paternidade ou a maternidade socioafetiva deve ser estável e deve estar exteriorizada socialmente.
> § 1º O registrador deverá atestar a existência do vínculo afetivo da paternidade ou maternidade socioafetiva mediante apuração objetiva por intermédio da verificação de elementos concretos.
> § 2º O requerente demonstrará a afetividade por todos os meios em direito admitidos, bem como por documentos, tais como: apontamento escolar como responsável ou representante do aluno; inscrição do pretenso filho em plano de saúde ou em órgão de previdência; registro oficial de que residem na mesma unidade domiciliar; vínculo de conjugalidade – casamento ou união estável – com o ascendente biológico; inscrição como dependente do requerente em entidades associativas; fotografias em celebrações relevantes; declaração de testemunhas com firma reconhecida.
> § 3º A ausência destes documentos não impede o registro, desde que justificada a impossibilidade, no entanto, o registrador deverá atestar como apurou o vínculo socioafetivo[15]

De acordo com nosso ordenamento, o que prevê o art. 1.824 do CC/2002: "O

[15] Conselho Nacional de Justiça. **Provimento 83/2019 do Conselho Nacional de Justiça.** Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files//provimento/provimento_83_14082019_15082019095759.pdf. Acesso em: 17 de setembro de 2025.

herdeiro pode, em ação de petição de herança, demandar o reconhecimento de seu direito sucessório, para obter a restituição da herança, ou de parte dela, contra quem, na qualidade de herdeiro, ou mesmo sem vínculo, a possua". Este é, mediante Tartuce (2012, p. 1.274), o caso de um filho não reconhecido que pretende o seu reconhecimento posterior e inclusão na herança.

Após esse reconhecimento judicial da filiação socioafetiva, o direito à herança é algo consequente. Na inteligência do art. 1.845 do Código Civil de 2002, aquele que antes pleiteava o reconhecimento, agora é considerado “herdeiro necessário” para todos os fins.

Por fim, ressalta-se que o reconhecimento judicial do filho é dotado de eficácia declaratória, pois constata uma situação pré-existente. Ou seja, possui efeito *ex tunc*, remetendo à época do fato que deu origem à ação, ou seja, o efeito da decisão se aplica ao passado, ao momento exato de ocorrência daquilo que gerou o processo.

4.2 **MODALIDADE EXTRAJUDICIAL**

Em 2015, o Instituto Brasileiro de Direito de Família (IBDFAM) protocolou junto ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) o pedido de providências nº 0002653-77.2015.2.00.0000, com o objetivo de uniformizar o procedimento de registro e reconhecimento extrajudicial da filiação socioafetiva por meio de um procedimento administrativo.

Em 2017, o Conselho Nacional de Justiça apresentou parecer favorável ao pedido e, posteriormente, editou o Provimento nº 63/2017 [16], que regulamentou o reconhecimento voluntário da paternidade e maternidade socioafetiva no âmbito dos cartórios de registro civil, declarou plena possibilidade do reconhecimento extrajudicial da filiação socioafetiva diretamente nos Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais, não sendo mais necessário requisitar ao judiciário autorização para tal ato.

Posteriormente, em 2019, houve a publicação do Provimento nº 83/2019 do Conselho Nacional de Justiça, que aperfeiçoou o Provimento nº 63/2017, corrigindo lacunas normativas com o objetivo de evitar a utilização indevida do reconhecimento socioafetivo como forma de adoção irregular de menores.

[16] Conselho Nacional de Justiça. **Provimento Nº 63 de 14/11/2017**. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2525. Acesso em: 17 de setembro de 2025.

A padronização e a simplificação estabelecidas pelos provimentos do CNJ revelam uma atenção especial às transformações sociais atuais, além de representarem um esforço em reduzir a judicialização desses casos.

Em outras palavras, tais normas trouxeram uma nova perspectiva sobre as relações socioafetivas no Brasil, configurando um importante avanço ao tornar facilitado o reconhecimento e o registro da filiação.

Como supramencionado, de acordo com estes Provimentos, é permitido o reconhecimento extrajudicial da filiação socioafetiva apenas de maiores de doze anos, sendo obrigatória uma diferença de dezesseis anos entre o pai/mãe e o filho e é requisito essencial para que seja possível o reconhecimento extrajudicial da filiação socioafetiva que haja a anuência pessoal dos pais biológicos caso o filho seja menor de dezoito anos.

Além disso, o reconhecimento só pode ocorrer por um dos lados, caracterizando a chamada multiparentalidade unilateral. Assim, fica vedada, no procedimento extrajudicial, a possibilidade de incluir simultaneamente um pai e uma mãe socioafetivos, o que configuraria a multiparentalidade bilateral.

Outro requisito essencial para a possibilidade de realização desse reconhecimento pós-morte, segundo o texto do Enunciado nº 44[17] do Instituto Brasileiro de Direito de Família, o reconhecimento jurídico das relações familiares deve observar a centralidade do afeto e a realidade fática vivenciada pelas partes, especialmente no que se refere à filiação socioafetiva, é a existência de consenso sobre a filiação socioafetiva. Portanto, o reconhecimento da filiação socioafetiva pós- morte, extrajudicialmente, só é possível se houver concordância unânime dos herdeiros, sendo realizado em cartório através de uma escritura pública de inventário. Caso não sejam preenchidos todos esses referidos requisitos, a única e exclusiva opção para o reconhecimento da filiação socioafetiva é por intermédio da via judicial.

Para a efetividade no meio extrajudicial, é necessário reunir previamente a documentação que comprove a posse do estado de filho, como fotografias, vídeos, declarações de familiares e amigos, registros de convivência e outros elementos que evidenciem o vínculo afetivo, não diferentemente do que ocorre no âmbito judicial. Com

[17] INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA (IBDFAM). **Enunciado 44: Filiação Socioafetiva.** (Aprovado no Congresso Nacional do IBDFAM de 2021). Disponível em: https://ibdfam.org.br/noticias/9051/Conhe%C3%A7a+os+10+novos+Enunciados+IBDFAM%3B+diretrizes+trazem+temas+como+div%C3%B3rcio%2C+conviv%C3%AAncia+familiar+e+viol%C3%AAncia+dom%C3%A9stica. Acesso em: 17 nov. 2025.

esses documentos em mãos, a família deve procurar um tabelião de notas, que lavrará a escritura pública de inventário incluindo o reconhecimento da filiação socioafetiva. Concluída a análise, todos os herdeiros devem comparecer ao cartório para assinar a escritura, formalizando o reconhecimento de maneira válida e eficaz.

Em suma, essa previsão trazida pelos Provimentos do CNJ representa avanços importantes para diversas esferas: o Direito de Família e Sucessões se beneficia ao ampliar as possibilidades de solução extrajudicial; a sociedade passa a contar com um caminho mais rápido e eficiente; a advocacia ganha em agilidade na entrega de resultados; e as famílias conseguem formalizar vínculos mesmo em momentos sensíveis, como o da perda de um ente querido. Além disso, o Poder Judiciário também é favorecido, pois deixa de receber mais uma demanda consensual, podendo concentrar-se em suas atribuições essenciais.

5 EFEITOS GERAIS DO RECONHECIMENTO DA FILIAÇÃO SOCIOAFETIVA

O reconhecimento da paternidade socioafetiva, fundamentado na posse do estado de filho, produz consequências jurídicas relevantes para ambos os envolvidos. Uma vez inserida a filiação socioafetiva no registro, teremos consequências extrapatrimoniais, como nome, filiação, parentesco, impedimento para casamento, guarda e convivência familiar; e patrimoniais, como alimentos e herança.

Com a evolução jurisprudencial, os direitos e deveres atribuídos à filiação biológica passaram a ser estendidos de forma integral à filiação socioafetiva. Nesse sentido, o Instituto Brasileiro de Direito de Família editou o Enunciado nº 6 do Instituto Brasileiro de Direito de Família estabelece que do reconhecimento jurídico da filiação socioafetiva decorrem todos os direitos e deveres inerentes à autoridade parental, equiparando-se, portanto, às demais espécies de filiação (IBDFAM).

Esse entendimento harmoniza-se com o princípio constitucional da igualdade entre os filhos, previsto no art. 227, §6º, da Constituição Federal e reiterado pelo art. 1.596 do Código Civil, os quais eliminaram qualquer distinção baseada na origem da filiação.

5.1 DO DIREITO AO NOME

Diante da vedação absoluta a qualquer forma de distinção entre filhos, é pacífico que todos têm o direito de utilizar o sobrenome de seus pais, independentemente de serem oriundos de uma relação matrimonial ou extramatrimonial. Assim, mostra-se plenamente legítimo que o filho socioafetivo possa adotar o sobrenome da família que o acolheu e reconheceu como tal.

Esse entendimento não apenas deriva da regra constitucional de igualdade, mas também se apoia no princípio da dignidade da pessoa humana, já que o sobrenome representa um direito personalíssimo que nos distingue dos demais perante a coletividade, constituindo atributo essencial da identificação do indivíduo dentro da sociedade.

A exemplo dos efeitos pessoais, defende Samantha Negris que a paternidade socioafetiva é uma forma de parentesco civil, com os mesmos efeitos da paternidade biológica e, para isso, deve ser reconhecida ou declarada formalmente, devendo ser feita a inclusão do nome do pai no registro de nascimento do filho (NEGRIS, 2021).

5.2 DA GUARDA

Como já mencionado, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a força jurídica da paternidade socioafetiva, atribuindo-lhe primazia quando comparada à biológica.

Seguindo essa compreensão, os tribunais têm, cada vez mais, deferido a guarda da criança ao pai ou mãe afetivos, entendendo que o vínculo construído pelo cuidado diário e pela convivência atende de forma mais adequada ao melhor interesse do menor, princípio que orienta todas as decisões envolvendo a infância e a adolescência.

> GUARDA DE MENOR. DECISÃO QUE CONCEDEU A GUARDA PROVISÓRIA DO MENOR EM FAVOR DO AGRAVADO, PAI AFETIVO. RECONHECIMENTO DA PATERNIDADE SOCIOAFETIVA. MENOR QUE DESDE O SEU NASCIMENTO RESIDIU COM O AGRAVADO E SUA GENITORA. INSURGÊNCIA DO AGRAVANTE, PAI BIOLÓGICO DA CRIANÇA. FALECIMENTO DA GENITORA DO MENOR. PRESERVAÇÃO DO MELHOR INTERESSE DA CRIANÇA. (...) não há como afastar o laço afetivo mantido entre o menor e o agravado. Durante quase quatro anos o agravado, cônjuge da genitora da criança, dispensou ao menor, diariamente, os cuidados decorrentes do poder familiar. Nesse período foi estabelecida a rotina da criança, a qual, a cada quinze dias, deixava a residência na cidade de São Pedro para conviver com seu pai biológico e retornava ao convívio com o agravado, sua genitora e sua irmã materna. Paternidade socioafetiva que deve ser levada em consideração na atribuição da guarda do menor. Recurso não provido.[18]

[18] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Agravo de Instrumento nº 2225968-92.2015.8.26.0000; Relator: Carlos

Nessa perspectiva, a valoração dada à socioafetividade, que privilegia a realidade afetiva vivida pelos indivíduos, se reflete, por exemplo, nas situações em que, mesmo diante da descoberta de que o genitor registral não é o pai biológico, a jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça mantém o vínculo na condição de socioafetivo, em razão do relacionamento que foi efetivamente construído. Tal entendimento pode ser observado no seguinte julgado:

> RECURSO ESPECIAL. PROCESSO CIVIL. DIREITO DE FAMÍLIA. AÇÃO NEGATÓRIA DE PATERNIDADE COMBINADA COM ANULATÓRIA DE REGISTRO DE NASCIMENTO. INTERESSE PÚBLICO. (...) SOCIOAFETIVIDADE. ART. 1.593 DO CC/2002. INSTRUÇÃO PROBATÓRIA. IMPRESCINDIBILIDADE. REGISTRO. RECONHECIMENTO ESPONTÂNEO. ERRO OU FALSIDADE. SOCIOAFETIVIDADE. PRESENÇA. ÔNUS DO AUTOR. ART. 373, I, CPC 2015. (...) 6. A averiguação da presença de socioafetividade entre as partes é imprescindível, pois o laudo de exame genético não é apto, de forma isolada, a afastar a paternidade. 7. A anulação de registro depende não apenas da ausência de vínculo biológico, mas também da ausência de vínculo familiar, cuja análise resta pendente no caso concreto, sendo ônus do autor atestar a inexistência dos laços de filiação ou eventual mácula no registro público. 8. Recurso especial provido.[19]

Esse posicionamento reforça a importância atribuída atualmente à filiação socioafetiva, demonstrando que o vínculo construído pela convivência, pelo cuidado e pelo afeto possui expressiva relevância jurídica.

Desse modo, ao preservar a relação parental mesmo quando se comprova a inexistência de vínculo biológico, a jurisprudência evidencia que a verdadeira paternidade se estabelece no dia a dia, no cumprimento contínuo das funções parentais e na formação de um laço afetivo sólido e duradouro.

Essa orientação dos tribunais reflete a transformação vivenciada pelo Direito de Família, que passou a valorizar de forma crescente os vínculos afetivos em detrimento da antiga primazia conferida exclusivamente à biológica.

5.3 DO DIREITO A ALIMENTOS

Fortalecendo a compreensão de que o vínculo afetivo produz os mesmos efeitos jurídicos da paternidade biológica, a filiação socioafetiva também pode gerar dever de prestar alimentos. Essa interpretação encontra respaldo no Enunciado nº 341 da IV Jornada de Direito Civil, que afirma que: para os fins do art. 1.696 do Código Civil, a

Alberto Garbi; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Privado; Foro de São Pedro - 2ª Vara; Data do Julgamento: 10/08/2016.

[19] SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1664554/SP, Relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 05/02/2019, DJe 15/02/2019.

relação socioafetiva pode ser elemento gerador de obrigação alimentar.[20]

Do mesmo modo, a doutrina, especialmente na visão de Rolf Madaleno, reconhece que a obrigação alimentar pode ser atribuída tanto ao pai biológico quanto ao socioafetivo. Não se tratando de responsabilidade solidária, mas de uma divisão proporcional, em que cada um contribui de acordo com suas possibilidades, sempre orientada pela necessidade do filho.

> A tendência é reconhecer a concorrência da obrigação alimentar do pai registral, do biológico e do pai afetivo. Daí ser de todo defensável a possibilidade de serem reivindicados alimentos do genitor biológico, diante da impossibilidade econômico-financeira ou menor capacidade alimentar do genitor socioafetivo, que não está em condições de cumprir satisfatoriamente com a real necessidade alimentar do filho que acolheu por afeição. (MADALENO, 2007, p. 185).

5.4 DA SUCESSÃO

Do mesmo modo, no âmbito da filiação socioafetiva, os efeitos sucessórios se alinham integralmente aos da filiação biológica. Isso significa que, uma vez reconhecido o vínculo afetivo, pais e filhos passam a integrar a classe de herdeiros necessários, conforme prevê o artigo 1.845 do Código Civil[21], gozando das mesmas garantias e direitos hereditários.

Acerca disso, o Enunciado nº 33 de 2019 do IBDFAM dispõe:

> O reconhecimento da filiação socioafetiva ou da multiparentalidade gera efeitos jurídicos sucessórios, sendo certo que o filho faz jus às heranças, assim como os genitores, de forma recíproca, bem como dos respectivos ascendentes e parentes, tanto por direito próprio como por representação.

Percebe-se que, a partir dessa interpretação, o filho socioafetivo que também mantém vínculo biológico com outros genitores pode vir a receber um patrimônio maior do que aquele cuja filiação é apenas sanguínea. Isso porque o Superior Tribunal de Justiça consolidou o entendimento de que a multiparentalidade admite a dupla vocação hereditária, permitindo que o descendente herde de ambos os vínculos reconhecidos.

Ademais, no contexto da sucessão legítima, o art. 1.836 do Código Civil (BRASIL, 2002) estabelece que, na ausência de descendentes, a herança será transmitida aos

[20] BRASIL. CJF. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/383. Acesso em: 16 de novembro de 2025.
[21] Art. 1.845. São herdeiros necessários os descendentes, os ascendentes e o cônjuge.

ascendentes, observando-se a ordem de proximidade em grau, sem distinção entre as linhas materna e paterna. Entretanto, o §2º do referido artigo ganha especial relevância diante do reconhecimento jurídico da multiparentalidade.[22] Isso porque, ao determinar que, havendo igualdade de grau e diversidade de linhas, a herança será dividida em tantas linhas quantos forem os ascendentes chamados à sucessão, o dispositivo passa a abranger situações em que o falecido possui mais de dois genitores, por exemplo, pai biológico, mãe biológica e pai ou mãe socioafetivos. Assim, a diversidade de linhas deixa de se limitar às tradicionais linhas materna e paterna e passa a refletir a realidade contemporânea das famílias multiparentais.

Desse modo, o art. 1.836, §2º, harmoniza-se com a tese do STF no Tema 622 e com os efeitos sucessórios da multiparentalidade, garantindo que todos os ascendentes, sejam biológicos ou socioafetivos, participem da sucessão de forma equânime, preservando o princípio da igualdade entre os vínculos parentais.

6 O CASO GEMIMA LEMOS E PELÉ: AFETIVIDADE E EFEITOS SUCESSÓRIOS NA PATERNIDADE PÓS-MORTE

O caso de Gemima Lemos MacMahon, filha da ex-esposa de Pelé, é um exemplo público e recente de reconhecimento da paternidade socioafetiva pós-morte. Embora não fosse filha biológica do ex-jogador, Gemima foi criada por ele como filha e, após sua morte em 2022, todos os filhos biológicos reconheceram esse vínculo afetivo.

No documento da petição, os advogados afirmaram que os demais herdeiros e a viúva reconhecem que Gemima e Pelé "desenvolveram, ao longo da vida, relação equiparável à paternidade, atualmente reconhecida pela lei, doutrina e jurisprudência brasileiras como paternidade socioafetiva."

Quando Pelé casou-se com Assíria, Gemima ainda era uma criança, todavia, passou a ser por ele também tratada como filha e, por isso, hoje possui legitimidade para ocupar a posição de herdeira neste feito, ilustrando como o afeto pode gerar efeitos sucessórios mesmo sem vínculo sanguíneo.

O caso em análise evidencia a relevância do debate sobre o momento adequado

[22] Art. 1.836. Na falta de descendentes, são chamados à sucessão os ascendentes.
§ 1º Na classe dos ascendentes, o grau mais próximo exclui o mais remoto, sem distinção de linhas.
§ 2º Havendo igualdade em grau e diversidade em linha, a herança deverá ser dividida em tantas linhas quantos sejam os ascendentes chamados à sucessão." Diversidade de linhas se refere ao reconhecimento da multiparentalidade.

para o reconhecimento da filiação socioafetiva, demonstrando que esse vínculo pode ser formalmente constituído mesmo após a morte do pai ou da mãe e gerar os devidos efeitos sucessórios.

7 DA PROPOSTA DE MUDANÇAS NO CÓDIGO CIVIL E A SOCIOAFETIVIDADE

Como já abordado anteriormente, as famílias mudaram muito nos últimos anos. E, hoje, por causa das novas formas de convivência e das diferentes formações familiares, o afeto passou a ter um papel essencial nas relações entre pais e filhos. Mesmo que o Código Civil atual ainda não fale de maneira expressa sobre a filiação socioafetiva, ela já aparece, na prática, em praticamente todas as discussões sobre Direito de Família.

Por isso, começaram a surgir propostas de mudança no Código Civil para que a socioafetividade passe a constar de forma clara na lei. O que se percebe é que, embora não prevista de forma expressa no Código Civil atual, a socioafetividade é reconhecida na via jurisprudencial e, portanto, traz consequências jurídicas. Sendo assim, essas mudanças buscam aproximar o texto legal da vida real das famílias brasileiras.

A socioafetividade ganha um capítulo específico no projeto de lei [23], reconhecendo-se expressamente a multiparentalidade no art. 1617-A[24], com seus desdobramentos.

Outrossim, a jurisprudência já vinha ampliando a interpretação do art. 1.814, reconhecendo o abandono afetivo voluntário e injustificado como fundamento para a indignidade, especialmente após a consolidação do dever jurídico de assistência afetiva pelos pais. Agora, a proposta de reforma incorpora expressamente essa construção jurisprudencial ao incluir o inciso IV no art. 1.814, prevendo que serão excluídos da sucessão aqueles que "tiverem deixado de prestar assistência material ou incorrido em

[23] SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 4, de 2025.** Dispõe sobre a atualização da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e da legislação correlata. Brasília, DF: Senado Federal, 2025. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg- getter/documento?dm=9889356&ts=1758918785481&disposition=inline. Acesso em: 17 nov. 2025.

[24] Art. 1.617-A. A inexistência de vínculo genético não exclui a filiação se comprovada a presença de vínculo de socioafetividade.
Art. 1.617-B. A socioafetividade não exclui nem limita a autoridade dos genitores naturais, sendo todos responsáveis pelo sustento, zelo e cuidado dos filhos em caso de multiparentalidade.
Art. 1.617-C. O reconhecimento de filiação socioafetiva de crianças, de adolescentes, bem como de incapazes, será feito por via judicial.
§ 1º Para pessoas capazes e maiores de dezoito anos, havendo a concordância dos pais naturais, dos pais socioafetivos e do filho, o reconhecimento poderá ser feito extrajudicialmente, cabendo ao oficial do Registro Civil reconhecer a existência do vínculo de filiação e levá-lo a registro.
§ 2º Em caso de discordância de um ou de ambos os genitores naturais, o reconhecimento da multiparentalidade poderá ser buscada judicialmente.

abandono afetivo voluntário e injustificado contra o autor da herança”[25].

Percebe-se, assim, que o mesmo princípio da afetividade que legitima a inclusão de filhos socioafetivos na ordem de vocação hereditária passa também a funcionar de modo inverso, como critério de exclusão sucessória, conforme anteriormente exposto no tópico 3.1 desse trabalho.

Diante desse cenário, percebe-se que a proposta de atualização do Código Civil representa um avanço que reforça a centralidade do afeto na constituição das relações familiares e reafirma o compromisso do ordenamento jurídico com a dignidade, a igualdade e a proteção integral, garantindo que essas novas formas de parentalidade recebam o mesmo reconhecimento e tutela que as demais modalidades de filiação já previstas em lei.

De forma exemplificativa da importância dessa previsão legislativa, mesmo que em um contexto cinematográfico, o filme “*Não Se Aceitam Devoluções*”, protagonizado pelo brasileiro Leandro Hassum, traz uma narrativa que ilustra os impactos emocionais e jurídicos da ausência de legislação acerca do reconhecimento legal de vínculos afetivos entre pai e filha, chegando inclusive a não levar em consideração o princípio do melhor interesse do menor no caso apresentado. Nesse sentido, é firme o entendimento que a ausência de vínculo consanguíneo não pode ser impedimento de reconhecimento da paternidade, sabido que a realidade socioafetiva é o que importa.

Portanto, é importante destacar que o Projeto de Lei nº 4/2025 que propõe essas mudanças, ao propor uma regulação específica para a parentalidade socioafetiva, busca conferir maior segurança jurídica às relações construídas com base no afeto, além de alinhar o ordenamento jurídico à realidade social contemporânea, na qual essas estruturas familiares são cada vez mais comuns e legítimas.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho dedicou-se a analisar o panorama do reconhecimento da filiação socioafetiva pós-morte e seus desdobramentos jurídicos, com foco nos efeitos pessoais e patrimoniais no Direito Sucessório brasileiro.

Ao longo deste trabalho ficou demonstrado que a filiação socioafetiva representa

[25] Art. 1.814. São excluídos da sucessão os herdeiros ou legatários que:
IV - Tiverem deixado de prestar assistência material ou incorrido em abandono afetivo voluntário e injustificado contra o autor da herança.

uma transformação normativa e social profunda no Direito Civil brasileiro, trazendo como núcleo a primazia do afeto sobre a filiação biológica. A evolução constitucional, doutrinária e jurisprudencial, em especial a consolidação da multiparentalidade e o reconhecimento, pelo STF e pelo STJ, da eficácia jurídica da socioafetividade, confirmou que a parentalidade se funda hoje na convivência, no cuidado e na exteriorização pública do vínculo, com efeitos pessoais e patrimoniais análogos aos da filiação biológica.

No que tange ao reconhecimento pós-morte, a pesquisa evidenciou a possibilidade de declaração de filiação socioafetiva mesmo após o óbito do pretenso genitor afetivo. Todavia, essa possibilidade esbarra em desafios probatórios relevantes: seu reconhecimento pós morte depende de provas consistentes que comprovem o vínculo afetivo, o que ainda representa um desafio diante da ausência de legislação sobre o tema. Essa lacuna normativa acaba gerando insegurança jurídica, especialmente em questões sucessórias, nas quais o reconhecimento tardio da filiação pode afetar a partilha de bens e o exercício de direitos.

Verificou-se, ainda, que a afetividade opera duplamente no campo sucessório: ela é fundamento de inclusão de herdeiros socioafetivos, mas também pode legitimar a exclusão sucessória por meio da figura da indignidade ou da responsabilização por abandono afetivo.

Além disso, a análise do tema mostra que o debate sobre a socioafetividade não se limita à relação entre pais e filhos, alcançando também vínculos construídos entre avós e netos. Mesmo diante da vedação prevista no ECA e nos Provimentos do CNJ, a jurisprudência tem reconhecido, em casos excepcionais, a existência desse vínculo para fins sucessórios, como ocorreu recentemente na 8ª Vara de Família de Natal/RN. Esse movimento reforça que a legislação atual já não acompanha plenamente a realidade das famílias contemporâneas.

Diante desse panorama, conclui-se que a solução mais adequada é a regulamentação legislativa específica que explicite os requisitos mínimos para reconhecimento judicial e extrajudicial da socioafetividade, com indicação exemplificativa de meios de prova; procedimentos processuais e extrajudiciais diferenciados para casos pós-morte; limites e salvaguardas para o reconhecimento entre ascendentes e descendentes; e tratamento claro da multiparentalidade nos efeitos sucessórios, evitando decisões contraditórias e insegurança patrimonial. O projeto de alteração do Código Civil analisado no trabalho (Arts. 1.617-A e ss. e o 1.814) constituem

avanços importantes nessa direção.

Em síntese, o reconhecimento da filiação socioafetiva pós-morte traduz um avanço de proteção à dignidade humana e à realidade familiar contemporânea, garantindo que o amor e o cuidado construam laços jurídicos indissolúveis, mas que só alcançará plena eficácia e segurança jurídica com a promulgação de normas claras. O futuro do Direito de Família e Sucessões está, inequivocamente, no reconhecimento e na tutela integral dessas novas formas de parentalidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Enunciado nº 40. Aprovado na I Jornada de Direito da Família e Sucessões**, 2019. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/03/e8661c101b2d80ec95593d03dc1f1d3e.pdf. Acesso em: 23 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Provimento nº 83, de 14 de agosto de 2019. Altera a Seção II, que trata da Paternidade Socioafetiva, do Provimento nº 63, de 14 de novembro de 2017 da Corregedoria Nacional de Justiça. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, nº 165, p. 8-9, 14 ago. 2019. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2975. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp n. 1.159.242/SP (2009/0193701-9)**. Recurso Especial. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 10 maio 2012. Disponível em: http://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=1067604&tipo=0&nreg=200901937019&SeqCgrmaSessao&CodOrgaoJgdr&dt=20120510&formato=HTML&salvar=false. Acesso em: 15 nov. 2025.

COELHO, Fabio Ulhoa. **Curso de Direito Civil**. v. 5. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 180.

ESPOLADOR, Rita de Cássia Resquetti Tarifa; PAIANO, Daniela Braga. Inserção da socioafetividade na proposta de alteração do Código Civil. **Migalhas**, coluna Migalhas das Civilistas, 22 jul. 2024. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-das-civilistas/411647/insercao-da- socioafetividade-na-proposta-de-alteracao-do-codigo-civil. Acesso em: 17 nov. 2025.

G1. **Enteada de Pelé é reconhecida como herdeira e filha socioafetiva do Rei do Futebol**. 14 jul. 2023. Disponível em: https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2023/07/14/enteada-de-pele-e-reconhecida-como-herdeira-e-filha-socioafetiva-do-rei-do-futebol.ghtml. Acesso em: 21 maio 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA (IBDFAM). Enunciados IBDFAM. São Paulo: IBDFAM, 2010. Disponível em: https://ibdfam.org.br/conheca-o-ibdfam/enunciados-ibdfam. Acesso em: 24 maio 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA (IBDFAM). Justiça do Pará reconhece pedido de destituição paterna por abandono afetivo. 30 jan. 2025. Disponível em: https://ibdfam.org.br/noticias/12588/Justi%C3%A7a+do+Par%C3%A1+reconhece+pedido+de+destitui%C3%A7%C3%A3o+paterna+por+abandono+afetivo. Acesso em: 2 jun. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA (IBDFAM). Primeira escritura de inventário extrajudicial com reconhecimento de paternidade post mortem é lavrada com base em Enunciado do IBDFAM. 24 jan. 2024. Disponível em: https://ibdfam.org.br/noticias/11505/Primeira+escritura+de+invent%C3%A1rio+extrajudicial+com+reconhecimento+de+paternidade+post+mortem+%C3%A9+lavrada+com+base+em+Enunciado+do+IBDFAM. Acesso em: 15 nov. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA (IBDFAM). STJ reconhece possibilidade de filiação socioafetiva entre avós e netos maiores de idade. 22 nov. 2024. Disponível em: https://ibdfam.org.br/noticias/12419/STJ+reconhece+possibilidade+de+filia%C3%A7%C3%A3o+socioafetiva+entre+av%C3%B3s+e+netos+maiores+de+idade. Acesso em: 2 jun. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA (IBDFAM). TJSP exclui pai ausente de herança de filha incapaz. 29 ago. 2025. Disponível em: https://ibdfam.org.br/noticias/12163/TJSP+exclui+pai+ausente+de+heran%C3%A7a+de+filha+incapaz. Acesso em: 3 set. 2025.

LOBO, Paulo. **Direito civil: Famílias**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

LOBO, Paulo. **Princípio jurídico da afetividade na filiação**. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/527/principio-juridico-da-afetividade-na-filiacao. Acesso em: 15 nov. 2025.

MADALENO, Rolf. **Paternidade alimentar**. Porto Alegre: IBDFAM, 2007. p. 195.

NEGRIS, Samantha. **O direito à sucessão na paternidade socioafetiva**. Intrépido: Iniciação Científica, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, p. 1–24, jan./jul. 2023. Disponível em: https://www.periodicos.famig.edu.br/index.php/intrepido/article/download/408/318/42 0 . Acesso em: 18 nov. 2025.

PAIANO, Daniela Braga; ESPOLADOR, Rita de Cássia Resquetti Tarifa. **Inserção da**

socioafetividade na proposta de alteração do Código Civil. Migalhas, coluna Migalhas das Civilistas, 22 jul. 2024. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-das-civilistas/411647/insercao-da-socioafetividade-na-proposta-de-alteracao-do-codigo-civil . Acesso em: 17 nov. 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1.159.242/SP. 3ª Turma. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Julgado em 24 abr. 2012. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 10 maio 2012.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1.574.908/RS. 3ª Turma. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Julgado em 21 maio 2019. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 maio 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº 898.060/DF (Tema 622) – Repercussão Geral. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em 21 set. 2016. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4803092&numeroProcesso=898060&classeProcesso=RE&numeroTema= 622. Acesso em: 21 set. 2025.

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil: volume único**. 2. ed. São Paulo: Método, 2012.

A PRIVATIZAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL NO BRASIL: IMPACTOS NA EFETIVIDADE PENAL E NA ESFERA ADMINISTRATIVA

Maria Luíza Maia Fernandes[1]
Ricardo Duarte Júnior[2]

RESUMO

O presente trabalho tem como objeto a análise da privatização do sistema prisional brasileiro, com foco no modelo de Parceria Público-Privada (PPP). A pesquisa parte de uma contextualização histórica da evolução do direito de punir, desde a vingança privada até a centralização estatal, para então abordar a crise atual do sistema prisional, caracterizada pela superlotação, déficit estrutural e recorrentes violações de direitos fundamentais. Nesse cenário, a privatização parcial surge como alternativa viável para promover maior eficiência administrativa e efetividade penal, especialmente quanto à garantia de direitos básicos, como saúde, educação e trabalho. A partir de uma abordagem dedutiva, com pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves (MG), o estudo defende que as PPPs, quando submetidas a rígida regulação e fiscalização estatal, podem representar avanço na gestão prisional sem desvirtuar o núcleo essencial do poder punitivo do Estado. Conclui-se que a privatização, longe de mercantilizar a pena, constitui instrumento de modernização administrativa e de concretização dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da eficiência.

Palavras-chave: Sistema prisional. Privatização. Parceria Público-Privada. Efetividade penal. Direitos fundamentais. Direito Administrativo.

ABSTRACT

[1] Aluno do curso de graduação em Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN
[2] Professor do curso de graduação em Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN

This study analyzes the privatization of the Brazilian prison system, focusing on the Public-Private Partnership (PPP) model. The research begins with a historical contextualization of the evolution of the right to punish, from private vengeance to state centralization, and then addresses the current prison crisis, characterized by overcrowding, structural deficits, and recurring human rights violations. In this scenario, partial privatization emerges as a feasible alternative to promote greater administrative efficiency and penal effectiveness, especially regarding the guarantee of basic rights such as health, education, and work. Based on a deductive approach, using bibliographic and documentary research as well as a case study of the Ribeirão das Neves Prison Complex (MG), the study argues that PPPs, when subject to strict regulation and state oversight, may represent progress in prison management without undermining the essential core of the State's punitive power. It concludes that privatization, far from commodifying punishment, constitutes a tool for administrative modernization and the realization of the constitutional principles of human dignity and efficiency.

Keywords: Prison system. Privatization. Public-Private Partnership. Penal effectiveness. Fundamental rights. Administrative law.

1 INTRODUÇÃO

O sistema prisional brasileiro, em sua conformação atual, tem como finalidade aplicar a pena privativa de liberdade de acordo com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da pessoalidade e da individualização da pena, buscando, além da retribuição pelo crime cometido, a ressocialização do condenado para que possa retornar ao convívio social de forma plena. Contudo, observa-se uma grave crise estrutural no país: superlotação, precariedade das instalações, falta de servidores e descumprimento reiterado das garantias asseguradas pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Execução Penal.

Essa realidade demonstra a distância entre a previsão normativa e a efetividade prática da execução penal, gerando insegurança e tensão social. Para melhor compreender esse cenário, é necessário retomar a evolução histórica do direito de punir. Em um primeiro momento, predominava a vingança privada ou de sangue, quando a vítima ou seu grupo familiar buscava retribuição direta pela ofensa sofrida.

Posteriormente, a pena assumiu caráter religioso, pautada na vingança divina, em que o crime era visto como ofensa aos deuses e a punição como forma de expiação. A seguir, a Lei do Talião representou um avanço, ao estabelecer proporcionalidade entre delito e sanção, sintetizada no conhecido princípio "olho por olho, dente por dente". A partir dessas fases, com o fortalecimento do Estado moderno e a influência do pensamento iluminista, sobretudo em Beccaria (1764) o poder de punir foi centralizado pelo Estado, submetendo- se a princípios como legalidade, anterioridade e proporcionalidade (BECCARIA, 1764). Entretanto, a centralização estatal, embora tenha marcado um avanço civilizatório, enfrenta sérios desafios práticos na contemporaneidade. O Brasil ocupa hoje a terceira posição mundial em número de presos, com mais de 800 mil custodiados e um déficit superior a 230 mil vagas, segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). A precariedade da gestão pública prisional revela a incapacidade do Estado de cumprir, sozinho, a função de garantir condições mínimas de saúde, educação, trabalho e segurança
dentro das unidades carcerárias.

É nesse contexto que a privatização, em especial por meio das Parcerias Público-Privadas (PPPs), ganha espaço no debate jurídico e administrativo. Esse modelo prevê a participação da iniciativa privada na construção, manutenção e oferta de serviços assistenciais nas unidades prisionais, cabendo ao Estado a supervisão, a fiscalização e o exercício indelegável do poder de polícia. Assim, busca-se um novo gerenciamento capaz de conciliar eficiência administrativa e efetividade penal, assegurando não apenas a execução da pena, mas também a concretização de direitos fundamentais.

O tema, portanto, envolve dimensões tanto penais quanto administrativas. No âmbito do Direito Penal, destaca-se a função da pena e a necessidade de cumprimento da Lei de Execução Penal. No campo do Direito Constitucional, o enfoque recai sobre a observância da dignidade da pessoa humana e dos limites constitucionais da delegação de atividades ao setor privado. Já no Direito Administrativo, analisam-se os instrumentos jurídicos das PPPs, a licitação, os contratos e os mecanismos de controle, fundamentais para garantir que a participação da iniciativa privada não fragilize, mas fortaleça o dever estatal de administrar a justiça penal.

Diante disso, o presente trabalho tem como tema "A privatização do sistema prisional: impactos na efetividade penal e na esfera administrativa", propondo-se a examinar, à luz da doutrina, jurisprudência e experiências práticas, em que medida a

privatização pode contribuir para superar a crise penitenciária brasileira, sem desvirtuar os princípios constitucionais que regem a execução da pena.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO DE PUNIR

A compreensão da função da pena no Estado contemporâneo exige a análise de seu processo histórico de formação. Desde as primeiras formas de convivência em sociedade, o ser humano buscou respostas para os conflitos e para a repressão das condutas consideradas ofensivas à coletividade. Esse percurso evolutivo demonstra como o poder de punir passou de práticas desorganizadas e vingativas para a centralização estatal, marcada por princípios jurídicos e constitucionais. Entre as fases mais relevantes desse processo estão a vingança privada e de sangue, a vingança divina e a Lei do Talião, que representam momentos distintos de racionalização e limitação da punição. O estudo dessas etapas é essencial para compreender a legitimidade do monopólio estatal do jus puniendi e, posteriormente, avaliar as alternativas administrativas contemporâneas, como as Parcerias Público-Privadas (PPPs) no sistema prisional.

2.1 VINGANÇA PRIVADA E VINGANÇA DE SANGUE

Nas sociedades pré-estatais, a punição era essencialmente privada: a vítima ou o seu grupo social punia o autor da ofensa. Essa vingança de sangue tinha função de autoproteção e manutenção da honra, mas resultava em ciclos intermináveis de retaliação e instabilidade social. Sem procedimentos formais e sem limites instituídos, a retribuição revelava um caráter primordialmente emocional e desordenado, o que comprometeu progressivamente a paz social e impulsionou processos históricos de centralização do poder punitivo.

2.2 VINGANÇA DIVINA

Com o desenvolvimento de crenças religiosas organizadas, a punição também passou a ser concebida como resposta divina. Crimes e transgressões eram entendidos como ofensas aos deuses ou à ordem cósmica, e a sanção assumia caráter expiatório. Nessa lógica, o sofrimento imposto ao transgressor teria função simbólica de restaurar a

harmonia e apaziguar a cólera divina. Ainda que acrescentasse um elemento normativo à prática punitiva, a vingança divina manteve vínculo estreito com transcendências e rituais, não resolvendo completamente a arbitrariedade das penas.

2.3 LEI DO TALIÃO

A Lei do Talião representa um avanço significativo ao propor a proporcionalidade na punição — o famoso 'olho por olho, dente por dente'. Essa norma buscou impor limites à vingança, reduzindo a desproporcionalidade e introduzindo uma medida de igualdade entre ofensa e sanção. Trata-se de um passo decisivo rumo à racionalização do direito punitivo, ainda que pautado por uma lógica retributiva que será posteriormente criticada pelas correntes humanitárias.

A progressiva centralização do monopólio do direito de punir no Estado moderno — influenciada pelo pensamento iluminista, por autores como Cesare Beccaria, e pela necessidade de pacificação social — transformou a pena em fenômeno jurídico-administrativo, sujeito a princípios como legalidade, proporcionalidade e respeito à dignidade humana.

No Brasil contemporâneo, entretanto, esse monopólio estatal enfrenta severas limitações práticas: superlotação, déficit de vagas, déficits na assistência à saúde, precariedade de infraestrutura e recorrentes violações de direitos humanos. É nesse contexto que se inserem as PPPs, propostas de gestão que prometem modernizar a infraestrutura prisional, aprimorar os serviços de assistência e potencializar a efetividade da pena.

2.4 O DIREITO DE PUNIR E A FUNÇÃO DA PENA

O direito de punir, em sua reconfiguração moderna, deixou de ser mera vingança para constituir um instrumento regulado pelo Estado dentro de parâmetros constitucionais. Beccaria já pontuava que a pena deve ser proporcional ao delito e orientada pela utilidade pública.

No Estado Democrático de Direito, a função ressocializadora assume especial destaque: a privação da liberdade deve ser acompanhada de medidas que viabilizem a reintegração do condenado à vida em sociedade, em consonância com a dignidade da

pessoa humana.

Nesse plano normativo, o poder punitivo estatal exige meios adequados e efetivos para sua execução. A deficiência estrutural das unidades prisionais públicas inviabiliza a concretização dessas finalidades, resultando em um hiato entre o projeto jurídico-constitucional da execução penal e a realidade cotidiana dos estabelecimentos prisionais.

3 A CRISE DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

O sistema prisional brasileiro vive uma crise multifacetada, caracterizada por déficit de vagas, superlotação, insuficiência de servidores, precariedade sanitária, ausência de programas eficazes de educação e trabalho, além da recorrência de violência interna. Relatórios do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e inspeções do Ministério Público apontam que as unidades prisionais frequentemente operam em condições degradantes, incompatíveis com a dignidade da pessoa humana e em desacordo com as Regras de Mandela, parâmetro internacional de tratamento de presos.

A superlotação carcerária, por sua vez, desencadeia uma série de efeitos em cadeia. Compromete a segurança de custodiados e servidores, inviabiliza a separação adequada entre presos provisórios e condenados, além de restringir drasticamente o acesso a direitos básicos como saúde, alimentação, trabalho e educação. Essa precariedade favorece o fortalecimento de facções criminosas, que passam a exercer um controle informal dentro das prisões, substituindo o Estado na organização do cotidiano prisional. Assim, o cárcere, que deveria servir como espaço de ressocialização, converte-se em ambiente de reprodução da criminalidade, com elevados índices de reincidência.

Outro aspecto crítico reside na insuficiência de recursos públicos destinados à construção e manutenção de estabelecimentos prisionais. O investimento estatal não acompanha o ritmo do crescimento da população carcerária, o que gera unidades obsoletas, superlotadas e incapazes de atender às determinações da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), especialmente nos seus artigos 10º e 11º,[3] que preveem a garantia de assistência material, de saúde, jurídica, educacional, social e religiosa aos apenados.

[3] Art. 10. A assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade.
Parágrafo único. A assistência estende-se ao egresso.
Art. 10. A assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade.
Art. 11. A assistência será: I - material; II - à saúde; III -jurídica; IV - educacional; V - social; VI - religiosa.

Esse descumprimento sistemático configura não apenas uma falha administrativa, mas um verdadeiro "estado de coisas inconstitucional", como já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 347[4], diante da violação massiva e persistente de direitos fundamentais. A ausência de políticas públicas consistentes de ressocialização amplia ainda mais a reincidência criminal.

Estudos indicam que a maioria dos presos retorna ao sistema em poucos anos após a soltura, perpetuando o ciclo de encarceramento. Isso revela a falência do modelo atual, que consome vultosos recursos sem oferecer retorno social proporcional. Assim, o sistema carcerário brasileiro se mantém como um dos mais custosos e, ao mesmo tempo, menos eficientes do mundo, tanto sob a ótica penal quanto administrativa.

Nesse cenário, ainda que o Estado detenha o monopólio constitucional do direito de punir, mostra-se incapaz de garantir condições mínimas em larga escala. Tal constatação não implica renúncia à responsabilidade estatal, mas legitima a discussão sobre formas alternativas de gestão, capazes de introduzir maior eficiência administrativa e racionalidade no uso de recursos públicos.

As Parcerias Público-Privadas apresentam-se, assim, como mecanismo de modernização e compartilhamento de responsabilidades, em que a iniciativa privada contribui com investimentos e expertise administrativa, enquanto o Estado mantém a fiscalização e a função indelegável de assegurar os direitos fundamentais dos custodiados.

3.1 A PRIVATIZAÇÃO COMO SOLUÇÃO: MODELO DE GESTÃO

As dificuldades enfrentadas pelo poder público em suprir, sozinho, as necessidades sociais, sobretudo na execução penal, não são recentes. A escassez de recursos, aliada à alta demanda por infraestrutura e ao peso da burocracia administrativa, tem limitado a capacidade estatal de ampliar vagas prisionais, modernizar unidades existentes e assegurar a efetividade da Lei de Execução Penal. Esse cenário tem levado o Estado brasileiro, a exemplo do que já ocorre em outras áreas como

[4] Trata-se de ação constitucional (arguição de descumprimento de preceito fundamental) proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, que pede que o STF declare a existência de um estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro, tendo em vista o cenário de grave e massiva violação de direitos fundamentais dos presos. Pede, ainda, a determinação de um conjunto de medidas para reduzir a superlotação das prisões e promover a melhoria das condições de encarceramento. Entre os fatos que exemplificam o tratamento desumano dado aos presos, estão celas superlotadas e imundas, falta de água e de materiais de higiene básicos, proliferação de doenças, mulheres dando à luz nas próprias penitenciárias, agressões e estupros, bem como a ausência de oportunidades de estudo e trabalho.

saúde e transporte, a buscar alternativas de cooperação com a iniciativa privada.

É nesse contexto que se inserem os modelos de privatização prisional, que podem assumir diferentes formatos: terceirização pontual de serviços, contratos de gestão, concessões administrativas e, mais recentemente, as Parcerias Público-Privadas. A escolha do modelo define a extensão da participação privada e, consequentemente, os mecanismos de controle estatal necessários para preservar o núcleo essencial das funções indelegáveis do poder de punir.

O modelo norte-americano, caracteriza-se pela ampla utilização de prisões privadas, nas quais até mesmo a segurança pode ser transferida ao parceiro privado, ele se baseia na total transferência do controle da execução penal para as empresas privadas. Tal experiência foi alvo de duras críticas, em razão da redução de padrões de qualidade, da precarização das relações de trabalho e da lógica perversa de estímulo ao encarceramento em massa como forma de garantir lucratividade.

O Brasil, entretanto, adotou um caminho distinto. O marco legal das PPPs foi instituído pela Lei nº 11.079/2004[5], inspirada em experiência pioneira de Minas Gerais, que já em 2003 havia regulamentado um programa estadual específico.

Nesse modelo, o Estado mantém sob seu controle o policiamento, o poder de polícia e a aplicação da pena, delegando à iniciativa privada funções de apoio administrativo, como a construção e manutenção da infraestrutura, a alimentação, a saúde, a educação e a capacitação profissional dos internos e até mesmo escolas privadas geridas pela gestão do presídio. Trata-se, portanto, de um regime de gestão compartilhada, em que o setor público preserva as funções soberanas e o setor privado aporta investimentos, e maior flexibilidade administrativa.

O exemplo mais emblemático desse modelo é o Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves-MG, fruto de contrato de concessão administrativa celebrado entre o governo estadual e o consórcio Gestores Prisionais Associados S.A. (GPA). O acordo, firmado por 27 anos, estabeleceu que a concessionária seria responsável pela construção da unidade, sua manutenção e a prestação de serviços assistenciais, enquanto o Estado permaneceria com a fiscalização e a garantia da ordem pública. O contrato incluiu ainda cláusulas de desempenho e indicadores mensurados por um

[5] A Lei nº 11.079/2004 instituiu as normas gerais para a licitação e contratação de Parcerias Público- Privadas (PPPs) no âmbito da administração pública, abrangendo a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Estabelece o marco legal para a celebração desses contratos, que podem ser de dois tipos: administrativas ou patrocinadas, e define regras sobre os contratos, garantias, licitação e a criação de sociedades de propósito específico para a gestão da parceria.

verificador independente, garantindo que o pagamento ao parceiro privado estivesse condicionado ao cumprimento de metas de qualidade e mais de 380 indicadores de eficiência.

Esse modelo representa um avanço significativo na administração prisional, pois alia a capacidade de investimento e gestão da iniciativa privada com a autoridade e a fiscalização do Estado. Diferentemente do sistema puramente privatizado norte-americano, a PPP brasileira busca equilibrar eficiência administrativa e respeito aos direitos fundamentais, ao mesmo tempo em que enfrenta de maneira concreta o déficit de infraestrutura do sistema carcerário nacional.

3.2 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA DA PRIVATIZAÇÃO

A viabilidade jurídica da adoção de Parcerias Público-Privadas (PPPs) no âmbito prisional encontra respaldo em diversos pilares constitucionais e legais. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 1º, III[6], erige a dignidade da pessoa humana como fundamento da República, o que implica que a execução da pena privativa de liberdade não pode se limitar à mera contenção física do apenado, mas deve assegurar condições mínimas de saúde, educação, trabalho e reintegração social. Além disso, os arts. 5º, XLIX[7] e 37º[8] da Carta Magna reforçam a necessidade de respeito aos direitos fundamentais e à observância dos princípios da legalidade, moralidade, eficiência e publicidade na Administração Pública.

Do ponto de vista administrativo, o art. 175 da Constituição prevê a possibilidade de delegação de serviços públicos a particulares, por meio de concessões e permissões, sempre sob o regime de licitação. É nesse contexto que surge a Lei nº 11.079/2004, que regulamenta as PPPs, estabelecendo critérios objetivos, cláusulas obrigatórias, mecanismos de garantia e prazos contratuais que podem variar de 5 a 35 anos. No campo específico da execução penal, a Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), em seu art.

[6] 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
III - a dignidade da pessoa humana;
[7] 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:
XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral;
[8] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

1º[9], dispõe expressamente que "a execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado". Ora, se o Estado é incapaz de assegurar tais condições por si só, nada impede que recorra à iniciativa privada, desde que preserve o núcleo indelegável de sua soberania, como a aplicação da pena e a manutenção da ordem pública.

A doutrina contemporânea converge nesse sentido. Luís Roberto Barroso (2015) defende que a cooperação entre o público e o privado é não apenas possível, mas desejável, desde que submetida aos princípios constitucionais que regem a Administração. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018) ressalta que a delegação de serviços públicos não desnatura a titularidade estatal, mas constitui forma legítima de assegurar sua execução eficiente, sobretudo em áreas que demandam altos investimentos.

A jurisprudência também legitima essa compreensão. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADPF 347, reconheceu o "estado de coisas inconstitucional" no sistema prisional brasileiro, justamente pela incapacidade estatal de assegurar os direitos mínimos da população carcerária. Esse reconhecimento reforça a urgência de soluções estruturais, dentre as quais se incluem os modelos de gestão compartilhada como as PPPs. A Corte não veda a participação privada na execução de serviços prisionais, desde que observada a fiscalização estatal e resguardados os direitos fundamentais.

No plano internacional, as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos (Regras de Mandela) estabelecem padrões universais de respeito à integridade física e moral dos custodiados, determinando que o Estado é o responsável último pela garantia desses direitos. Nesse sentido, a adoção de PPPs não exime o poder público de seu dever de fiscalização, mas cria condições materiais para que tais normas sejam efetivamente cumpridas.

Portanto, a fundamentação jurídica das PPPs prisionais combina, de um lado, o dever indeclinável do Estado de proteger direitos fundamentais, e de outro, a previsibilidade contratual que permite à iniciativa privada investir, gerir e prestar serviços de forma eficiente. Contratos de PPP devem, obrigatoriamente, prever cláusulas de desempenho vinculadas a indicadores objetivos — saúde, educação, trabalho e

[9] Art. 1º A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado.

segurança—, mecanismos de responsabilização e auditorias independentes, de modo a garantir que o objetivo final da execução penal, qual seja a ressocialização, seja alcançado em consonância com os princípios constitucionais e internacionais aplicáveis.

3.3 EFICIENCIA ADMINISTRATIVA E CUSTO-BENEFÍCIO

A adoção das Parcerias Público-Privadas (PPPs) no sistema prisional fundamenta-se em dois objetivos principais: modernizar a infraestrutura e aprimorar a gestão dos serviços de assistência aos custodiados. O princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, exige da Administração Pública a busca por soluções que combinem qualidade, racionalidade no uso dos recursos e respeito aos direitos fundamentais. Nesse sentido, as PPPs representam um instrumento inovador de gestão, ao redistribuir riscos entre o poder público e a iniciativa privada, assegurando maior previsibilidade contratual e incentivos ao cumprimento de metas.

A experiência já observada em unidades geridas por PPPs demonstra que a lógica contratual por desempenho gera resultados superiores ao modelo estatal tradicional. Diferentemente das prisões públicas, onde o gasto é fixo e desvinculado da qualidade do serviço, nas PPPs o pagamento ao parceiro privado depende do atingimento de metas objetivas: número mínimo de horas de educação e trabalho, padrões sanitários, regularidade da alimentação, atendimento médico, redução de fugas e de rebeliões. Essa estrutura cria incentivos claros para que a concessionária invista em práticas que diminuam a reincidência e, consequentemente, os custos sociais do crime.

Outro ponto relevante é que a gestão privada tende a adotar padrões logísticos mais rigorosos, com manutenção preventiva e protocolos administrativos que reduzem desperdícios e evitam a deterioração precoce da infraestrutura. Isso não apenas garante a continuidade dos serviços, mas também evita a necessidade de vultosos investimentos emergenciais por parte do Estado, tão comuns em presídios públicos marcados pela negligência estrutural.

É preciso destacar, ainda, que a análise de custo-benefício não deve ser restrita ao valor per capita de cada preso, mas considerar variáveis de longo prazo: a redução da reincidência criminal, a melhoria da qualidade de vida dos internos, a diminuição de conflitos internos e externos, bem como os impactos positivos na segurança pública. Nesse sentido, o custo inicial da PPP pode ser superior ao de uma unidade pública

convencional, mas a relação custo-benefício se mostra mais favorável quando se avaliam os efeitos sociais e jurídicos, como a menor pressão sobre o sistema judicial, a redução das demandas internacionais contra o Brasil por violações de direitos humanos e a pacificação da ordem prisional.

Portanto, a avaliação da eficiência administrativa e econômica das PPPs deve transcender o cálculo meramente financeiro. Trata-se de considerar a efetividade penal e administrativa em sua dimensão integral, em que o investimento público, articulado com a expertise privada, gera não apenas economia, mas sobretudo maior legitimidade e humanização na execução da pena, atendendo ao interesse público em sentido amplo.

4 DIREITOS HUMANOS E RESSOCIALIZAÇÃO

A defesa da privatização do sistema prisional, por meio das Parcerias Público-Privadas (PPPs), não pode ser confundida com a renúncia à tutela dos direitos fundamentais. Pelo contrário, o núcleo do argumento reside justamente na constatação de que sem administração eficiente e infraestrutura minimamente adequada é impossível garantir os direitos humanos dos custodiados. A dignidade da pessoa humana, erigida a fundamento da República Federativa do Brasil no art. 1º, III, da Constituição Federal, exige do Estado a criação de condições materiais para que os presos recebam tratamento compatível com sua condição de cidadãos, ainda que privados de liberdade.

O art. 5º, XLIX, da Constituição é categórico ao afirmar que "é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral", impondo ao Estado uma obrigação positiva de prover saúde, higiene, alimentação adequada, educação e acesso ao trabalho. Esses deveres são reiterados pela Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), cujo art. 1º estabelece como objetivo primordial da execução penal "proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado". Assim, toda análise sobre a viabilidade das PPPs deve ser feita à luz do princípio da dignidade da pessoa humana e do dever estatal de ressocializar o condenado, e não apenas sob a ótica econômica.

A experiência prática demonstra que a gestão pública direta, em regra, não tem sido capaz de cumprir esses parâmetros. Relatórios do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e inspeções do Ministério Público apontam, com frequência, a violação sistemática de direitos em unidades prisionais brasileiras: ausência de leitos, falta de atendimento

médico regular, alimentação precária e inexistência de programas educacionais e de trabalho. Esse cenário, longe de promover ressocialização, agrava a reincidência criminal, tornando o cárcere um espaço de degradação social e fortalecimento de facções. É justamente diante desse contexto que a privatização, via PPP, surge como alternativa apta a tornar exequíveis direitos que, na prática, já vêm sendo negados no modelo exclusivamente estatal.

As Regras de Mandela[10], aprovadas pela Assembleia Geral da ONU em 2015, fornecem um parâmetro internacional mínimo de tratamento digno a pessoas privadas de liberdade. Entre os aspectos contemplados estão: a obrigatoriedade de assistência médica integral, o direito ao trabalho remunerado e formativo, a garantia de higiene e alimentação adequadas e o acesso a atividades educacionais e culturais. A implementação dessas diretrizes requer infraestrutura, logística e gestão — elementos que podem ser viabilizados por meio da expertise e da capacidade de investimento do setor privado, desde que submetidos a contratos rigorosos com metas claras e indicadores verificáveis.

Nesse modelo, em conformidade com a Lei nº 11.079/2004, os contratos de Parceria Público-Privada devem observar cláusulas essenciais previstas em seu art. 5º, como o prazo de vigência, os critérios de repartição de riscos entre as partes e, sobretudo, as penalidades aplicáveis em caso de inadimplemento, que podem incluir multas, glosas em pagamentos e até a rescisão contratual, sempre proporcionais à gravidade da falta. O art. 4º da referida lei, por sua vez, estabelece diretrizes como a transparência, a eficiência e o respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços, princípios que se harmonizam com a necessidade de garantir padrões mínimos de dignidade no tratamento dos custodiados. A fiscalização, prevista como dever do poder concedente (art. 6º), deve ser contínua e efetiva, podendo ser reforçada pela atuação de órgãos de controle externo, como Tribunais de Contas e Ministério Público, e por mecanismos de participação social e auditoria independente. Dessa forma, cria-se uma rede de controles

[10] As Regras de Mandela, oficialmente denominadas Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos, constituem importante marco normativo internacional em matéria de política criminal e execução penal. Aprovadas pela Assembleia Geral da ONU em 2015, em substituição às Regras Mínimas de 1955, representam a atualização de padrões universais voltados à proteção da dignidade da pessoa humana no contexto do cárcere. Seu objetivo central consiste em humanizar a justiça criminal, assegurar o respeito aos direitos fundamentais dos apenados e aprimorar a gestão penitenciária, com ênfase na ressocialização e na prevenção de tratamentos desumanos ou degradantes. Dentre as diretrizes estabelecidas, destacam-se a necessidade de separação entre categorias de reclusos, a proibição absoluta da tortura e de penas cruéis, desumanas ou degradantes, bem como a imposição de parâmetros mínimos para a garantia de condições adequadas de existência intramuros, abrangendo alimentação, vestuário, higiene e assistência à saúde.

capaz de equilibrar a busca pela eficiência administrativa com a proteção dos direitos fundamentais,
assegurando que a lógica contratual não se sobreponha à dignidade da pessoa presa.

No campo da ressocialização, programas de formação profissional, incentivo ao trabalho, assistência educacional e apoio psicossocial constituem elementos essenciais para a redução da reincidência criminal. A pena, na perspectiva contemporânea da execução penal, não pode ser compreendida apenas como imposição de sofrimento, mas como um mecanismo destinado a promover a reintegração social do indivíduo condenado. Experiências observadas em unidades prisionais operadas por meio de Parcerias Público- Privadas demonstram índices significativamente superiores de participação dos presos em atividades educacionais, laborais e de capacitação profissional, quando comparadas às unidades administradas exclusivamente pelo poder público. Esses resultados indicam que, quando estruturadas com metas claras e mecanismos de fiscalização efetivos, as PPPs podem funcionar como importantes catalisadoras de políticas de ressocialização, ampliando o acesso dos custodiados a oportunidades reais de reconstrução de trajetórias e de retorno digno à sociedade.

Portanto, a privatização por meio das PPPs não significa renunciar aos direitos humanos, mas sim criar as condições concretas para sua realização. O Estado permanece como garantidor último da execução penal, mas passa a contar com o suporte da iniciativa privada para assegurar infraestrutura adequada, serviços contínuos e políticas efetivas de reintegração. Em última análise, defender a PPP é defender que a pena cumpra sua função constitucional e legal: punir dentro dos limites da dignidade humana e preparar o condenado para o retorno responsável ao convívio social.

5 CRÍTICAS À PRIVATIZAÇÃO E CONTRAPONTOS

A privatização do sistema prisional, especialmente por meio de Parcerias Público-Privadas (PPPs), é alvo de intensos debates no Brasil e no mundo. Embora os defensores deste modelo apontem ganhos de eficiência, modernização da infraestrutura e maior efetividade na garantia de direitos fundamentais, críticos levantam objeções relevantes que merecem análise cuidadosa. Essas objeções concentram-se, em regra, em três grandes eixos: o risco de mercantilização da pena e consequente desumanização do custodiado; o suposto incentivo ao encarceramento em massa; e a possibilidade de abertura de espaço

para a infiltração do crime organizado no setor público.

Tais críticas, ainda que consistentes, não tornam a privatização inviável. Pelo contrário, funcionam como advertências úteis para a construção de modelos de PPP mais sólidos, transparentes e rigorosamente fiscalizados. A seguir, cada um desses pontos será analisado, com apresentação dos contrapontos que sustentam a legitimidade e a necessidade das PPPs no contexto brasileiro.

6 MERCANTILIZAÇÃO DA PENA E DESUMANIZAÇÃO DO PRESO

Uma das principais críticas dirigidas às prisões privadas é a ideia de que a privatização transforma a pena em mercadoria e o preso em objeto de exploração econômica. A partir das críticas formuladas por doutrinadores, observa-se que a privatização penitenciária introduz a lógica do lucro na execução penal, o que pode resultar na redução do preso à condição de objeto contratual, em descompasso com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da função ressocializadora da pena.

Esse argumento não deve ser ignorado, mas também não pode ser absolutizado. Em primeiro lugar, é preciso reconhecer que a mercantilização, na prática, já ocorre no modelo estatal, onde a precariedade estrutural e a ausência de políticas de reintegração social transformam o preso em mera estatística. Nesse sentido, a privatização, quando regida por contratos que vinculam a remuneração da concessionária ao cumprimento de indicadores sociais e jurídicos — como oferta de trabalho, educação, assistência médica e redução da reincidência — pode inverter a lógica mercantil, passando a associar o ganho econômico ao cumprimento de direitos.

Portanto, a mercantilização não é uma consequência necessária da privatização. Pelo contrário, contratos bem desenhados, com metas claras e mecanismos de auditoria, tornam possível vincular o interesse econômico privado à efetividade penal e à concretização de garantias constitucionais, assegurando que o preso seja tratado como sujeito de direitos e não como objeto.

6.1 INCENTIVO AO ENCARCERAMENTO EM MASSA

Outro ponto recorrente das críticas é a ideia de que a privatização estimularia

políticas de encarceramento em massa, sob a lógica de que “quanto mais presos, maior o lucro da concessionária”. Esse modelo de raciocínio é inspirado, sobretudo, na experiência norte-americana, onde, em alguns estados, contratos previam remuneração proporcional ao número de detentos. Nesses casos, de fato, observou-se um aumento significativo das taxas de encarceramento e denúncias de lobby de empresas privadas em favor de legislações mais punitivas.

O contexto brasileiro, entretanto, é substancialmente distinto. A Lei nº 11.079/2004, que instituiu as PPPs no país, e os contratos celebrados até agora, como o do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves (MG), não remuneram a concessionária pelo número de presos, mas pelo cumprimento de metas qualitativas. Entre essas metas estão padrões de higiene, alimentação, acesso à saúde, oferta de vagas em cursos e programas laborais, bem como índices de segurança e disciplina interna. Dessa forma, a lógica contratual brasileira afasta o risco de um incentivo direto à superlotação.

Além disso, no Brasil, a decisão sobre quem deve ser preso, quem progride de regime e quem deve ser solto permanece integralmente sob responsabilidade do Estado, por meio do Poder Judiciário e do Ministério Público. A concessionária não interfere nesse núcleo essencial do poder de punir. Assim, o argumento do encarceramento em massa, ainda que relevante em outras realidades, não encontra respaldo jurídico e institucional no modelo brasileiro de PPPs, desde que mantidos os parâmetros atuais de contratação e fiscalização.

6.2 INFILTRAÇÃO DO CRIME ORGANIZADO NO SETOR PÚBLICO

A crítica relativa à possibilidade de que a privatização do sistema prisional favoreça a infiltração do crime organizado no setor público é, talvez, uma das mais sensíveis dentro da realidade brasileira. Ela parte da constatação inegável de que o crime organizado já exerce forte influência sobre o modelo atual de gestão exclusivamente estatal. Nas últimas décadas, diversas investigações, relatórios do CNJ, denúncias do Ministério Público e operações policiais revelaram que facções criminosas controlam alas inteiras de presídios públicos, determinam rotinas internas, gerenciam economias ilícitas, controlam a distribuição de celas e até arquitetam rebeliões coordenadas nacionalmente. Em outras palavras, o modelo estatal não apenas falhou em impedir essa

infiltração, como se mostrou vulnerável a ela de maneira estrutural. Nesse sentido, quando parte da doutrina afirma que a privatização abriria espaço para atuação ainda maior do crime organizado, tal argumento precisa ser analisado com cautela, pois parece desconsiderar que o risco não nasce com a iniciativa privada — ele já está profundamente consolidado e deriva da fragilidade administrativa, da ausência de fiscalização contínua e da precariedade institucional do próprio Estado.

Sob essa perspectiva, a afirmação de que a participação do setor privado ampliaria o risco de cooptação criminosa ignora um ponto crucial do Direito Administrativo moderno: a vulnerabilidade não está na natureza pública ou privada do executor do serviço, mas sim no grau de governança, transparência, compliance e fiscalização existente. E é justamente aqui que o modelo de Parceria Público-Privada se mostra mais robusto do que o modelo de gestão direta estatal. As PPPs, previstas na Lei 11.079/2004, estruturam contratos de longa duração, com exigência de publicidade, auditoria independente, verificadores externos e mecanismos de mensuração contínua de desempenho. No modelo estatal, ao contrário, a execução prisional muitas vezes opera em ambiente de informalidade, com rotinas administrativas pouco documentadas, ausência de indicadores objetivos, dificuldade de controle interno e externo e um quadro funcional vulnerável a assédios e pressões criminosas, fatores que facilitam a infiltração de facções no cotidiano prisional.

A experiência brasileira demonstra que a falta de profissionalização da gestão pública prisional tem sido determinante para a proliferação desse fenômeno. Em diversas unidades, agentes penitenciários denunciam que trabalham sob ameaça constante de facções, muitas vezes sem equipamentos, treinamento ou respaldo institucional suficientes. Com estruturas precárias, baixa remuneração e ausência de mecanismos rígidos de supervisão, o Estado cria um ambiente propício para que grupos criminosos corrompam servidores, influenciem decisões internas e estabeleçam redes de cooperação informal. Assim, ao contrário do que sugerem os críticos, é o modelo atual, e não o proposto pelas PPPs, que historicamente se mostrou mais suscetível à captura criminosa.

Quando se analisam as PPPs sob o prisma normativo, observa-se que elas introduzem barreiras inéditas à infiltração. A Lei 11.079/2004 exige que todos os contratos de parceria sejam acompanhados por auditorias externas independentes, mecanismos de verificação de metas e relatórios regulares de desempenho, que se

tornam documentos públicos sujeitos ao controle dos Tribunais de Contas, do Ministério Público, do Poder Executivo e da sociedade civil. No Complexo de Ribeirão das Neves, por exemplo, a contratação da Accenture como verificador independente — responsável por mensurar cerca de 400 indicadores mensais — demonstra como esse modelo cria camadas adicionais de fiscalização que simplesmente não existem no sistema 100% estatal. Em um ambiente contratual tecnificado, com exigência de publicidade, rastreabilidade de dados, comprovação de conformidade e sanções pecuniárias automáticas, torna-se mais difícil para o crime organizado infiltrar-se sem ser detectado.

Além disso, a entrada de empresas privadas em PPPs é precedida por rigorosos processos licitatórios. Tanto a Lei 11.079/2004 quanto a Lei 14.133/2021 exigem comprovação de idoneidade, capacidade técnica, regularidade fiscal e higidez financeira. Empresas que possuam qualquer envolvimento com ilícitos podem ser declaradas inidôneas, impedidas de contratar com o poder público e investigadas pelos órgãos de controle. Essa exigência cria filtros que o sistema estatal tradicional não possui — afinal, servidores públicos ingressam por concurso, mas não passam por processos contínuos de compliance ou auditoria institucional, o que amplia o risco de cooptação. Nas PPPs, por sua vez, as concessionárias têm patrimônio próprio, contratos vultosos e reputação empresarial em jogo, o que as obriga a adotar programas internos de integridade, controle e prevenção a riscos corporativos.

Outro elemento relevante é que as PPPs geram incentivos econômicos para a blindagem completa da gestão interna. Diferentemente do Estado, que não sofre perdas financeiras diretas quando há rebeliões, fugas ou cooptação de servidores, as concessionárias de PPP sofrem sanções automáticas previstas em contrato, redução de contraprestações, multas milionárias e até rescisão unilateral pelo poder público. Ou seja, qualquer brecha que permita infiltração criminosa representa dano financeiro direto à empresa, o que a leva a investir intensamente em treinamento, compliance, controles de acesso, monitoramento eletrônico e seleção rigorosa de funcionários. A lógica do contrato, então, trabalha contra a infiltração, e não a favor dela.

Quando se examina o problema sob uma perspectiva mais ampla, percebe-se que o risco de infiltração existe onde há opacidade e desorganização institucional. No modelo público tradicional, caracterizado por relatórios frágeis, pouca transparência, rotinas informais e controle interno insuficiente, esse risco é altíssimo. No modelo de PPP, baseado em monitoramento constante, indicadores objetivos, auditorias externas e

responsabilização econômica, o risco é reduzido substancialmente. Se há perigo de cooptação, ele deve ser enfrentado com mais governança e mais fiscalização, não com a manutenção de um modelo estatal historicamente capturado e vulnerável.

Assim, a crítica que associa PPPs à infiltração do crime organizado não encontra respaldo empírico nem jurídico. Ao contrário, a adoção de contratos de parceria, quando bem estruturados e fiscalizados, cria barreiras institucionais mais densas, introduz transparência, profissionaliza procedimentos e reduz a margem de atuação de facções criminosas. Em vez de fragilizar o Estado, a PPP fortalece sua capacidade administrativa, ampliando o controle sobre a execução penal e dificultando a penetração de agentes ilícitos em sua estrutura.

7 CONCLUSÃO

A análise empreendida ao longo deste trabalho demonstrou que a crise estrutural do sistema prisional brasileiro não decorre apenas de falhas pontuais, mas de um modelo administrativo esgotado, incapaz de responder ao crescimento da população carcerária e às exigências constitucionais de respeito à dignidade da pessoa humana. O déficit de vagas, a superlotação, a precariedade da infraestrutura e a ausência de políticas consistentes de ressocialização evidenciam o distanciamento entre a previsão normativa da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Execução Penal e a realidade concreta vivenciada nas unidades prisionais.

A trajetória histórica do direito de punir, desde a vingança privada até a centralização pelo Estado moderno, revela que o monopólio estatal da punição representou importante avanço civilizatório. Contudo, a experiência brasileira demonstra que essa centralização, por si só, não tem assegurado a efetividade da pena nem a proteção dos direitos fundamentais. Nesse cenário, a privatização parcial das unidades prisionais, por meio das Parcerias Público-Privadas (PPPs), surge como alternativa legítima para modernizar a gestão, ampliar a infraestrutura e, sobretudo, alinhar o exercício do poder de punir com os princípios constitucionais da legalidade, proporcionalidade e humanidade.

Sob o prisma penal e constitucional, a PPP não elimina a responsabilidade do Estado, mas reforça seu papel de garantidor último da execução penal. A iniciativa privada atua em funções instrumentais — construção, manutenção e serviços assistenciais

— enquanto o Estado conserva o poder de polícia, a decisão sobre progressão de regime e a fiscalização. Essa divisão respeita os limites constitucionais da delegação de atividades, ao mesmo tempo em que viabiliza condições materiais para a efetividade da pena, em especial no tocante à saúde, educação e trabalho.

Na esfera administrativa, a PPP representa uma resposta inovadora ao desafio de gestão pública. Ao redistribuir riscos, impor metas contratuais e condicionar pagamentos ao atingimento de indicadores de desempenho, o modelo cria incentivos que não existem no sistema estatal tradicional. Além disso, ao se fundamentar na Lei nº 11.079/2004, garante previsibilidade, transparência e instrumentos de fiscalização, permitindo maior controle dos gastos e da qualidade dos serviços prestados. Assim, a PPP não é simples terceirização, mas sim uma forma de parceria regulada, que pode elevar os padrões administrativos da execução penal.

As críticas dirigidas ao modelo — como a mercantilização da pena, o suposto incentivo ao encarceramento e o risco de infiltração do crime organizado — são pertinentes, mas podem ser mitigadas por meio de contratos bem estruturados, cláusulas específicas de responsabilização, auditorias independentes e participação social na fiscalização. Em vez de inviabilizar a adoção das PPPs, tais críticas reforçam a necessidade de um desenho institucional mais robusto, que blinde o sistema de abusos e fortaleça a supremacia do interesse público.

Conclui-se, portanto, que a privatização parcial, via PPP, pode constituir não apenas uma solução de infraestrutura, mas também um instrumento de política pública que une eficiência administrativa e efetividade penal. Ao garantir condições dignas de cumprimento da pena e ao oferecer meios concretos de ressocialização, a PPP aproxima a realidade da execução penal brasileira das exigências constitucionais e internacionais, representando uma via de modernização do sistema prisional sem renunciar ao dever estatal de administrar a justiça criminal.

Assim, o futuro da execução penal no Brasil depende de coragem institucional para superar modelos falidos e de compromisso jurídico e administrativo com a criação de mecanismos que transformem os presídios em espaços de cumprimento da lei, respeito à dignidade humana e promoção da segurança pública.

REFERÊNCIAS

ACCENTURE. **Relatório de verificação independente do Complexo de Ribeirão das Neves**. Minas Gerais, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo:** os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BECCARIA, Cesare. **Dei delitti e delle pene**. Livorno: Stamperia Coltellini, 1764.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 24 novembro 2025.

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, 13 jul. 1984. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 25 nov. 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 1º abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 25 nov. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen)**. Brasília: Ministério da Justiça, 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

PROJETO DE REFORMA DO CÓDIGO CIVIL: IMPACTOS NA CONTRATUALIZAÇÃO DO DIREITO DE FAMÍLIA

Mariana De Melo Gomes[1]
Rosângela Maria Rodrigues Medeiros Mitchell de Morais[2]

RESUMO

Este artigo analisa os impactos da proposta de reforma do Código Civil brasileiro na contratualização do Direito de Família, tendo como problemática central identificar de que maneira as inovações legislativas afetam a autonomia privada e a estrutura dos pactos antenupciais. Partindo de uma contextualização histórica do Direito de Família e da evolução dos pactos no ordenamento jurídico, o estudo examina como o Projeto de Lei nº 4/2025 amplia a liberdade contratual dos cônjuges e companheiros, permitindo pactos conjugais mais flexíveis, cláusulas extrapatrimoniais e a alteração do regime de bens por escritura pública. Os resultados evidenciam que a reforma representa um avanço na modernização do sistema civil, aproximando-o das demandas contemporâneas, especialmente no que se refere ao planejamento familiar e sucessório. Contudo, também é demonstrado que tais inovações exigem limites constitucionais claros para evitar a mercantilização das relações familiares, os desequilíbrios patrimoniais e a fragilização de vulneráveis. Conclui-se que a reforma oferece oportunidades relevantes de aprimoramento legislativo, desde que preserve a função protetiva do Direito de Família, garantindo equilíbrio entre autonomia privada e segurança jurídica.

Palavras-chave: Autonomia privada. Pactos antenupciais. Contratualização do direito de família. Reforma do código civil.

CIVIL CODE REFORM BILL: IMPACTS ON THE CONTRACTUALIZATION OF FAMILY LAW

[1] Acadêmica do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). Email: mariana249melo@hotmail.com
[2] Professora Orientadora do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI- RN). Email: rosangela@unirn.edu.br

ABSTRACT

This article analyzes the impacts of the proposed reform of the Brazilian Civil Code on the contractualization of Family Law, with the central issue being to identify how the legislative innovations affect private autonomy and the structure of prenuptial agreements. Starting from a historical contextualization of Family Law and the evolution of marital agreements in the legal system, the study examines how Bill No. 4/2025 expands the contractual freedom of spouses and partners, allowing for more flexible marital pacts, extrapatrimonial clauses, and the modification of the property regime through a public deed. The results show that the reform represents progress in the modernization of the civil system, bringing it closer to contemporary demands, especially regarding family and succession planning. However, it also demonstrates that such innovations require clear constitutional limits to prevent the commodification of family relations, patrimonial imbalances, and the weakening of vulnerable individuals. It is concluded that the reform offers relevant opportunities for legislative improvement, provided that it preserves the protective function of Family Law, ensuring a balance between private autonomy and legal certainty.

Keywords: Private autonomy. Prenuptial agreements. Contractualization of family law. Civil code reform.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo examinar os impactos da proposta de reforma do Código Civil brasileiro na contratualização do Direito de Família, com especial enfoque nos pactos antenupciais. A discussão parte da constatação de que o Código Civil de 2002, embora tenha representado importante avanço em relação ao diploma de 1916, permanece fortemente marcado por concepções patrimonialistas e por limitações que já não correspondem à realidade contemporânea. A reforma, apresentada ao Senado Federal por meio do Projeto de Lei nº 4/2025, surge como tentativa de modernizar o texto civilista e adequá-lo às transformações sociais, sobretudo ao ampliar a autonomia privada e permitir maior liberdade contratual aos cônjuges e companheiros.

A pesquisa é de natureza descritiva, com abordagem qualitativa e método dedutivo, desenvolvida sob a perspectiva jurídico-dogmática, mediante análise doutrinária, legislativa e jurisprudencial. Ademais, como objetivos específicos, busca-se contextualizar historicamente a evolução dos pactos conjugais, examinar as principais alterações trazidas pelo PL nº 4/2025, avaliar de que modo tais inovações ampliam ou restringem a liberdade contratual dos cônjuges e companheiros e, por fim, identificar riscos, limites constitucionais e potenciais consequências práticas decorrentes da maior flexibilização contratual nas relações familiares.

A compreensão dessa temática exige, inicialmente, um resgate da evolução histórica e normativa do Direito de Família no Brasil. Essa trajetória demonstra a passagem de um modelo patriarcal, influenciado pelo Direito Romano e pelo Direito Canônico, em que o casamento possuía caráter sacramental e indissolúvel e o pacto antenupcial limitava-se ao dote e a funções meramente econômicas, para um sistema civil moderno, ancorado nos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da solidariedade.

A análise do caminho percorrido entre o Código Civil de 1916, a Constituição de 1988 e o Código Civil de 2002 evidencia como os pactos antenupciais passaram de instrumentos rigidamente formais e estritamente patrimoniais para ferramentas que começam a dialogar com a autonomia privada.

Com base nesse panorama, o trabalho aprofunda a discussão sobre a autonomia privada e o processo de contratualização do Direito de Família. O pacto antenupcial, nesse contexto, é estudado como negócio jurídico solene destinado à escolha e organização do regime de bens, mas que, na prática, enfrenta limites relevantes: a vedação de cláusulas que contrariem a ordem pública, os bons costumes e direitos indisponíveis, bem como a resistência doutrinária e jurisprudencial à adoção de disposições extrapatrimoniais.

Ainda assim, movimentos interpretativos, como o Enunciado 635 da VIII Jornada de Direito Civil, e decisões pontuais começam a admitir cláusulas existenciais, sinalizando que o instituto se encontra em um momento de transição entre o modelo patrimonialista tradicional e uma abordagem mais aberta às particularidades dos casais.

Esse cenário prepara o terreno para o exame das propostas de reforma do Código Civil. O Anteprojeto amplia significativamente a liberdade contratual dos

cônjuges e conviventes, permitindo a celebração de pactos tanto antes quanto depois do casamento ou da constituição da união estável e prevendo a possibilidade de alteração do regime de bens por escritura pública, sem intervenção judicial.

O capítulo dedicado à análise crítica dessas mudanças busca ponderar os avanços e os riscos inerentes à expansão da autonomia privada. De um lado, a reforma dialoga com a pluralidade familiar, com a necessidade de segurança jurídica e com a crescente importância do planejamento patrimonial e sucessório, especialmente em contextos como famílias recompostas, filhos com deficiência e desigualdade na divisão das funções familiares.

De outro, exige-se cautela para que a contratualização das relações familiares não resulte em mercantilização dos afetos, enfraquecimento da proteção de vulneráveis ou desequilíbrios que contrariem princípios constitucionais. Questões como a exclusão do cônjuge do rol de herdeiros necessários, a ampliação do direito real de habitação e a renúncia sucessória antecipada são analisadas sob esse prisma, demonstrando que a reforma, embora necessária, não deve comprometer garantias historicamente consolidadas.

Ao final, o estudo reafirma que a modernização do Código Civil é desejável e compatível com as exigências de uma sociedade plural e dinâmica, mas precisa ser conduzida com responsabilidade legislativa, coerência sistemática e respeito às bases constitucionais do Direito de Família. A reforma representa uma oportunidade de aperfeiçoamento, desde que preserve o equilíbrio entre autonomia privada e proteção das relações familiares, assegurando que as inovações legislativas fortaleçam, e não enfraqueçam, os valores que estruturam o direito civil contemporâneo.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICO E NORMATIVA DOS CÓDIGOS CIVIS BRASILEIROS NO TRATAMENTO DO DIREITO DE FAMÍLIA

O estudo da evolução histórica e normativa dos pactos antenupciais exige compreender a própria transformação do Direito de Família dentro do ordenamento jurídico brasileiro. Tradicionalmente, este ramo foi estruturado sob uma perspectiva patrimonialista e institucional, em que o casamento era concebido como núcleo jurídico de natureza predominantemente econômica e social, limitando-se de forma expressiva a autonomia privada dos cônjuges (LÔBO, 2024)

Com o passar do tempo, contudo, verificou-se um processo de despatrimonialização e personalização das relações familiares (TARTUCE, 2025), o que abriu espaço tanto para o reconhecimento da autonomia privada quanto, em um estágio mais recente, para a contratualização das relações de Direito de Família.

Tal movimento abriu caminho para o reconhecimento de sua dimensão existencial, na qual os afetos, a solidariedade familiar e a livre construção de projetos de vida em comum assumem centralidade. Nesse cenário, os pactos antenupciais deixam de ser instrumento de mera disposição patrimonial para se tornarem expressão concreta da contratualização do Direito de Família.

A família, reconhecida como a primeira célula da organização social, composta por indivíduos unidos por vínculos de ancestralidade ou por laços afetivos, remonta a aproximadamente 4.600 anos em sua origem histórica. A palavra família deriva do latim *familia*, termo ligado a *famulus*, utilizado para designar escravos e servos pertencentes a um mesmo senhor. (LÔBO, 2024)

O conceito de família no Brasil tem raízes no Direito Romano e no Direito Canônico, sendo concebida, inicialmente, como um conjunto de pessoas e bens subordinados à figura do pater famílias, figura que detinha poderes amplos sobre todos os membros e sobre o patrimônio. (GONÇALVES, 2023)

De acordo com Carlos Roberto Gonçalves, quando estruturadas em contextos rurais, as famílias assumiam caráter amplo, patriarcal e hierarquizado. O casamento e a procriação eram incentivados, uma vez que a família desempenhava papel central como unidade econômica e produtiva, representando fonte de mão de obra e de poder social.

Antes da codificação civil, a regulação jurídica da família no Brasil era amplamente influenciada pelo Direito Canônico, fruto da tradição portuguesa e do regime do Padroado[3] (LÔBO,2024). O casamento era entendido como sacramento indissolúvel, submetido quase que integralmente à tutela da Igreja Católica.

Nesse período, a família era organizada com fundamento em princípios sociais e morais, uma vez que não havia regulamentação jurídica específica. Com o tempo, o casamento consolidou-se como fundamento central da organização familiar e, com a expansão do cristianismo, a Igreja passou a regulamentar o matrimônio, atribuindo-lhe natureza sacramental e sagrada.

[3] O padroado era um sistema estabelecido entre a coroa portuguesa e a Santa Sé, em que o Papa concedia à autoridade civil o direito de proteger, fundar e administrar igrejas e benefícios eclesiàsticos em seus territórios.

Nesse contexto, os pactos pré-nupciais estavam ligados à prática do dote, contribuição patrimonial entregue pela família da noiva ao marido, com vistas a garantir a subsistência do lar e a proteger economicamente a mulher (DINIZ, 2024). Tratava-se, portanto, de um instituto de natureza essencialmente patrimonial, estruturado dentro de uma lógica jurídica e social marcadamente patriarcal.

O Concílio de Trento[4], no século XVI, reforçou essa concepção ao reconhecer o matrimônio como sacramento e ao restringir de forma significativa a liberdade dos nubentes quanto às disposições patrimoniais.

A partir da segunda metade do século XVIII, a Igreja Católica autorizou a edição da Lei do Marquês de Pombal, a qual passou a permitir o matrimônio entre portugueses católicos e indivíduos pagãos ou não praticantes do catolicismo (DINIZ, 2024), possibilitando, assim, o reconhecimento jurídico das primeiras formações familiares no Brasil.

Essa concepção repercutiu no Brasil até o advento da República, quando, em 1890, instituiu-se o casamento civil como obrigatório, rompendo-se, assim, o monopólio da Igreja sobre a formalização do vínculo conjugal (LÔBO, 2024).

Aquela época, a família patriarcal era o alicerce da legislação, evidenciado pela indissolubilidade do casamento e pela capacidade jurídica limitada da mulher. O Decreto n. 181 (BRASIL, 1890), ao instituir o casamento civil no Brasil, configurou uma ruptura de caráter histórico e jurídico, ao promover a laicização da união conjugal e afastar da Igreja o monopólio da normatização das relações familiares. Este foi o primeiro passo para que os pactos antenupciais pudessem ser concebidos sob uma lógica jurídico-civil, embora ainda profundamente marcados pelo patrimonialismo.

O Código Civil de 1916 constituiu a primeira norma legal a disciplinar de forma específica a família, definindo-a com base no matrimônio entre homem e mulher, considerados os pilares da instituição familiar (GONÇALVES, 2023).

Nesse cenário, somente o matrimônio era reconhecido como forma legítima de constituição familiar, sendo desconsideradas como tal quaisquer outras configurações familiares, ainda que pautadas em vínculos afetivos.

Aquela época, a família patriarcal era o alicerce da legislação, evidenciado pela indissolubilidade do casamento e pela capacidade jurídica limitada da mulher. O art.

[4] O Concílio de Trento foi uma assembleia da Igreja Católica que tinha como objetivo a reorganização da igreja e o combate à Reforma Protestante.

233[5] do Código Civil de 1916 estabelecia o marido como o único chefe da sociedade conjugal, consolidando a estrutura hierárquica e patriarcal da família. (DINIZ, 2024).

No que concerne aos pactos antenupciais, o Código Civil de 1916 os concebia como atos jurídicos de natureza formal e solene, destinados exclusivamente à definição do regime de bens do casal. O art. 256[6] previa a obrigatoriedade da escritura pública, enquanto o art. 258[7] estabelecia que, na ausência de pacto, vigoraria o regime legal da comunhão universal de bens.

As disposições dos pactos eram severamente limitadas, não sendo admitidas cláusulas de caráter pessoal ou existencial que ultrapassassem o domínio patrimonial. A autonomia da vontade dos nubentes era, portanto, residual, sempre subordinada ao modelo de família patriarcal e à lógica de tutela do patrimônio conjugal.

Em 1977, foram promulgadas a Emenda Constitucional nº 9 (BRASIL,1977) e a Lei nº 6.515 (BRASIL,1977). A primeira introduziu a possibilidade de divórcio no Brasil, condicionado à prévia obtenção da separação judicial. A segunda regulamentou o instituto, viabilizando a ação direta de divórcio, desde que comprovados cinco anos de separação de fato com início anterior a 28 de junho de 1977. (LÔBO, 2024)

Somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 a família passou a receber um tratamento de caráter humanitário, centrado na valorização do ser humano e de sua liberdade. (GONÇALVES, 2023) Com a redemocratização do Brasil, todas as formas de família passaram a gozar de proteção fundamentada nos princípios da dignidade da pessoa humana, assegurando-lhes reconhecimento e tutela jurídica.

O advento do Código Civil de 2002 representou importante marco na evolução normativa do Direito de Família, ao consagrar valores constitucionais de igualdade, dignidade da pessoa humana e solidariedade.

Em consonância com os preceitos da Constituição de 1988, o novo diploma legal introduziu uma releitura democrática e igualitária das relações familiares, deslocando o enfoque do mero patrimonialismo para a valorização da dimensão pessoal, afetiva e social da família. (LÔBO, 2024)

---

[5] Art. 233 do CC/1916 - O marido é o chefe da sociedade conjugal, função que exerce com a colaboração da mulher, no interesse comum do casal e dos filhos.

[6] Art. 256 CC/1916 - É lícito aos nubentes, antes de celebrado o casamento estipular, quanto aos bens, o que lhes aprouver.
Parágrafo único. - Serão nulas tais convenções:
I - Não se fazendo por escritura pública.

[7] Art. 258 CC/1916 - Não havendo convenção, ou sendo nula, vigorará, quanto aos bens, entre os cônjuges, o regime da comunhão universal.

Muito se poderia aprofundar quanto aos princípios constitucionais que repercutem no Direito de Família contemporâneo. Entre eles, merecem menção o princípio da liberdade, o pluralismo familiar, a igualdade jurídica entre cônjuges e companheiros, bem como a isonomia entre os filhos, independentemente de sua origem.

Soma-se ainda o princípio do melhor interesse da criança, que garante proteção integral a crianças e adolescentes em processo de formação, além da paternidade responsável e do planejamento familiar, que atribuem a ambos os genitores a corresponsabilidade pela educação e formação dos filhos. (DINIZ, 2024)

O Código Civil de 2002 incluiu, em seu artigo 1.723[8], a regulamentação da união estável, reconhecendo-a como entidade familiar formada pela convivência pública entre homem e mulher, já reconhecida, anteriormente, na Lei 8.971 (BRASIL, 1994). Posteriormente, a união homoafetiva foi igualmente reconhecida como entidade familiar pelo STF, no julgamento da ADI 4277 (STF, 2011)[9].

Entre as principais mudanças, destaca-se a alteração do regime legal supletivo - o Código Civil de 2002 passou a adotar a comunhão parcial de bens como regime padrão, em substituição à antiga comunhão universal.

No que tange aos pactos antenupciais, a disciplina foi consolidada nos arts. 1.639 a 1.655. O §2º[10] do art.1.639, inovou ao permitir, em caráter excepcional, a alteração do regime após o casamento, mediante autorização judicial, desde que comprovados motivos relevantes e sem prejuízo de terceiros.

Não obstante, os pactos antenupciais continuaram predominantemente patrimoniais, encontrando forte resistência da doutrina e da jurisprudência quanto à inserção de cláusulas de caráter extrapatrimonial ou existencial. A tensão entre a autonomia privada dos cônjuges e a proteção da ordem pública permanece, portanto,

---

[8] Art. 1.723 CC/2002 - É reconhecida como entidade familiar a união estável entre homem e mulher, configurada na convivência púbica, contínua e duradoura e estabelecida com o objetivo de constituição de família.

[9] ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF). PERDA PARCIAL DE OBJETO. RECEBIMENTO, NA PARTE REMANESCENTE, COMO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNIÃO HOMOAFETIVA E SEU RECONHECIMENTO COMO INSTITUTO JURÍDICO. CONVERGÊNCIA DE OBJETOS ENTRE AÇÕES DE NATUREZA ABSTRATA. JULGAMENTO CONJUNTO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 1.723 DO CÓDIGO CIVIL EM CONFORMIDADE COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL (TÉCNICA DA "INTERPRETAÇÃO CONFORME"). RECONHECIMENTO DA UNIÃO HOMOAFETIVA COMO FAMÍLIA. PROCEDÊNCIA DAS AÇÕES. (STF - ADI: 4277 DF, Relator.: AYRES BRITTO, Data de Julgamento: 05/05/2011,
Tribunal Pleno, Data de Publicação: 14/10/2011)

[10] Art. 1.639 CC/2002 - É lícito aos nubentes, antes de celebrado o casamento, estipular, quanto aos seus bens, o que lhes aprouver.
§2º - É admissível a alteração do regime de bens, mediante autorização judicial em pedido motivado de ambos os cônjuges, apurada a procedência das razões invocadas e ressalvados os direitos de terceiros.

como um elemento central na interpretação e aplicação desses instrumentos.

O Direito das Famílias, em diálogo com as normas constitucionais e demais diplomas legais, tem buscado acompanhar a constante evolução das relações humanas no Brasil. Entretanto, a lei, por sua natureza, não consegue antecipar a complexidade e a variedade ilimitada dos vínculos afetivos. Nesse processo evolutivo, mostra-se indispensável que o Direito se mantenha atento às transformações e demandas sociais, sob pena de converter-se em mera letra morta.

Esse caminho prepara o terreno para a reforma do código civil, que se propõe a aprofundar a contratualização do Direito de Família, oferecendo maior liberdade aos cônjuges para estipular cláusulas, inclusive atípicas, como as chamadas "cláusulas sunset", fortalecendo a autonomia privada. Tais inovações serão analisadas e aprofundadas nos capítulos subsequentes.

3 A AUTONOMIA PRIVADA E O PROCESSO DE CONTRATUALIZAÇÃO NO DIREITO DE FAMÍLIA

A Constituição de 1988 consubstanciou a transição do regime autoritário, instaurado pelo período militar (1964-1985), para uma ordem fundada em um Estado Democrático de Direito, com fundamento na dignidade da pessoa humana.

O texto constitucional não apenas ampliou e sistematizou o rol de direitos e garantias fundamentais, como também promoveu a centralidade do indivíduo na ordem jurídica, reconhecendo-o como sujeito pleno de direitos. Essa transformação repercutiu de maneira imediata no Direito Privado, exigindo a reinterpretação de seus institutos sob a perspectiva axiológica dos princípios constitucionais. (GONÇALVES, 2023)

As liberdades fundamentais, asseguradas pela ordem constitucional, constituem pressuposto para a atuação livre do indivíduo no convívio social. No âmbito das relações privadas, tais liberdades se manifestam por meio da autonomia privada, tradicionalmente concebida como o poder de autorregulamentação e autogestão conferido aos particulares. (LÔBO, 2024)

A extensão dessa prerrogativa, sujeita a limites e ampliações estabelecidos pelo legislador, representa verdadeiro princípio estruturante do direito civil, com projeções tanto no plano patrimonial- notadamente na seara contratual, ao legitimar a

disciplina da atividade econômica pelos próprios sujeitos da relação - quanto nas relações existenciais, ao garantir a afirmação dos valores da personalidade que integram a essência da dignidade da pessoa humana.

Dessa forma, a carta magna, em seus arts. 1º, IV[11], consagra o princípio da livre iniciativa, especialmente na dimensão da liberdade contratual, enquanto o art. 5º, II[12] assegura a inviolabilidade do direito de os indivíduos exercerem seus direitos fundamentais. Esses dispositivos constituem fundamento constitucional da autonomia da vontade no ordenamento brasileiro, conferindo respaldo jurídico à atuação autônoma dos particulares na esfera das relações privadas.

Outrossim, a autonomia privada, em contraposição à concepção da autonomia da vontade, apresenta-se como instituto jurídico que não se exerce de forma ilimitada, mas encontra-se submetida a limites impostos pelas normas de ordem pública e pelos princípios estruturantes do direito contratual. No âmbito do Código Civil brasileiro, destacam-se, nesse sentido, a função social do contrato e a boa-fé objetiva.

Portanto, ao Estado não incumbe restringir a prática dos negócios jurídicos regularmente constituídos, mas facilitar o exercício da autonomia privada, criando instrumentos normativos que previnam abusos, assegurem a justiça nas relações jurídicas e protejam os interesses das partes envolvidas. (TARTUCE, 2025).

Os indivíduos possuem aspirações e interesses próprios, sendo portadores de valores singulares e de modos de vida particulares, refletindo a diversidade de escolhas e projetos existenciais presentes na esfera privada de cada pessoa.

Em outubro de 2025, o Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul – TJMS – reconheceu a validade de pacto antenupcial firmando entre os cônjuges em cartório. O casal ao escolher o regime de separação de bens, incluíram cláusula de renúncia recíproca à sucessão concorrencial em caso de existência de descendentes ou ascendentes[13]

Ocorre que, com o falecimento do marido, a viúva solicitou ingresso no

---

[11] Art. 1º, IV, CF/88 - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático do Direito e tem como fundamentos:
IV- Os valores sociais do Trabalho e da livre iniciativa.

[12] Art. 5º, II, CF/88 - 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:
II- Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer de fazer alguma coisa senão em virtude da lei.

[13] Instituto Brasileiro De Direito de Família - IBFAM. **TJMS mantém pacto antenupcial que exclui concorrência sucessória entre cônjuges.** Out. 2025. Disponível em: https://ibdfam.org.br/noticias/13298/TJMS+mant%C3%A9m+pacto+antenupcial+que+exclui+concorr%C3%AAncia+sucess%C3%B3ria+entre+c%C3%B4njuges. Acesso em: 11 out. 2025.

inventário com a fundamentação de que a cláusula seria nula por configurar a renúncia antecipada de direitos hereditários, assunto vedado pelo Pacto Corvina.

O Tribunal entendeu que a cláusula não configura renúncia à herança propriamente dita, hipótese proibida pelo art. 426[14] do Código Civil, mas apenas à concorrência sucessória com ascendentes e descendentes, mantendo-se incólume a qualidade de herdeiro universal do cônjuge sobrevivente na ausência destes.

A estrutura familiar contemporânea vem experimentando mudanças profundas e contínuas, particularmente nas últimas décadas. Em decorrência desse processo, torna-se essencial que cada família, considerando suas particularidades e necessidades específicas, possa elaborar modelos contratuais que, em estrita observância ao ordenamento jurídico, atendam aos interesses próprios de seus integrantes. Tal abordagem permite reconhecer as singularidades de cada família e criar mecanismos preventivos para evitar conflitos futuros.

Como objeto do presente estudo, o pacto antenupcial, regulamentado pelos artigos 1.639 a 1.655 do Código Civil, é um instrumento jurídico de natureza contratual e solene, firmado entre os noivos antes do casamento ou entre companheiros na constância da união estável. (GONÇALVES, 2023)

A sua principal finalidade é possibilitar que os noivos ou companheiros escolham um regime de bens distinto daquele que a lei aplica automaticamente na ausência de manifestação, ou seja, a comunhão parcial de bens.

Através dele, os noivos ou companheiros podem optar, por exemplo, pela comunhão universal de bens, pela separação total de bens, pela comunhão parcial de bens ou pelo regime de participação final nos aquestos (LÔBO, 2024). Além da escolha do regime patrimonial, o pacto antenupcial pode conter cláusulas que tratem de questões como a administração dos bens, doações entre os cônjuges, exclusão de determinados bens da comunhão, entre outras disposições de natureza econômica.

O Código Civil vigente de 2002 promoveu mudanças no tratamento jurídico dos regimes de bens. Dentre elas, destaca-se a possibilidade de alteração do regime escolhido após a celebração do casamento, mediante autorização judicial. Antes dessa inovação, o regime adotado no momento da celebração do casamento era definitivo, admitindo exceções apenas em casos excepcionais, agora passando a permitir a modificação do regime, desde que requerida por ambos os cônjuges, com motivos

[14] Art 426 CC - Não pode ser objeto de contrato a herança de pessoa viva.

justificados e desde que não traga prejuízos a terceiros, de acordo com o art. 1.639, §2º do Código Civil[15] e o art. 734 do Código de Processo Civil[16].

Assim, pode-se observar que a mudança do regime de bens após o casamento não é absolutamente livre, depende de autorização judicial, mediante requerimento conjunto dos cônjuges, independentemente do tempo de união, sendo necessário apresentar justificativas consistentes que fundamentem o pedido.

No entanto, seu conteúdo deve respeitar os limites impostos pela legislação, sendo proibida a inserção de cláusulas que contrariem a ordem pública, os bons costumes ou que envolvam direitos indisponíveis, como, por exemplo, questões relativas à guarda de filhos, pensão alimentícia futura ou normas que imponham obrigações de cunho estritamente moral na vida conjugal. (GONÇALVES, 2023)

Segundo Maria Helena Diniz (2024, p. 163), o pacto antenupcial deve limitar-se a disposições relativas às relações patrimoniais entre os cônjuges. Serão consideradas nulas quaisquer cláusulas que contrariem normas de caráter absoluto, atentem contra direitos conjugais, parentais ou outros protegidos pelo ordenamento jurídico. Da mesma forma, não se admitem cláusulas que afrontem os bons costumes ou a ordem pública, sendo, nesse caso, apenas as cláusulas afetadas que se tornam nulas, preservando-se a validade do pacto em sua integralidade

Apesar do código Civil vigente ser de 2002, o seu modelo começou a ser produzido na década de 70, ou seja, muitos dos seus artigos não condizem mais com a realidade fática da vida contemporânea. (TARTUCE, 2025)

Para Flávio Tartuce (2025, p.37), nesse corrente ano, pouco antes da apresentação do anteprojeto ao Senado, observou que "sendo o projeto original do vigente código civil de 1972 e contando com mais de cinquenta anos, justifica-se plenamente a sua reforma e atualização, pois ele já nasceu velho".

Como já foi dito anteriormente, o código civil vigente, apesar de dotar de certa autonomia privada, não dispõe sobre a inclusão de cláusulas de natureza extrapatrimonial, como regras sobre fidelidade, convivência, obrigações afetivas, guarda de filhos ou qualquer disposição que envolva direitos indisponíveis ou que contrariem os princípios da dignidade da pessoa humana, bons costumes e ordem

[15] Art. 1.639, §2º - É admissível alteração do regime de bens, mediante autorização judicial em pedido motivado de ambos os cônjuges, apurada a procedência das razões invocadas e ressalvados os direitos de terceiros.

[16] Art. 734, CPC – A alteração do regime de bens do casamento, observados os requisitos legais, poderá ser requerida, motivadamente, em petição assinada por ambos os cônjuges, na qual serão expostas as razões que justificam a alteração, ressalvados os direitos de terceiros.

pública.

Contudo, em 2018, com a aprovação do enunciado nº 635[17] da VIII Jornada de Direito Civil (CJF, 2018), referenciado o art. 1.655 do CC[18], o pacto antenupcial passa a poder conter cláusulas existenciais, desde que estas não violem os princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade entre os cônjuges e da solidariedade familiar.

Todavia, a posição predominante na doutrina, como, por exemplo, Maria Helena Diniz (2024), Carlos Roberto Gonçalves (2023) e Pablo Stolze Gagliano (2025), sustenta que o pacto antenupcial deve limitar-se às disposições de natureza patrimonial, em interpretação estrita das normas previstas no Código Civil. Em sentido diverso, uma corrente minoritária, composta por nomes como Flávio Tartuce (2025), Cristiano Chaves de Farias (2025) e Nelson Rosenvald (2025), admite a inserção de cláusulas extrapatrimoniais nesse instrumento, desde que não afrontem a ordem pública ou princípios fundamentais do Direito de Família.

Como exemplo dessa última corrente, em 2023, a juíza titular da Vara de Registro Públicos de Belo Horizonte – Maria Luiza de Andrade Rangel Pires- autorizou a celebração de um pacto antenupcial que previa multa por infidelidade, no montante de R$ 180.000,00[19]. Verifica-se, portanto, que há possiblidades de se incluírem cláusulas extrapatrimoniais nos pactos antenupciais, contudo, ainda é um estigma no ordenamento jurídico brasileiro.

O Código Civil de 2002, ainda marcado por traços patriarcais, preservou o pacto antenupcial como instrumento de prevenção de conflitos na dissolução da união, sobretudo no âmbito patrimonial. Atualmente, ao limitar o pacto antenupcial à mera regulação dos bens dos nubentes, perde-se parte de sua funcionalidade, já que os desafios enfrentados pelas famílias modernas não se restringem ao patrimônio, abrangendo questões existenciais, pessoais e afetivas que o modelo tradicional do pacto não contempla.

Diante do exposto, constata-se que a discussão em torno da inserção de

[17] Enunciado 635, VIII Jornada de Direito Civil - O pacto antenupcial e o contrato de convivência podem conter cláusulas existenciais, desde que estas não violem os princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade entre os cônjuges e da solidariedade familiar.
[18] Art. 1.655 CC - É nula a convenção ou cláusula dela que contravenha disposição absoluta de lei.
[19] Diretoria de Comunicação Institucional – Dircom TJMG. **Justiça autoriza pacto antenupcial com multa de R$180 mil em caso de infidelidade.** Minas Gerais, jan. 2023. Disponível em:https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/justica-autoriza-pacto-antenupcial-com-multa-de-r-180- mil-em-caso-de-infidelidade.htm. Acesso em: 20 set. 2025.

cláusulas extrapatrimoniais nos pactos antenupciais, da ampliação da autonomia privada e do processo de contratualização do Direito de Família adquiriu crescente relevância nos últimos anos. Tal movimento marca uma mudança de paradigma, aproximando o Direito das transformações sociais e constitucionais contemporâneas e preparando o terreno para a análise das inovações trazidas pela proposta de reforma do Código Civil, objeto do capítulo seguinte.

4 AS PROPOSTAS DA REFORMA DO CÓDIGO CIVIL E A RECONFIGURAÇÃO JURÍDICA DOS PACTOS ANTENUPCIAIS

Como já dito anteriormente, apesar do código Civil vigente ser de 2002, o seu modelo começou a ser produzido na década de 70, ou seja, muitos dos seus artigos não condizem mais com a realidade fática da vida contemporânea. Tendo em vista isso, não é de hoje que muitos juristas, como Flávio Tartuce (2025) e Rolf Madaleno (2026), clamam pela reforma desse código.

A proposta de reforma do Código Civil brasileiro, apresentada pela Comissão de Juristas instituída pelo Senado Federal em 2023, traz importantes inovações no campo do Direito de Família, especialmente no que se refere aos pactos antenupciais ou agora denominados “pacto conjugal ou pacto convivencial”.

O vigente código estabelece que o conteúdo dos pactos antenupciais deve respeitar os limites impostos pela legislação, sendo proibida a inserção de cláusulas que contrariem a ordem pública, os bons costumes ou que envolvam direitos indisponíveis, como, por exemplo, questões relativas à guarda de filhos, pensão alimentícia futura ou normas que imponham obrigações de cunho estritamente moral na vida conjugal. (DINIZ, 2024)

Assim, o Anteprojeto de Atualização e Reforma do Código Civil inicia o tratamento do direito patrimonial no artigo 1.639[20], estabelecendo que cônjuges e companheiros possuem liberdade para estipular, de forma livre, acordos sobre seus bens e interesses patrimoniais, tanto antes quanto após a celebração do casamento ou

[20] Art. 1.639 PL 04/2025 - É lícita aos cônjuges ou conviventes, antes ou depois de celebrado o casamento ou constituída a união estável, a livre estipulação quanto aos seus bens e interesses patrimoniais.
§ 1º O regime de bens entre os cônjuges ou conviventes começa a vigorar desde a data do casamento ou da constituição da união estável.
§ 2º Depois da celebração do casamento ou do estabelecimento da união estável, o regime de bens pode ser modificado por escritura pública e só produz efeitos a partir do ato de alteração, ressalvados os direitos de terceiros.

da constituição da união estável (PL 04/2025). Essa proposta representa um avanço no fortalecimento da autonomia privada, alinhando-se à tendência inaugurada pela Lei nº 11.441/2007[21] (BRASIL,2007).

Ocorre que o atual Código Civil já admite a adoção de regimes de bens híbridos ou mistos, mediante estipulação em pacto antenupcial, permitindo que os nubentes combinem regras de diferentes regimes conforme sua conveniência. Contudo, essa faculdade deve ser exercida antes da celebração do casamento ou do reconhecimento da união estável, pois, uma vez constituída a relação jurídica, a modificação do regime de bens somente é possível nas hipóteses expressamente autorizadas em lei e mediante autorização judicial devidamente fundamentada, conforme o art. 1.639, §2º do Código Civil.

Com isso, a reforma traz que além de poderem escolher um regime de bens antes do casamento, inclusive combinando elementos de diferentes regimes legais, os casais também poderão, após a celebração do matrimônio ou a constituição da união estável, modificar o regime inicialmente adotado por meio de escritura pública, sem a necessidade de autorização judicial.

Dentre as medidas sugeridas, merece destaque a proposta de revogação do artigo 734[22] do Código de Processo Civil, dispositivo que disciplina o procedimento judicial para a alteração do regime de bens no casamento (PL 04/2025). A alteração visa restringir a intervenção do Poder Judiciário, conferindo maior amplitude à autonomia privada dos cônjuges, com o intuito de simplificar o trâmite e valorizar a liberdade contratual nas relações familiares.

Ao analisar o referido artigo, percebe-se que a necessidade de justificar a alteração do regime de bens e de submeter o pedido à intervenção do Ministério Público revela-se desproporcional, especialmente porque a matéria possui natureza eminentemente patrimonial e disponível, não afetando, em regra, interesses de ordem pública ou de incapazes.

Assim, em reconhecimento a essa desnecessidade, em 2023, a III Jornada de

[21] Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de Janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa.

[22] Art. 734, CPC - A alteração do regime de bens do casamento, observados os requisitos legais, poderá ser requerida, motivadamente, em petição assinada por ambos os cônjuges, na qual serão expostas as razões que justificam a alteração, ressalvados os direitos de terceiros.
§ 1º Ao receber a petição inicial, o juiz determinará a intimação do Ministério Público e a publicação de edital que divulgue a pretendida alteração de bens, somente podendo decidir depois de decorrido o prazo de 30 (trinta) dias da publicação do edital.

Direito Processual Civil, aprovou o Enunciado nº 177[23], segundo o qual a intervenção do Ministério Público deve ocorrer apenas nas hipóteses dos arts. 178[24] e 721[25] do mesmo diploma.

Acrescenta-se que o Projeto de Reforma pretende suprimir os regimes de participação final nos aquestos e o de separação obrigatória de bens, previstos nos artigos 1.672 a 1.686 e 1.641, respectivamente. (PL 04/2025)

Dessa forma, por ter sido pouco adotado pelos brasileiros nos 20 anos da vigência do código, a reforma propõe a retirada do regime de participação final nos aquestos do sistema civilístico. Ademais, é imperioso destacar que, em relação ao regime de separação obrigatória, sempre foi forte a corrente que clamava pela inconstitucionalidade do artigo 1.641, inciso II[26]. (TARTUCE, 2025).

Ainda em 2003, pode-se notar que o Enunciado nº 125[27] da I Jornada de Direito Civil, reconheceu a inconstitucionalidade do artigo, doutrinariamente, tendo proposto a revogação do comando. Outrossim, em 2022, por meio de Agravo em Recurso Extraordinário 1.309.642/SP[28], o STF reconheceu repercussão geral acerca da afirmação de inconstitucionalidade do artigo acima citado.

Ocorre que, na sessão de 1º de fevereiro de 2024, o Supremo Tribunal Federal (STF) firmou entendimento de que, nos casamentos e uniões estáveis envolvendo pessoas com idade superior a 70 anos, o regime de separação obrigatória de bens, previsto no art. 1.641, inciso II, do Código Civil, não possui caráter absoluto, podendo ser afastado mediante manifestação expressa de vontade das partes por escritura

---

[23] Enunciado nº177, III Jornada de Direito Processual Civil - No procedimento de alteração de regime de bens, a intimação do Ministério Público prevista no art. 734, §1º, do CPC somente se dará nos casos dos arts. 178 e 721 do CPC.

[24] Art. 178, CPC - O Ministério Público será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição Federal e nos processos que envolvam:

I - interesse público ou social;

II - interesse de incapaz;

III - litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana.

Parágrafo único. A participação da Fazenda Pública não configura, por si só, hipótese de intervenção do Ministério Público.

[25] Art. 721, CPC - Serão citados todos os interessados, bem como intimado o Ministério Público, nos casos do art. 178, para que se manifestem, querendo, no prazo de 15 (quinze) dias.

[26] Art. 1.641 - É obrigatório o regime da separação de bens no casamento:

I - das pessoas que o contraírem com inobservância das causas suspensivas da celebração do casamento;

II – da pessoa maior de 70 (setenta) anos; (Redação dada pela Lei nº 12.344, de 2010)

III - de todos os que dependerem, para casar, de suprimento judicial.

[27] Enunciado nº 125, I Jornada de Direito Civil - Preposição sobre o art. 1.641, inc. II:

Redação atual: "da pessoa maior de sessenta anos"

Proposta: Revogar o dispositivo.

[28] DIREITO CONSTITUCIONAL E CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPERCUSSÃO GERAL. SEPARAÇÃO OBRIGATÓRIA DE BENS NOS CASAMENTOS E UNIÕES ESTÁVEIS COM PESSOA MAIOR DE SETENTA ANOS. (STF - ARE: 1309642 SP, Relator.: Min. LUÍS

ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 01/02/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 01-04-2024 PUBLIC 02-04-2024).

pública. Dessa forma, o Tribunal reconheceu que a imposição automática desse regime viola os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da liberdade de autodeterminação, não tendo, contudo, o declarado inconstitucional.

No que diz respeito ao regime de comunhão parcial de bens, a reforma ao abordar sobre o art .1659[29], aponta que os incisos VI e VII devem ser revogados (PL 04/2025). De acordo com o entendimento de Tartuce, a exclusão da comunicação dos rendimentos de trabalho levaria à conclusão ilógica de que, não se comunicando os rendimentos do trabalho, tampouco se comunicariam os bens adquiridos com tais valores, resultando, portanto, em um regime no qual praticamente inexistiria patrimônio comum entre os cônjuges.

Outra alteração relevante proposta na reforma do Código Civil consiste na retirada da concorrência sucessória do cônjuge e do companheiro em relação aos descendentes e ascendentes, prevista no art. 1.829[30], inciso I e II, do Código Civil de 2002 (PL 04/2025).

Entretanto, diante dos inúmeros impasses práticos e teóricos verificados ao longo dos últimos anos que tornaram o sistema sucessório complexo, confuso e de difícil solução, a Comissão de Juristas entendeu ser indispensável a extinção dessa concorrência. Constatou-se que o modelo vigente está distante de assegurarestabilidade, justiça e coerência nas partilhas, contribuindo para o aumento da litigiosidade (TARTUCE, 2025).

Além disso, com o objetivo de ampliar a autonomia na condução de aspectos pessoais e patrimoniais no âmbito do Direito de Família e Sucessões, a Comissão de Juristas do Senado propôs a introdução da chamada "cláusula pôr do sol" no artigo

[29] Art 1.659 CC - Excluem-se da comunhão:
I - os bens que cada cônjuge possuir ao casar, e os que lhe sobrevierem, na constância do casamento, por doação ou sucessão, e os sub-rogados em seu lugar;
II - os bens adquiridos com valores exclusivamente pertencentes a um dos cônjuges em sub-rogação dos bens particulares;
III - as obrigações anteriores ao casamento;
IV - as obrigações provenientes de atos ilícitos, salvo reversão em proveito do casal;
V - os bens de uso pessoal, os livros e instrumentos de profissão;
VI - os proventos do trabalho pessoal de cada cônjuge;
VII - as pensões, meios-soldos, montepios e outras rendas semelhantes.

[30] Art. 1.829 - A sucessão legítima defere-se na ordem seguinte: (Vide Recurso Extraordinário nº 646.721) (Vide Recurso Extraordinário nº 878.694)
I - aos descendentes, em concorrência com o cônjuge sobrevivente, salvo se casado este com o falecido no regime da comunhão universal, ou no da separação obrigatória de bens (art. 1.640, parágrafo único); ou se, no regime da comunhão parcial, o autor da herança não houver deixado bens particulares;
II - aos ascendentes, em concorrência com o cônjuge;
III - ao cônjuge sobrevivente;
IV - aos colaterais.

1.653-B[31], também conhecida como sunset clause (PL 04/2025).

As sunset clauses são comumente utilizadas em legislações e contratos como instrumentos que delimitam a vigência de determinadas disposições, funcionando como um controle temporal. Sua implementação pode atender a diferentes finalidades, como a exigência de reavaliações periódicas, a verificação da efetividade de normas ou a mitigação de possíveis consequências indesejadas ao longo do tempo.

Trata-se de uma previsão jurídica que determina a extinção de condições contratuais após um prazo previamente estabelecido ou diante da ocorrência de um evento futuro e incerto (TARTUCE, 2025). No contexto dos pactos antenupciais, por exemplo, essa cláusula pode permitir a adoção de um novo regime de bens com o nascimento de um filho em comum ou após um determinado número de anos de casamento ou união estável.

Ao ampliar a possibilidade de os noivos, e até mesmo os companheiros em união estável, construírem livremente o conteúdo de seus pactos, inclusive com cláusulas atípicas e extrapatrimoniais, a legislação começa a se alinhar com as transformações sociais, culturais e jurídicas da contemporaneidade.

Essa ampliação reflete uma mudança de paradigma: sai de cena o modelo rígido e padronizado de relações conjugais e dá lugar a uma abordagem mais flexível, centrada no diálogo entre os parceiros, no planejamento prévio da vida em comum e no reconhecimento da individualidade e das particularidades de cada casal.

No entanto, essa autonomia não é ilimitada. Ela precisa ser exercida em consonância com os princípios constitucionais que orientam o Direito de Família, como a dignidade da pessoa humana, a solidariedade, a boa-fé e a função social do contrato (TARTUCE, 2025). Isso significa que, embora a reforma amplie o espaço de liberdade contratual, ela também impõe um dever de responsabilidade, exigindo que as partes ajam com equilíbrio e em respeito mútuo.

Conforme expõem Tereza Mafra e Rafael Mendonça (2021), a doutrina se divide em três posições distintas quanto à extensão do conteúdo permitido nos pactos antenupciais. A primeira é a corrente restritiva, que entende que os noivos devem se ater exclusivamente à escolha do regime de bens legalmente previsto. A segunda é a corrente intermediária, que admite a inclusão de outras disposições patrimoniais,

[31] Art 1.653-B, PL 04/2025 - Admite-se convencionar no pacto antenupcial ou convivencial a alteração automática de regime de bens após o transcurso de um período de tempo prefixado, sem efeitos retroativos, ressalvados os direitos de terceiros."

desde que não contrariem normas imperativas. Já a terceira, de caráter mais amplo, sustenta que é possível inserir no pacto cláusulas que tratem também de questões extrapatrimoniais, como aspectos da convivência, deveres afetivos ou arranjos pessoais, desde que não violem princípios constitucionais ou a ordem pública.

Na corrente ampla, podemos citar Soares de Carvalho (2020, p.10), que dita que também poderiam ser convencionados "negócios sobre a distribuição do trabalho doméstico, pactos que disciplinam os cuidados com os filhos, horas de dedicação às atividades escolares em casa e acompanhamento nas atividades extracurriculares"

Ao permitir cláusulas extrapatrimoniais, a reforma valoriza o diálogo, o planejamento conjugal e o respeito mútuo, viabilizando que os casais estabeleçam acordos que ultrapassam o mero aspecto patrimonial, como regras de convivência, decisões sobre filhos ou até disposições condicionadas a eventos futuros, desde que respeitados os princípios constitucionais do Direito de Família.

Dessa forma, espera-se que a reforma proporcione aos cônjuges e companheiros não apenas maior poder de decisão sobre os aspectos patrimoniais e conjugais de sua vida em comum, mas também uma compreensão mais profunda das consequências jurídicas e sociais de suas escolhas.

Portanto, a reforma fortalece a autonomia contratual com responsabilidade, contribuindo para relações mais justas, conscientes e alinhadas com os valores fundamentais da dignidade da pessoa humana, da boa-fé e da função social do contrato. Ao ampliar o espaço de liberdade dos casais para construírem seus próprios acordos, a proposta reforça a segurança jurídica e a adaptação do ordenamento às diferentes realidades afetivas e patrimoniais da sociedade atual.

5 ANÁLISE CRÍTICA SOBRE AS IMPLICAÇÕES DA REFORMA DO CÓDIGO CIVIL NA CONTRATUALIZAÇÃO DO DIREITO DE FAMÍLIA

O Direito Civil constitui o ramo jurídico mais intimamente ligado à vida cotidiana, pois disciplina todas as fases da existência humana, do nascimento às relações sociais e até a morte. Trata-se do mais antigo e tradicional campo do Direito, cuja essência acompanha a própria evolução da sociedade. Assim, à medida que o ser humano e suas relações se transformam, é indispensável que a norma civil também se renove e se adeque às novas realidades sociais e jurídicas.

Não se revela adequado promover uma crítica absoluta ao Código Civil de 2002, tratando-o como um instrumento jurídico integralmente superado ou incapaz de atender às demandas atuais. O diploma, fruto de amplo trabalho legislativo e doutrinário, representou importante marco de modernização do direito privado brasileiro, incorporando princípios como a boa-fé objetiva e a função social.

Todavia, como toda obra humana, reflete o contexto histórico e os valores da época em que foi elaborado, razão pela qual certas disposições já não se mostram plenamente compatíveis com a realidade social, econômica e tecnológica contemporânea. Dessa forma, a necessidade de revisão do Código não decorre de sua total inadequação, mas do reconhecimento de que o direito deve acompanhar a evolução da sociedade, preservando seus acertos e aperfeiçoando seus pontos de defasagem.

Entretanto, ao refletir a mentalidade e os valores de sua época e permanecer praticamente inalterado por décadas, o Código Civil passou a apresentar um descompasso cada vez mais evidente com a realidade contemporânea, circunstância que intensifica a necessidade de atualização legislativa.

O Projeto de Lei nº 4/2025, que propõe a reforma do Código Civil brasileiro, foi encaminhado ao Senado Federal em janeiro de 2025. A proposta contempla modificações em cerca de 1.122 dos 2.046 artigos atualmente vigentes, buscando atualizar a Lei nº 10.406/2002 e adequá-la às transformações sociais e jurídicas contemporâneas. Trata-se, portanto, de um movimento de modernização e aprimoramento do sistema civil brasileiro, voltado à harmonização entre a autonomia privada e os valores constitucionais que orientam o ordenamento jurídico atual.

Entre seus objetivos, destaca-se o aprimoramento das relações contratuais, orientando-as pelos princípios da confiança, da simetria e da paridade, sempre mantendo a autonomia privada como elemento central. A reforma, nesse sentido, representa um importante avanço rumo à modernização do direito civil brasileiro, voltando-se à promoção de maior segurança jurídica e coerência normativa nas relações entre os particulares.

Apesar da reconhecida flexibilidade do atual Código Civil e da incorporação de princípios modernos já mencionados, o diploma legal já sofreu mais de sessenta alterações legislativas, enquanto outras dezenas de propostas de modificação ainda aguardam apreciação. Tais modificações pontuais, contudo, mostraram-se insuficientes

para acompanhar a dinamicidade das transformações sociais, econômicas e políticas, revelando que o sistema jurídico não tem respondido, de forma célere e eficaz, às novas demandas impostas pela realidade contemporânea.

Entre os principais fatores que justificam a reforma do Código Civil dos livros de direito de família e sucessões, destaca-se a necessidade de adequação às novas configurações familiares, marcadas, por exemplo, pelo aumento das famílias recompostas, compostas por cônjuges ou companheiros que possuem filhos de relacionamentos anteriores e que, muitas vezes, formam novos vínculos parentais no novo núcleo familiar.

Esse modelo de convivência, cada vez mais comum, gera complexas repercussões no âmbito sucessório e patrimonial, sobretudo no que tange à preservação dos direitos dos herdeiros oriundos de uniões anteriores. Com frequência, verifica-se a necessidade de equilibrar o direito à meação e à herança do novo cônjuge ou companheiro com a legítima dos filhos do primeiro relacionamento, evitando que a recomposição familiar produza prejuízos ou exclusões injustas, tendo em vista que alguns bens adquiridos ao longo do novo relacionamento muitas vezes se confundem com o patrimônio anteriormente constituído.

Assim, torna-se fundamental que esses núcleos familiares estabeleçam um testamento que espelhe fielmente sua vontade sucessória, prevenindo litígios futuros e assegurando a distribuição patrimonial conforme seus objetivos. Portanto, torna-se essencial que a legislação civil fortaleça mecanismos de proteção patrimonial, permitindo que o autor da herança disponha de forma mais segura sobre seus bens, por exemplo, por meio de pactos antenupciais, testamentos e instrumentos de planejamento sucessório, que assegurem o equilíbrio entre os herdeiros de diferentes uniões.

Além disso, a expansão das relações digitais trouxe novas formas de expressão da vontade, como os testamentos eletrônicos e os contratos digitais, que exigem regulamentação específica para assegurar sua validade, autenticidade e segurança jurídica. Nesse contexto, destaca-se o Projeto de Lei nº 5.820/2019, atualmente em tramitação no Congresso Nacional, que propõe a inclusão do testamento digital no ordenamento jurídico brasileiro.

A proposta busca permitir que a disposição de última vontade possa ser formalizada por meio eletrônico, observando requisitos técnicos e de segurança que

garantam a integridade do documento e a real manifestação de vontade do testador. Assim, a reforma do Código Civil deve considerar a realidade plural e complexa das famílias recompostas e os impactos das novas tecnologias nas relações jurídicas.

Outros vetores igualmente relevantes nortearam as propostas de atualização do Código Civil, como a ampliação da autonomia da vontade, voltada a conferir aos particulares maior liberdade na condução de seus interesses jurídicos, e a desjudicialização de atos e procedimento, a exemplo da inclusão do §2º do artigo 1.639[32] (PL 04/2025), que permite a modificação dos regimes de bens sem necessidade de autorização judicial.

Além disso, a modernização do texto legal foi conduzida com a necessária cautela, a fim de assegurar a preservação da segurança jurídica e a estabilidade das relações civis. Buscou-se impedir alterações bruscas que pudessem desestabilizar o sistema, razão pela qual se mostra mais adequado aperfeiçoar o Código existente do que substituí-lo integralmente.

A ampliação da liberdade de testar, proposta na reforma do Código Civil, possui relevância direta em situações envolvendo herdeiros com necessidades especiais. Em casos nos quais o herdeiro apresenta essa incapacidade, a autonomia testamentária mais ampla permitiria aos pais organizarem a sucessão de modo a assegurar recursos contínuos para sua subsistência.

Poderia-se, por exemplo, destinar parcela maior da parte disponível para constituição de um fundo patrimonial administrado por curador, ou atribuir bens específicos aptos a garantir moradia e sustento, sem violar a legítima dos demais herdeiros.

Nesse contexto, as cláusulas sunset adquirem especial utilidade jurídica. Elas poderiam estabelecer que determinadas restrições, como inalienabilidade ou impenhorabilidade, incidam apenas enquanto persistirem as condições de vulnerabilidade do herdeiro incapaz, extinguindo-se automaticamente quando cessadas as circunstâncias justificadoras, como a instituição de curatela profissional ou a garantia de suporte estatal contínuo. Esse mecanismo impede a perpetuação de gravames desnecessários e evita prejuízos indevidos aos demais sucessores.

[32] Art. 1.639, §2º, PL 04/2025 - É lícita aos cônjuges ou conviventes, antes ou depois de celebrado o casamento ou constituída a união estável, a livre estipulação quanto aos seus bens e interesses patrimoniais.
§2º - Depois da celebração do casamento ou do estabelecimento da união estável, o regime de bens pode ser modificado por escritura pública e só produz efeitos a partir do ato de alteração, ressalvados os direitos de terceiros.

Cumpre ressaltar, ainda, que grande parte das propostas de atualização do Código Civil tem origem nos enunciados doutrinários aprovados nas Jornadas de Direito Civil, promovidas pelo Conselho da Justiça Federal com o apoio do Superior Tribunal de Justiça. Essas orientações refletem o esforço de harmonizar o texto legal com a jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores, especialmente em temas de relevante impacto jurídico e social.

O expressivo número de aproximadamente oitocentos enunciados doutrinários interpretativos aprovados ao longo das Jornadas de Direito Civil, em apenas duas décadas de vigência do Código Civil, revela a necessidade de sua reforma e atualização, com o objetivo de corrigir deficiências técnicas e preencher lacunas ainda presentes na legislação.

Do mesmo modo, a realização de nove edições dessas Jornadas confirma que o Código Civil tem sido objeto de contínuo debate e aperfeiçoamento doutrinário e jurisprudencial desde sua promulgação, o que reforça a importância de sua revisão sistemática para assegurar maior coerência, modernidade e efetividade à Lei Geral Privada, frente às transformações sociais e jurídicas do país.

Contudo, o entusiasmo reformista não deve obscurecer os riscos estruturais que acompanham a expansão da autonomia privada nesse campo. O Direito de Família não pode ser reduzido à lógica do mercado ou ao paradigma contratual clássico, pois envolve relações permeadas por valores afetivos, solidariedade e vulnerabilidade. Ao permitir que os casais estabeleçam cláusulas de fidelidade, convivência ou até mesmo renúncias sucessórias, corre-se o risco de mercantilizar os vínculos familiares, transformando a intimidade e o afeto em objeto de negociação.

O desafio está, portanto, em encontrar um ponto de equilíbrio entre a liberdade contratual e a proteção das vulnerabilidades que caracterizam as relações familiares. A ampliação da autonomia privada não deve significar o enfraquecimento do papel protetivo do Estado, mas sim a criação de um modelo cooperativo de regulação, em que o legislador reconhece a capacidade das partes de autorregularem sua vida em comum, sem renunciar aos princípios constitucionais que dão coesão ao sistema jurídico.

Sob essa ótica, a contratualização das relações familiares pode ser vista como uma evolução positiva, desde que acompanhada de um fortalecimento dos deveres de boa-fé, lealdade e solidariedade. A autonomia não deve ser confundida com liberdade absoluta, mas entendida como exercício responsável da vontade, orientado pela função

social do contrato e pelo respeito mútuo entre os parceiros.

Embora a proposta de reforma do Código Civil tenha, em grande medida, o propósito de positivar entendimentos já consolidados pela jurisprudência e pela doutrina, buscando conferir maior coerência e uniformidade interpretativa ao sistema, observa-se que o anteprojeto também introduz inovações substanciais que ultrapassam a mera atualização técnica. Tais inovações, apesar de justificadas sob a ótica da modernização legislativa, suscitam preocupações quanto à preservação de garantias historicamente conquistadas, especialmente no campo do Direito de família e sucessões.

Um dos pontos mais sensíveis da proposta diz respeito à exclusão do cônjuge e do companheiro do rol de herdeiros necessários, reservando essa condição apenas aos descendentes e ascendentes. Essa alteração, ainda que se apoie no argumento de ampliar a autonomia privada e a liberdade de testar, pode representar um retrocesso em termos de proteção patrimonial e social, sobretudo para as mulheres.

Assim, ao desvincular a herança da dimensão afetiva e solidária da relação conjugal, o anteprojeto fragiliza a tutela jurídica da mulher que se dedicou integralmente à vida doméstica, muitas vezes renunciando a sua carreira profissional em prol da estabilidade familiar. Dessa forma, a supressão do direito sucessório do cônjuge sobrevivente, sem a devida compensação jurídica, rompe com a lógica protetiva que permeia o Direito de Família e Sucessões, contrariando o princípio da solidariedade e da dignidade da pessoa humana.

Apesar da PL 04/2025 suprimir a condição do cônjuge como herdeiro necessário, o texto introduz a figura do usufruto sucessório legal e judicial em favor do cônjuge ou convivente sobrevivente que demonstre insuficiência de recursos. Nos termos do art. 1.850 §1º e §2º[33], o juiz "instituirá usufruto sobre determinados bens da herança" para assegurar a subsistência do sobrevivente hipossuficiente, usufruto esse que cessa quando houver patrimônio ou renda suficientes ou quando houver a constituição de nova família.

A crítica central é que o usufruto sucessório não opera automaticamente, exigindo requerimento e comprovação judicial da hipossuficiência, o que implica

[33] Art. 1.850 §1º, PL 04/2025 - Sem prejuízo do direito real de habitação, nos termos do art. 1.831 deste Código, o juiz instituirá usufruto sobre determinados bens da herança para garantir a subsistência do cônjuge ou conviventes que comprovar insuficiência de recursos ou de patrimônio.
§2º - Cessa o usufruto quando o usufrutuário tiver renda ou patrimônio suficiente para manter sua subsistência ou quando constituir nova família.

inevitável judicialização, com seus custos, delongas e incertezas. Desse modo, embora a reforma procure assegurar proteção mínima ao cônjuge ou convivente vulnerável, acaba por transferir ao sobrevivente o ônus de pleitear em juízo um direito voltado à sua própria subsistência.

Ademais, a decisão da 3ª Turma do STJ, ao estender o direito real de habitação à herdeiros incapazes em situação de vulnerabilidade, sinaliza uma ampliação do instituto fundada na dignidade da pessoa humana e no direito à moradia. Contudo, a proposta de reforma do Código Civil, ao incorporar essa lógica de forma generalizada, pode gerar distorções relevantes, sobretudo nas famílias recompostas. Isso porque o direito de habitação, por natureza, sempre teve caráter protetivo exclusivamente do cônjuge ou companheiro sobrevivente, assegurando-lhe a permanência no imóvel familiar após o falecimento. A ampliação do alcance do instituto, sem limites claros, pode produzir situações de injustiça, como no caso em que o cônjuge supérstite de um segundo casamento tenha de dividir ou até mesmo perder a moradia em razão da proteção estendida a herdeiros incapazes provenientes
de união anterior do falecido.

Assim, embora a finalidade protetiva seja legítima, a positivação desse entendimento corre o risco de desequilibrar o sistema sucessório, relativizando a proteção tradicionalmente conferida ao cônjuge sobrevivente e criando potenciais conflitos patrimoniais em arranjos familiares complexos.

Em síntese, a reforma do Código Civil propõe uma reconfiguração sistêmica do Direito de Família e Sucessório, substituindo a rigidez normativa por um modelo aberto, flexível e centrado na vontade das partes. A contratualização das relações familiares deve servir como meio de promover liberdade, diálogo e segurança jurídica, nunca como instrumento de desigualdade ou mercantilização dos afetos.

Portanto, o Anteprojeto da revisão do Código Civil revela um paradoxo: ao mesmo tempo em que o projeto representa um avanço democrático, ao reconhecer a capacidade dos indivíduos de gerir sua vida familiar, também impõe o desafio de preservar a essência protetiva e humanista do Direito de Família.

A autonomia privada, quando exercida dentro dos limites da dignidade humana, da solidariedade e da boa-fé, tem o potencial de fortalecer o núcleo familiar. Porém, se transformada em mero instrumento de poder contratual, poderá fragilizar os laços afetivos e comprometer a justiça nas relações familiares, aquilo que, em última

instância, o Direito busca preservar.

Portanto, agora, compete ao Congresso Nacional conduzir essa modernização com equilíbrio e transparência, assegurando que as inovações reforcem, e não fragilizem, a proteção das relações familiares e a efetividade dos princípios constitucionais, entregando à sociedade um Código Civil moderno e harmonicamente ajustado às exigências atuais.

6 CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste artigo permitiu compreender que o pacto antenupcial ocupa posição central no processo contemporâneo de contratualização das relações familiares, especialmente diante da proposta de reforma do Código Civil apresentada pela Comissão de Juristas ao Senado Federal.

A ampliação da autonomia privada, a flexibilização para alteração do regime de bens por escritura pública, a possibilidade de inclusão de cláusulas extrapatrimoniais e as *sunset clauses* representam um movimento claro de modernização normativa e de adaptação do instituto às múltiplas configurações familiares da atualidade.

Verificou-se que o Código Civil de 2002, apesar de ter representado um avanço significativo em seu momento histórico, encontra-se defasado em relação às demandas sociais contemporâneas, especialmente no que se refere à pluralidade familiar, ao planejamento patrimonial e aos novos arranjos conjugais.

O pacto antenupcial, ainda limitado a uma função predominantemente patrimonial, mostrou-se incapaz de atender plenamente às expectativas de casais que buscam um instrumento mais flexível e eficaz para organizar a vida em comum, prevenir conflitos e garantir segurança jurídica.

A reforma proposta enfrenta essas limitações ao permitir maior liberdade na conformação das relações patrimoniais e existenciais, reconhecendo que a autonomia privada desempenha papel essencial na construção de vínculos conjugais mais conscientes e equilibrados.

Todavia, a análise crítica empreendida demonstra que a expansão da autonomia privada não pode ocorrer de forma irrestrita. O Direito de Família, por sua natureza, envolve relações de afeto, cooperação e solidariedade, e não pode ser reduzido à lógica pura do mercado. A flexibilização excessiva, se desvinculada de

limites constitucionais claros, pode gerar desequilíbrios, fragilizar a tutela de vulneráveis, especialmente mulheres em situação de dependência econômica, filhos menores ou pessoas com deficiência, e comprometer a função protetiva do Estado nas relações familiares.

Assim, a modernização é necessária, mas deve ser acompanhada de salvaguardas que impeçam a mercantilização dos afetos e assegurem que a autonomia contratual seja exercida de forma responsável, leal e proporcional. Conclui- se, portanto, que a reforma do Código Civil representa uma oportunidade valiosa para atualizar o sistema jurídico, promover maior coerência normativa e responder às complexidades das relações familiares contemporâneas.

Contudo, seu êxito dependerá da capacidade do legislador de equilibrar liberdade e proteção, autonomia e solidariedade, inovação e segurança jurídica. Somente com esse cuidado será possível construir um modelo normativo que fortaleça o pacto antenupcial como instrumento legítimo de organização da vida conjugal, sem afastar os valores constitucionais que estruturam o Direito de Família brasileiro.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 ago. 2025.

BRASIL. **Código Civil de 1916.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 07 ago. 2025.

BRASIL. **Código Civil de 2002.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 07 ago. 2025.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Enunciado 125 da I Jornada de Direito Civil.** Disponível em: https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/jornadas-cej/EnunciadosAprovados-Jornadas-1345.pdf. Acesso em: 05 out. 2025.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Enunciado 177 da III Jornada de Direito Processual Civil.** Disponível em: file:///C:/Users/maria/Downloads/III+Jornada+de+Direito+Processual+Civil..pdf. Acesso em: 05 out. 2025.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Enunciado 635 da VIII Jornada de Direito Civil.**

Disponível em: https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/1174. Acesso em: 05 out. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 181, de 24 de janeiro de 1890**. Promulga a lei sobre o casamento civil. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto- 181-24-janeiro-1890-507282-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 9, de 28 de junho de 1977**. Dá nova redação ao §1º do art. 175 da constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc09-77.htm. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. **Lei 6.515, de 26 de dezembro de 1977.** Regula os casos de dissolução da sociedade conjugal e do casamento, seus efeitos e respectivos processos, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6515.htm. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. **Lei 8.971, de 29 de dezembro de 1994**. Regula o direito dos companheiros a alimentos e à sucessão. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8971.htm. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. **Lei 11.441, de 04 de janeiro de 2007**. Altera os dispositivos da lei 5.868, de 11 de janeiro de 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007- 2010/2007/lei/l11441.htm. Acesso em: 05 out. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **A reforma do código Civil.** Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/685736/Reforma_codigo_civil_1 ed.pdf. Acesso em: 20 ago. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **PL 4/2025.** Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9889356&ts=1758918785481&disposition=inline. Acesso em: 20 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4.277.** Relator.: AYRES BRITTO, Data de Julgamento: 05/05/2011, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 14/10/2011). Disponível em:https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso= 4277. Acesso em: 20 set. 2025.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro:** Direito de Famílias. 38 ed. São Paulo: Saraiva Jus, 2024.

LÔBO, Paulo. **Direito Civil:** famílias. 14 ed. São Paulo: Saraiva jus, 2024.

MAFRA, Tereza Cristina Monteiro; MENDONÇA, Rafael Baeta. Os limites de conteúdo do pacto antenupcial. **Civilistica.com**. Rio de Janeiro, a. 10, n. 3, 2021. Disponível em: file:///C:/Users/maria/Downloads/564-Texto%20integral-1123-1625- 10-20211206.pdf. Acesso: 05 ago. 2025.

SOARES DE CARVALHO, Dimitre. Contratos familiares: cada família pode criar seu próprio Direito de Família**.** In: OLIVEIRA, Alexandre Miranda et al. **Contratos, família e sucessões:** diálogos interdisciplinares. São Paulo: Foco, 2020.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil:** Direito de Família. 20 ed. São Paulo: Gen, 2025.

TARTUCE, Flávio. **A reforma do Código Civil e as mudanças quanto aos regimes de bens. Parte 2.** *In:* Instituto Brasileiro de Direito de Família - IBDFAM, 2024. Disponível em:https://ibdfam.org.br/artigos/2137/A+reforma+do+C%C3%B3digo+Civil+e+as+mudan%C3%A7as+quanto+ao+regime+de+bens.+Parte+2+. Acesso em: 05 ago. 2025.

A RESPONSABILIDADE CIVIL DAS CORRETORAS DE CRIPTOMOEDAS NO BRASIL: OS DESAFIOS DA REGULAMENTAÇÃO E A PROTEÇÃO DOS USUÁRIOS EM UM MERCADO DESCENTRALIZADO

Matheus Cunha Gurgel[1]
Walber Cunha Lima[2]

RESUMO

A pesquisa realizada investiga a responsabilidade civil das corretoras de criptomoedas que atuam no Brasil. O problema central do estudo reside na crescente vulnerabilidade dos usuários em um mercado de ativos digitais em expansão, mas que ainda apresenta muitas lacunas regulatórias e insegurança jurídica, mesmo após a promulgação da Lei nº 14.478/2022 (Brasil, 2022). Diante deste cenário, o objetivo geral do estudo foi analisar a extensão da responsabilidade civil dessas intermediárias por danos materiais e morais decorrentes de falhas na prestação de serviços, como incidentes de segurança, perdas de ativos sob custódia e inadequação informacional. Para tanto, adotou-se o método dedutivo, mediante revisão bibliográfica e documental, analisando-se a legislação pertinente, a doutrina especializada e a jurisprudência. A pesquisa partiu da hipótese de que, apesar das características específicas da tecnologia e dos desafios de regulação, a relação jurídica estabelecida entre os usuários e as corretoras de criptomoedas se enquadra como uma relação de consumo, o que atrai a aplicação do Código de Defesa do Consumidor (Brasil, 1990) e, consequentemente, a responsabilidade objetiva das plataformas por vícios e defeitos nos serviços ofertados, constituindo-se como o principal instrumento para a proteção da parte vulnerável.

Palavras-chave: Responsabilidade civil. Criptomoedas. Corretoras de criptomoedas. Direito do consumidor.

[1] Acadêmico do 4º ano do curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN.
[2] Professor-orientador. Doutor em Ciências Sociais – UFRN. Docente do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN. E-mail: walber@unirn.edu.br.

ABSTRACT

This study investigates the civil liability of cryptocurrency brokers operating in Brazil. The central problem of the study lies in the growing vulnerability of users in an expanding digital asset market, which still has many regulatory gaps and legal uncertainties, even after the enactment of Law No. 14,478/2022 (Brazil, 2022). Given this scenario, the overall objective of the study was to analyze the extent of the civil liability of these intermediaries for material and moral damages resulting from failures in the provision of services, such as security incidents, losses of assets in custody, and informational inadequacy. To this end, we adopted a deductive method, through a review of the literature and documents, analyzing the relevant legislation, specialized doctrine, and case law. The research was based on the hypothesis that, despite the specific characteristics of the technology and the challenges of regulation, the legal relationship established between users and cryptocurrency brokers falls under a consumer relationship, which attracts the application of the Consumer Protection Code (Brazil, 1990) and, consequently, the strict liability of platforms for flaws and defects in the services offered, constituting the main instrument for the protection of the vulnerable party.

Keywords: Civil liability. Cryptocurrencies. Cryptocurrency exchanges. Consumer law.

1 INTRODUÇÃO

Em primeira análise, convém salientar que o mercado de criptomoedas[3] no Brasil tem experimentado um crescimento expressivo, acompanhado de um crescente interesse por parte de investidores e usuários. Essa expansão, entretanto, evidencia um problema central: a vulnerabilidade dos clientes em um ambiente que, apesar da promulgação da Lei nº 14.478/2022 (Brasil, 2022), ainda apresenta significativas lacunas regulatórias e insegurança jurídica. A ausência de precedentes consolidados, somada à incidência de falhas operacionais, golpes e casos de insolvência de corretoras

[3] Conforme definem Nascimento et al. (2022, p. 12), as criptomoedas são, "na prática, apenas registros de um bloco de um banco de dados distribuído". Os autores explicam o conceito usando a analogia de um livro-razão contábil, no qual não se registra um "saldo" estático, mas sim o "fluxo desses valores". Assim, o valor de um endereço digital (carteira) é simplesmente a "diferença entre as entradas e as saídas" das transações registradas nesse banco de dados público.

(exchanges), torna urgente a discussão sobre a responsabilidade civil desses intermediários.

Para contextualizar o escopo deste trabalho abordam-se as criptomoedas, cujo principal expoente é o Bitcoin. Conforme define Ulrich (2014), trata-se de uma forma de dinheiro puramente digital não emitida por governos, cujo valor é determinado livremente no mercado. Esses "criptoativos", como conceituados pela Instrução Normativa RFB nº 1.888/2019 (Receita Federal do Brasil, 2019), funcionam como representação digital de valor e o foco deste trabalho recai sobre as corretoras que intermediam sua negociação, analisando os desafios de sua responsabilização.

Diante do cenário desafiador em que usuários depositam recursos e confiança em plataformas intermediadoras, surge a aflitiva questão: a quem recorrer em busca de amparo e reparação quando essa confiança é abalada? É precisamente essa busca por respostas que impulsiona a presente investigação. Assim, o objetivo geral deste trabalho é analisar a responsabilidade civil das corretoras de criptomoedas no Brasil. Especificamente, busca-se: a) examinar a natureza jurídica da relação entre usuários e corretoras à luz do Código de Defesa do Consumidor e do Código Civil; b) identificar os desafios para a configuração da responsabilidade civil no setor; e c) investigar a adequação do marco regulatório vigente para a efetiva proteção dos consumidores de ativos digitais.

Para a consecução dos objetivos propostos, a pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva. O método de abordagem utilizado foi o dedutivo, partindo das premissas gerais da Responsabilidade Civil e do Código de Defesa do Consumidor para aplicá-las ao caso específico das corretoras de criptomoedas. Quanto ao procedimento técnico, realizou-se uma revisão bibliográfica e documental, fundamentada na análise de doutrinas especializadas, com destaque para as lições de Carlos Roberto Gonçalves (2025) e Sergio Cavalieri Filho (2023), na legislação pertinente e na jurisprudência recente dos Tribunais Superiores.

2 OS REGIMES DE RESPONSABILIDADE CIVIL APLICÁVEIS ÀS CORRETORAS DE CRIPTOATIVOS

Para aprofundar a análise do problema proposto na introdução, o desenvolvimento está estruturado de forma a construir progressivamente a

argumentação sobre a responsabilidade civil das corretoras de criptomoedas no Brasil. Inicialmente, será delineado o ecossistema dos criptoativos, abordando o funcionamento de tecnologias subjacentes e o papel centralizador desempenhado pelas corretoras (*exchanges*). Em seguida, o estudo se voltará para os fundamentos jurídicos da matéria, explorando os pilares da responsabilidade civil no direito brasileiro e, de forma específica, a aplicação do Código de Defesa do Consumidor a essa nova relação de mercado. Por fim, a análise se concentrará no panorama regulatório específico, examinando a Lei nº 14.478/2022, seus avanços e, sobretudo, seus desafios, com especial atenção às lacunas da lei no que tange à responsabilidade civil, notadamente seu foco na regulação administrativa e penal em detrimento dos mecanismos de efetiva reparação ao consumidor. Este percurso, portanto, visa fornecer os subsídios necessários para fundamentar as considerações finais sobre a proteção do usuário.

2.1 O ECOSSISTEMA DAS CRIPTOMOEDAS E O PAPEL DAS CORRETORAS (EXCHANGES)

A promessa fundamental da tecnologia que sustenta os criptoativos, como o Bitcoin, é a da descentralização: a capacidade de realizar transações e validar informações em uma rede distribuída, sem a necessidade de uma autoridade central como um banco ou governo. Contudo, o acesso da vasta maioria dos usuários a este ecossistema ocorre de forma paradoxal, por meio de intermediários altamente centralizados: as corretoras, ou *exchanges.* Essas plataformas surgem para solucionar as barreiras de complexidade técnica e de liquidez, trazendo uma porta de entrada simplificada a esse novo mercado. É nesta função de ponte entre o usuário comum e a complexidade da rede descentralizada que reside o núcleo de vulnerabilidade e, consequentemente, o ponto de partida para a análise da responsabilidade civil.

Para a correta análise da responsabilidade das intermediárias, é essencial delimitar a natureza do ativo digital negociado. O termo “criptoativos” é frequentemente utilizado como um gênero amplo, referindo-se a todo e qualquer ativo digital que utiliza criptografia e se baseia em uma tecnologia de registro distribuído. Dentro dessa categoria, as criptomoedas surgem como uma de suas espécies, caracterizadas pela função de meio de pagamento, congregando uma ou mais das tradicionais características monetárias: unidade de conta, reserva de valor e meio de troca (Carvalho, 2021, p. 61).

Nesse sentido, é necessário enfatizar que a distinção fundamental das criptomoedas em relação aos ativos financeiros tradicionais reside em sua natureza operacional. Conforme explicam Nascimento et al (2022, p. 12), em vez de um saldo na conta bancária, as criptomoedas são, na prática, "registros de um bloco de um banco de dados distribuído". Utilizando a analogia contábil, os autores esclarecem que a *blockchain* – tecnologia que serve de alicerce para o bitcoin e outras criptomoedas – funciona como um livro-razão[4] público e imutável. Essa rede é formada por computadores interligados, os "nós" (ou *nodes*), que mantêm o sistema descentralizado e verificam coletivamente as transações. É neste livro-razão, mantido pelos "nós", que não se registram saldos estáticos, mas sim o fluxo contínuo de transações, de modo que a transferência consiste em um novo registro que debita valor de um endereço e o credita em outro. Esse processo de validação é garantido por um mecanismo de consenso, sendo o mais conhecido o *proof-of-work*[5], que soluciona o problema do gasto duplo sem a necessidade de um terceiro, conforme afirma Ulrich (2014, p. 17). Compreender esta dupla faceta – a função econômica de moeda e a natureza técnica de um registro em um livro distribuído – é o começo para investigar os deveres das corretoras que centralizam a custódia e a negociação desses ativos descentralizados.

No entanto, apesar de todos os avanços alcançados pela tecnologia *blockchain*, a interação direta com a rede ainda estabelece muitas barreiras técnicas ao usuário comum, pois este, em virtude da alta complexidade presente na criptografia, somado à ausência de uma ponte direta com o sistema financeiro convencional, não é capaz de, por conta própria, executar a compra e venda de criptomoedas. Sob esse prisma, é possível afirmar que a complexidade desse ecossistema descentralizado e a necessidade de um acesso mais simplificado para o público em geral, motivou o surgimento de novas intermediárias centralizadas: as corretoras de criptomoedas, ou *exchanges.*

Nesse sentido, as corretoras se enquadram como prestadoras de serviço, o que implica a necessária gestão de complexos riscos financeiros, operacionais e jurídicos por meio de uma estrutura de governança adequada (Chaves, 2021, p. 211). Dentre as diversas funções que materializam esse papel, sua atribuição de maior relevância

[4] O termo "livro-razão" é uma analogia contábil. Conforme definem Nascimento et al. (2022, p. 12), trata-se de um "documento escriturário com informações sobre as diferentes contas de uma empresa, as suas entradas e saída de valores, em uma disposição cronológica", permitindo assim saber o fluxo de valores e os saldos de cada conta.

[5] Uma *proof-of-work* (prova de trabalho) é uma comprovação de que determinado computador utilizou um tempo de processamento para realizar determinada tarefa proposta pelo código do software da blockchain (Nascimento et al., 2022, p. 24).

jurídica — e foco central deste trabalho — é a custódia de ativos. Ao custodiar os criptoativos em nome de seus clientes, as corretoras transcendem a mera intermediação e assumem uma posição análoga à dos primeiros depositários confiáveis da história, que centralizavam a confiança e a guarda do patrimônio de terceiros (Nascimento et al., 2022). Essa função de depositária acarreta um regime de responsabilidade civil mais rigoroso, sendo o principal ponto de análise para a efetiva proteção do usuário neste mercado.

Dessa forma, conclui-se que, ao centralizar funções essenciais como a intermediação de compra e venda de ativos e, consequentemente, a custódia destes, as corretoras conseguem reintroduzir a figura do terceiro de confiança que a tecnologia *blockchain* visava, até então, prescindir. Por isso, tais instituições se consolidam como prestadoras de um serviço complexo e de alto risco, atraindo para si deveres de segurança, transparência e diligência com os ativos dos clientes. Portanto, entendido este papel fiduciário e centralizador das corretoras, convém examinar de que forma o ordenamento jurídico brasileiro lida com os riscos e as responsabilidades que emergem dessa atividade.

2.2 FUNDAMENTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL PARA A ANÁLISE DAS CORRETORAS

Inicialmente, ao tratar de responsabilidade civil, é fundamental entender que no ordenamento jurídico brasileiro, em observância ao princípio universal do *neminem laedere*, a ninguém é dado o direito de causar dano a outrem. Este princípio se manifesta na ordem jurídica através de um dever jurídico originário, imposto a todos, de respeitar a esfera de direitos alheia.

Nesse sentido, leciona Sergio Cavalieri Filho (2023, p. 11) que a violação de um dever primário, quando acarreta dano para outrem, configura o ilícito e gera um novo dever jurídico, de natureza sucessiva: o de reparar o prejuízo causado. É precisamente neste ponto que surge a noção de responsabilidade civil, que pode ser definida, em síntese, como o "dever jurídico sucessivo que surge para recompor o dano decorrente da violação de um dever jurídico originário". Dessa forma, toda conduta humana que, ao violar um dever jurídico preexistente, causa prejuízo a outrem é uma fonte geradora da obrigação de indenizar.

Ademais, aprofundando o raciocínio, é imprescindível distinguir "obrigação" de "responsabilidade". Nesse contexto, ainda nas lições de Sérgio Cavalieri Filho (2023, p. 12), a responsabilidade é uma consequência da violação da obrigação:

> Obrigação é sempre um dever jurídico originário; responsabilidade é um dever jurídico sucessivo, consequente à violação do primeiro. (...) Se não cumprir a obrigação, violará o dever jurídico originário, surgindo daí a responsabilidade, o dever de compor o prejuízo causado pelo não cumprimento da obrigação. Em síntese, em toda obrigação há um dever jurídico originário, enquanto que na responsabilidade há um dever jurídico sucessivo. Daí a feliz imagem de Larenz ao dizer que "a responsabilidade é a sombra da obrigação". Assim como não há sombra sem corpo físico, também não há responsabilidade sem a correspondente obrigação.

2.2.1 Pressupostos Essenciais da Obrigação de Indenizar

Uma vez assimilada a distinção entre obrigação e responsabilidade, o foco da análise avança para os elementos indispensáveis à configuração da obrigação de indenizar. A doutrina majoritária estabelece que, para que surja o dever de reparar, é necessário que se façam presentes três pressupostos essenciais: a conduta, o dano e o nexo de causalidade.

No que tange à conduta, Carlos Roberto Gonçalves (2025) a define como o elemento primário da responsabilidade civil, consubstanciada em um comportamento humano voluntário — seja por ação ou omissão — que deve ser, em abstrato, dominável pela vontade do agente. O autor esclarece que, embora essa conduta geralmente decorra da infração a um dever jurídico (ato ilícito), o ordenamento atual admite que o dever de reparar surja também de condutas lícitas, quando a atividade exercida criar riscos para terceiros. É nesse contexto que o jurista situa a Teoria do Risco, prevista no parágrafo único do artigo 927 do Código Civil[6] (Brasil, 2002), o qual aduz que: a simples conduta de exercer uma atividade perigosa, independentemente de culpa ou ilicitude específica no agir, gera a obrigação de indenizar com base no princípio de que quem aufere os bônus (*ubi emolumentum*) deve suportar os riscos da ação (*ibi onus*).

Na sequência, o segundo pressuposto essencial da responsabilidade civil é a ocorrência de um dano. Nesse sentido, retomando o entendimento de Carlos Roberto Gonçalves (2025), embora possa haver responsabilidade sem culpa, não se pode falar em

[6] Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem (Brasil, 2002).

dever de indenizar se não houver dano. Para o autor, a ação de indenização sem prejuízo é uma "pretensão sem objeto", ainda que a conduta do agente tenha sido ilícita. O jurista destaca que o dano deve ser certo e atual, afastando-se reparações por prejuízos meramente hipotéticos. Sob esse viés, Gonçalves (2025) estabelece a distinção clássica entre as espécies de lesão:

> Material é o dano que afeta somente o patrimônio do ofendido. Moral é o que só ofende o devedor como ser humano, não lhe atingindo o patrimônio. A expressão 'dano moral' deve ser reservada exclusivamente para designar a lesão que não produz qualquer efeito patrimonial. Se há consequências de ordem patrimonial, ainda que mediante repercussão, o dano deixa de ser extrapatrimonial.

Ilustrando um paralelo com o contexto das criptomoedas, o dano patrimonial se mostra presente na efetiva perda dos ativos digitais custodiados pela corretora, ao passo que o dano moral se configura pela angústia e pela quebra de confiança sofrida pelo usuário/cliente lesado.

Por fim, o terceiro pressuposto indispensável é o nexo de causalidade, o qual diz respeito ao vínculo existente entre a conduta do agente e o dano causado. Desse modo, para que haja a configuração deste elemento, faz-se necessário demonstrar que, sem a conduta (comissiva ou omissiva) do agente, o dano não teria ocorrido. Trata-se de um elemento central em qualquer espécie de responsabilidade civil, pois, como adverte Sergio Cavalieri Filho (2023, p. 60), pode haver responsabilidade sem culpa, mas não pode haver responsabilidade sem nexo causal.

Assim, para resolver os casos em que múltiplas circunstâncias contribuem para um resultado, a doutrina majoritária e a jurisprudência brasileira adotaram a Teoria da Causalidade Adequada. Tal teoria, desenvolvida pelo psicólogo alemão Von Kries, afirma que, nem toda condição que antecede o dano pode ser considerada sua causa. Para o direito civil, a causa é apenas a condição que, além de necessária, mostra-se a mais apropriada a produzir o resultado, conforme o curso normal das coisas *(id quod plerumque accidit)* e a experiência comum da vida. Aprofundando este conceito, nas lições de Cavalieri Filho (2023, p. 63):

> [...] em sede de responsabilidade civil, nem todas as condições que concorrem para o resultado são equivalentes [...], mas somente aquela que foi a mais adequada a produzir concretamente o resultado. Além de se indagar se uma determinada condição concorreu concretamente para o evento, é ainda preciso apurar se, em abstrato, ela era adequada a produzir aquele efeito.

Sob esse viés, ao analisar as *exchanges*, a aplicação da Teoria da Causalidade Adequada se faz fundamental. O nexo causal estará configurado caso a perda das criptomoedas (dano) for uma consequência oriunda de uma falha de segurança previsível da plataforma (conduta omissiva). Entretanto, esse vínculo pode ser desfeito por uma causa externa que se mostre mais cabível para o resultado, como a culpa exclusiva da vítima – que pode ocorrer quando, por exemplo, o próprio usuário, seja por negligência ou imperícia, fornece suas senhas de acesso a um golpista, tornando a sua conduta, e não mais a da corretora, uma causa direta do prejuízo.

2.2.2 Responsabilidade Subjetiva e Objetiva: A Teoria do Risco como Fundamento

Outrossim, estando presentes os três pressupostos essenciais (conduta, dano e nexo de causalidade), o estudo da responsabilidade civil dá enfoque a um quarto elemento: a culpa. A necessidade ou não de comprova-la é o que definirá se a responsabilidade civil será subjetiva ou objetiva.

A responsabilidade subjetiva, regra geral no ordenamento jurídico brasileiro, baseia-se na noção de culpa. Conforme leciona Flávio Tartuce (2024, p. 221), a culpa em sentido amplo *(lato sensu)* engloba tanto o dolo – a intenção de lesar – quanto a culpa em sentido estrito *(stricto sensu)*. Esta última, fundamentada no artigo 186 do Código Civil[7], se configura pela inobservância de um dever de cuidado, podendo ser o caso de imprudência (descuido), negligência (omissão) ou imperícia (falta de competência ou habilidade para uma atividade).

Por outro lado, a responsabilidade objetiva afasta a necessidade de comprovação da culpa. Nela, o dever de indenizar nasce da simples ocorrência do dano em decorrência de uma atividade perigosa, exigindo-se apenas a prova da conduta e do nexo causal. O alicerce para este regime é a Teoria do Risco, positivada no artigo 927, parágrafo único, do Código Civil. Sobre o tema, Gonçalves (2025) ensina que, com esse dispositivo, "tem-se, então, o risco como fundamento de responsabilidade". Para o autor, a obrigação de reparar surge do simples exercício da atividade que o agente desenvolve em seu interesse, independentemente de culpa, bastando que essa atividade implique, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

[7] Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito (Brasil, 2002).

Nesse contexto, analisando as lições doutrinárias ao objeto deste estudo, é possível afirmar que a atividade das corretoras se enquadra perfeitamente no conceito de atividade de risco. A custódia de ativos digitais de alto valor, o risco tecnológico intrínseco e a vulnerabilidade das plataformas são fatores que, por sua própria natureza, expõem os direitos e o patrimônio dos clientes. Dessa forma, com base na Teoria do Risco consagrada pelo Código Civil, o regime de responsabilidade civil mais adequado a ser aplicado a essas empresas é o objetivo, dando um enfoque maior na proteção dos usuários, que são a parte hipossuficiente da relação.

Fica evidente, portanto, que o próprio Código Civil já fornece uma base sólida para a responsabilização objetiva das corretoras. Todavia, existe no ordenamento jurídico brasileiro um diploma legal ainda mais específico e protetivo para a relação estabelecida entre essas empresas e seus clientes: o Código de Defesa do Consumidor (Brasil, 1990), cuja aplicação será analisada na próxima seção.

2.3 A APLICAÇÃO DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR NAS RELAÇÕES COM CRIPTO ATIVOS

Conforme visto anteriormente, o Código Civil (Brasil, 2002) já fornece, por meio da Teoria do Risco, um fundamento sólido para a responsabilidade objetiva das corretoras. Contudo, ao analisar a relação jurídica estabelecida entre essas empresas e seus clientes, é possível afirmar que, indubitavelmente, há a presença de uma parte mais fraca. Tal relação de hipossuficiência dos usuários perante às corretoras atrai a incidência de um microssistema legal concebido exatamente com a finalidade de tornar a relação de consumo mais justa e simétrica: o Código de Defesa do Consumidor (Brasil, 1990). Este diploma, fundamentado no reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor, oferece um regime de proteção nitidamente mais favorável e adequado aos desafios enfrentados pelos usuários de criptoativos.

Nesse sentido, para que a proteção do CDC (Brasil, 1990) seja aplicada, faz- se indispensável caracterizar a relação entre o usuário e a corretora como uma relação de consumo. Conforme adverte Bruno Miragem (2024, p. 129), a identificação dessa relação "é o critério básico para determinar o âmbito de aplicação do Código de Defesa do Consumidor". A legislação brasileira, segundo o autor, não define o que é a "relação de consumo" em si, mas optou por conceituar os seus elementos constitutivos: os sujeitos

(consumidor e fornecedor) e o objeto (produto ou serviço). A presença conjunta desses três pilares, que são "conceitos relacionais e dependentes", é o que determina a aplicação do CDC.

O primeiro elemento, o consumidor, é definido pelo artigo 2º, caput, do CDC, como "toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final" (Brasil, 1990). Assim, aplicando-se tal conceito ao presente estudo, o usuário da corretora de criptomoedas se enquadra perfeitamente nesta definição, pois ele é justamente o destinatário final dos serviços de intermediação e custódia de ativos oferecidos pela plataforma.

Assim, a interpretação da expressão "destinatário final" é o ponto-chave dessa análise, pois, como aponta Miragem (2024, p. 132), é o critério que "oferece maior desafio". Para o jurista, o conceito de consumidor deve ser interpretado a partir de dois elementos centrais, “a aplicação do princípio da vulnerabilidade e a destinação econômica não profissional do produto ou do serviço". O autor define, portanto, o consumidor como o "destinatário final fático e econômico", ou seja, aquele que utiliza o serviço "sem reempregá-lo no mercado de consumo com o objetivo de lucro” (Miragem, 2024, p. 132). Sendo o usuário a parte vulnerável, que não utiliza a plataforma como um insumo para outra atividade profissional, mas para uso próprio, sua caracterização como consumidor é incontestável.

Nesse contexto, outros elementos também se fazem presentes. A corretora *(exchange)* de criptomoedas se enquadra perfeitamente no conceito de fornecedor, descrito no artigo 3º do Código de Defesa do Consumidor (Brasil, 1990), pois é uma pessoa jurídica que desenvolve, de forma habitual e profissional, a prestação de serviços no mercado mediante remuneração (taxas ou spreads). O serviço, por sua vez, é definido pelo § 2º do mesmo artigo como "qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração" (Brasil, 1990). A amplitude da norma, ao usar o termo "qualquer", foi intencional, pois como salienta Rizzatto Nunes (2025, p. 100), a pretensão do legislador foi que "nada se lhe escape”.

Talvez o argumento mais contundente para a aplicação do CDC (Brasil, 1990) seja a própria literalidade da lei, que, de forma precavida, incluiu expressamente os serviços 'de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária'. Rizzatto (2025, p. 104) explica que essa não foi uma inclusão desnecessária, mas sim uma 'precaução' do legislador para barrar a tentativa de setores poderosos de se eximirem de suas

responsabilidades. A exata mesma lógica deve ser aplicada hoje, por analogia, às corretoras de criptoativos, que nada mais são do que as modernas instituições financeiras deste novo mercado. Não por acaso, a jurisprudência já trilhou esse caminho ao consolidar, na Súmula 297 do STJ[8], o entendimento de que “O Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras”.

Reconhecido que as corretoras de criptomoedas se enquadram como fornecedoras de serviço, torna-se pertinente compreender o regime de sua responsabilidade civil em caso de falhas nessa prestação. Nesse sentido, o artigo 14 do CDC é taxativo ao prever a responsabilidade objetiva do fornecedor, que responde, "independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços" (Brasil, 1990).

O cerne da questão, portanto, é definir o que exatamente constitui um defeito no serviço prestado por essas corretoras. Como principais incidentes, é possível citar, por exemplo, falhas de segurança (que resultam em ataques hackers), manipulação de ordens de compra e venda, a indisponibilidade da plataforma para saques ou negociações em momentos críticos, ou a falha no dever de informação sobre os riscos de um determinado ativo.

A resposta para essa questão crucial é fornecida pelo próprio Código de Defesa do Consumidor. O § 1º do artigo 14 estabelece que “o serviço é defeituoso quando não fornece a segurança que o consumidor dele pode esperar, levando-se em consideração as circunstâncias relevantes, entre as quais, o modo de seu fornecimento e os riscos que razoavelmente dele se esperam” (Brasil, 1990).

Este é o pilar da responsabilidade civil das exchanges. Conforme leciona Bruno Miragem (2024, p. 634), o defeito é o conceito-chave e o pressuposto específico desse regime de responsabilidade. O autor define que a responsabilidade pelo fato do serviço decorre da "violação de um dever de segurança", distinguindo-a da responsabilidade por vício, do artigo 18 do CDC (Brasil, 1990), que decorre da violação de um "dever de adequação" (relativo à qualidade ou quantidade).

Portanto, um ataque hacker que resulta na perda de fundos do cliente não é um mero vício (como uma instabilidade da plataforma), mas sim um defeito que viola o

[8] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n° 297. O Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras**. Brasília, DF: 8 set. 2004. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2011_23_capSumula297.pdf. Acesso em: 07 nov. 2025.

dever de segurança. Trata-se da exata definição de um "acidente de consumo", que causa dano direto ao patrimônio do usuário e atrai a responsabilidade objetiva do artigo 14 do CDC, "independentemente da existência de culpa".

Assim, uma vez compreendido o dever de indenizar da corretora, convém analisar as hipóteses em que essa responsabilidade pode ser afastada. O próprio artigo 14 do CDC, em seu § 3º, prevê as excludentes de responsabilidade do fornecedor de serviços, que "só não será responsabilizado quando provar: I - que, tendo prestado o serviço, o defeito inexiste; ou II - a culpa exclusiva do consumidor ou de terceiro" (Brasil, 1990).

Nesse viés, a corretora, em sua defesa, poderá alegar que o usuário foi vítima de *phishing*[9], usou uma senha fraca ou clicou em um link malicioso, pretendendo a incidência da excludente de responsabilidade do artigo 14, § 3º, II, do CDC (Brasil, 1990) — a culpa exclusiva da vítima.

Entretanto, o ponto crucial é que, para afastar o dever de indenizar, a culpa deve ser exclusiva, e não meramente concorrente. Se a corretora também falhou em seu dever de segurança, o que caracteriza o defeito no serviço, ela será integralmente responsável pelo dano.

A ilustração do *phishing* é clara: mesmo que o cliente tenha clicado no link (o que pode ser visto como sua culpa concorrente), o defeito no serviço da corretora se concretiza se ela, por exemplo, não oferecia autenticação de dois fatores (2FA) obrigatória ou não possuía sistemas eficazes de detecção de fraude (como bloqueio de login de IP suspeito).

Esta análise encontra respaldo direto na doutrina da ilustre jurista Claudia Lima Marques (2004), que defende que todo o risco do negócio eletrônico deve ser do fornecedor, aplicando o princípio *cujus commodum, ejus periculum* (quem tem o bônus, arca com o ônus). A autora, citando a jurisprudência alemã, é taxativa ao afirmar que a simples utilização de uma senha "não é – sozinha – indício suficiente de falta de diligência do consumidor-leigo", pois, no fim das contas, "o risco de segurança das senhas é do profissional" (Marques, 2004, p. 109 apud Chaves, 2015, p. 106).

[9] O termo *phishing* é uma corruptela da palavra em inglês *fishing* (pescar). Trata-se de uma prática fraudulenta na qual criminosos enviam mensagens eletrônicas (e-mails) falsas, simulando ser de instituições conhecidas, como bancos ou lojas. Essas mensagens solicitam recadastramentos ou apresentam ofertas e induzem o usuário a clicar em um link. Esse link, por sua vez, pode instalar um programa malicioso para capturar dados sensíveis ou redirecionar a vítima para um site falso (idêntico ao verdadeiro), onde ela é instada a inserir suas informações pessoais, como senhas e números de cartão, que são então roubadas pelo fraudador (Reinaldo Filho, 2005, p. 30).

Ademais, resta analisar outra tese de defesa a ser utilizada pelas corretoras: a alegação de caso fortuito ou força maior. Embora o artigo 14, § 3º, do CDC (Brasil, 1990) não liste expressamente essas excludentes, a defesa alegará que um ataque hacker sofisticado seria, na forma do artigo 393 do Código Civil (Brasil, 2002), um "fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir", rompendo o nexo causal.

No entanto, não assiste razão à tal tese. Conforme leciona Miragem (2024, p. 671), a doutrina consumerista moderna faz uma distinção crucial entre o fortuito externo e o fortuito interno. O jurista explica que apenas o fortuito externo — "aquele fato estranho à organização ou à atividade da empresa" — é capaz de excluir a responsabilidade. (Tepedino et al., 2004, p. 706 apud Miragem, 2024, p. 671).

Outrossim, o fortuito interno, é definido pela mesma doutrina como o fato "inevitável" que, "entretanto, liga-se à própria atividade do agente", inserindo-se "entre os riscos com os quais deve arcar aquele" (Tepedino et al., 2004, p. 706 apud Miragem, 2024, p. 671). Assim, um ataque hacker a uma plataforma digital que custodia valores não é um evento estranho ao negócio, mas sim um risco inerente da atividade.

Miragem (2024, p. 671) é taxativo ao destacar que, nestes casos, a responsabilidade não será afastada, citando como exemplos "a fraude cometida por terceiros [...] inerente ao risco da instituição". Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça consolidou essa exata tese na Súmula 479[10]. Assim, o ataque hacker é um fortuito interno que compõe o risco da atividade e não exime a corretora de seu dever objetivo de reparar o dano.

Portanto, fica evidente que o regime do Código de Defesa do Consumidor (Brasil, 1990) é o mais adequado para a devida responsabilização das corretoras de criptomoedas, pelo defeito na segurança (artigo 14) e, como exposto pela doutrina, sua responsabilidade se dará de forma objetiva, mesmo em casos de culpa concorrente, colocando o ônus do risco da atividade sobre a corretora, visto que o CDC (Brasil, 1990) prevê a excludente de responsabilização apenas em culpa exclusiva da vítima. Dessa forma, analisar-se-á no próximo capítulo de que maneira este microssistema legal guarda relação com a nova legislação setorial: a Lei nº 14.478/2022 (Brasil, 2022), o Marco Legal das Criptomoedas, que estabelece as primeiras diretrizes regulatórias sobre

[10] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n° 479. As instituições financeiras respondem objetivamente pelos danos gerados por fortuito interno relativo a fraudes e delitos praticados por terceiros no âmbito de operações bancárias**. Brasília, DF: 1 ago. 2012. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/toc.jsp?sumula=479.num. Acesso em: 12 nov. 2025.

a prestação de serviços de ativos virtuais.

2.4 O MARCO LEGAL DAS CRIPTOMOEDAS E A PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR

Após analisar os fundamentos da responsabilidade civil no Código Civil (Brasil, 2002) e no Código de Defesa do Consumidor (Brasil, 1990), faz-se imprescindível aprofundar o tema em legislação específica. Em resposta à rápida ascensão do mercado de criptoativos e os riscos inerentes à sua negociação, o Congresso Nacional promulgou, em 21 de dezembro de 2022, a Lei nº 14.478, mais conhecida como o Marco Legal das Criptomoedas (Brasil, 2022). Tal lei estabeleceu as primeiras diretrizes regulatórias sobre a prestação de serviços de ativos virtuais, com enfoque maior no que tange à regulamentação das empresas intermediadoras (*Exchanges* ou corretoras).

Nesse sentido, convém destacar que a Lei nº 14.478/2022 (Brasil, 2022) não mitiga de forma alguma a proteção já estabelecida pelo CDC (Brasil, 1990), mas sim a reforça de maneira expressa. Primeiramente, a lei, em seu artigo 4º, inciso IV, eleva a "proteção e defesa de consumidores e usuários" a um princípio norteador de toda a prestação de serviços de ativos virtuais (Brasil, 2022).

Ademais, de forma taxativa, o artigo 13 da referida lei determina que "Aplicam- se às operações conduzidas no mercado de ativos virtuais, no que couber, as disposições da Lei n° 8.078 (Código de Defesa do Consumidor)" (Brasil, 2022). Assim, conforme leciona Oscar Valente Cardoso (2023), ao inserir esses dispositivos, o legislador buscou "retirar qualquer controvérsia que possa existir sobre a caracterização de relação de consumo" entre as corretoras e seus usuários.

No entanto, é possível afirmar que a Lei nº 14.478/2022 (Brasil, 2022), apesar de ser um marco legal, possui algumas lacunas, as quais podem contribuir para agravar a vulnerabilidade dos usuários de criptomoedas. A primeira lacuna, que limita a abrangência da lei, está presente no artigo 5º, ao estabelecer que: “Considera-se prestadora de serviços de ativos virtuais a pessoa jurídica que executa, em nome de terceiros, pelo menos um dos serviços de ativos virtuais [...]” (Brasil, 2022). Ao analisar a redação do artigo, constata-se que o foco do legislador foi definir o agente a ser regulado administrativamente. Fica claro, assim, que a lei foi feita para regular as empresas centralizadas (corretoras), mas se concentra quase que exclusivamente em seu funcionamento e na prevenção criminal, mostrando-se omissa em discorrer acerca dos

mecanismos de responsabilidade civil aplicável a estas empresas.

Sob esse viés, essa omissão em matéria de reparação civil é um reflexo da própria natureza da lei, que, em essência, foi concebida mais como um "esqueleto" regulatório do que como uma norma de aplicação imediata. Conforme salienta Oscar Valente Cardoso (2023), o Marco Legal "contém diversas normas de eficácia limitada[11], isto é, que possuem aplicabilidade indireta, porque dependem de complementação por regulamento para a produção de seus efeitos".

A análise de Cardoso (2023) demonstra que a vasta maioria dos artigos da Lei nº 14.478/2022 (Brasil, 2022), incluindo os que definem o que é um "ativo virtual" (Art. 3º), as diretrizes de "proteção ao consumidor" (Art. 4º) e a própria definição de "prestadora de serviços" (Art. 5º), são, na prática, normas programáticas que delegam toda a sua aplicação a um futuro ato do Poder Executivo. O jurista conclui que a lei exige uma "dupla regulamentação": primeiro, a criação de um órgão regulador e, segundo, a elaboração, por esse órgão, das normas infralegais que complementarão ou darão aplicabilidade às normas legais."

Portanto, é evidente que o foco da Lei nº 14.478/2022 (Brasil, 2022) não foi criar direitos ou mecanismos de reparação imediatos para o usuário de criptoativos, mas sim construir um "esqueleto" administrativo e penal. Essa lacuna cível torna a aplicação direta do Código de Defesa do Consumidor (Brasil, 1990), como previsto no artigo 13, ainda mais imprescindível, pois ele permanece como o principal instrumento de reparação de danos à disposição do usuário.

3 CONCLUSÃO E RESULTADOS

O presente trabalho buscou analisar a complexa temática da responsabilidade civil das corretoras de criptomoedas (exchanges) no Brasil. Conforme exposto anteriormente, o expressivo crescimento deste mercado no país evidenciou uma grande problemática: a vulnerabilidade dos usuários. Estes se veem em um ambiente que, apesar da promulgação do Marco Legal das Criptomoedas (Lei nº 14.478/2022), ainda apresenta profundas lacunas regulatórias, gerando insegurança jurídica diante de falhas

[11] A classificação das normas quanto à sua eficácia é uma lição clássica do Direito Constitucional, consolidada por José Afonso da Silva. Conforme se extrai da doutrina de Uadi Lammêgo Bulos, ao citar a tipologia de Silva, as normas constitucionais de eficácia limitada (ou de aplicabilidade diferida) são aquelas que, embora possuindo eficácia jurídica, "não produzem todos os seus efeitos", pois "dependem de lei para regulamentá-las" e "permanecem inaplicáveis" enquanto não houver a norma integradora (Bulos, 2025, p. 364).

de segurança, ataques hackers e outras perdas. Nesse contexto, o objetivo principal do trabalho foi investigar quais os fundamentos jurídicos e qual o regime de responsabilidade mais adequado para garantir a efetiva reparação do dano causado a esses consumidores.

Dessa forma, para atingir tal objetivo, o estudo demonstrou que as corretoras, embora empresas atuantes em um mercado descentralizado, como é o das criptomoedas, são intermediárias centralizadas, as quais exercem a custódia dos ativos dos clientes. Ademais, constatou-se que, embora o Código Civil (Brasil, 2002) forneça um certo arcabouço jurídico para a responsabilização civil dessas empresas, por meio da Teoria do Risco, o Código de Defesa do Consumidor (Brasil, 1990) consegue trazer uma proteção mais completa para o usuário desses ativos.

Assim, ficou provado que a relação entre o usuário e a corretora é de consumo, atraindo a responsabilidade objetiva dessas empresas por defeitos relativos à prestação de serviços, nos termos do artigo 14 do CDC. Ficou igualmente demonstrado que esse defeito se configura, especialmente, pela violação de um dever de segurança (Art. 14, § 1º), responsabilidade esta que, conforme doutrinadores como Miragem (2024), não é afastada por culpa concorrente da vítima ou fato fortuito interno, e sim pela culpa exclusiva.

Por fim, a análise do Marco Legal de Criptomoedas (Lei nº 14.478/2022), revelou os desafios que dificultam a devida regulamentação deste mercado. Constatou-se que a lei, apesar de representar um avanço, focou primariamente na regulação administrativa e penal, mostrando-se omissa em detalhar os mecanismos de responsabilidade civil. Sob esse viés, conforme muito bem apontado pela doutrina de Oscar Valente Cardoso (2023), a lei foi concebida como um “esqueleto” regulatório, com “normas de eficácia limitada” que dependem de futura complementação.

Contudo, conclui-se que essa aparente lacuna cível, ao contrário do que se poderia supor, foi o que consolidou a tese central deste trabalho. Ao ser manifestamente omissa em detalhar os mecanismos de reparação, mas, ao mesmo tempo, ser taxativa em seu artigo 13 ao determinar a aplicação do Código de Defesa do Consumidor (Brasil, 1990), o Marco Legal não apenas validou a relação de consumo, como, por sua própria omissão, delegou ao microssistema consumerista o papel de principal instrumento de reparação de danos à disposição do usuário.

Confirma-se, portanto, a hipótese deste trabalho: a responsabilidade civil das

corretoras de criptomoedas é objetiva, fundamentada no defeito do serviço (Art. 14 do CDC), e o usuário encontra-se amparado pelo ordenamento jurídico brasileiro para buscar a reparação integral de seus danos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Brasília, 11 set. 1990. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm>. Acesso em 07 nov. 2025.

BRASIL. **lei Nº 14.478, de 21 de dezembro de 2022**. Brasília, 21 dez. 2022. Disponível em:<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14478.htm>. Acesso em: 13 mai. 2025.

BRASIL. **lei Nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Brasília, 10 jan. 2002. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n° 297**. **O Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras**. Brasília, DF: 8 set. 2004. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2011_23_capSumula297.pdf. Acesso em: 07 nov. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n° 479. As instituições financeiras respondem objetivamente pelos danos gerados por fortuito interno relativo a fraudes e delitos praticados por terceiros no âmbito de operações bancárias**. Brasília, DF: 1 ago. 2012. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/toc.jsp?sumula=479.num. Acesso em: 12 nov. 2025.

BULOS, Uadi L. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. ISBN 9788553621217. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553621217/. Acesso em: 12 nov. 2025.

CARDOSO, Oscar Valente. **Lei das Criptomoedas Comentada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. E-book (ProView). Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/codigos/323675520/v1/page/RL-1.5>. Acesso em: 9 nov. 2025.

CARVALHO, Uhdre, Dayana de. **Blockchain, tokens e criptomoedas:** análise jurídica. São Paulo: Almedina Brasil, 2021. E-book. ISBN 9786556271859. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556271859/. Acesso em: 12 mai. 2025.

CHAVES, Iara. **Blockchain e criptomoedas**. 1. ed. Curitiba: Intersaberes, 2021. *E-book*.

Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br. Acesso em: 16 set 2025.

CHAVES, Silvia F. **A vulnerabilidade e a hipossuficiência do consumidor nas contratações eletrônicas.** Barueri: Minha Editora, 2015. E-book. ISBN 9788520452288. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788520452288/. Acesso em: 09 nov. 2025.

FILHO, Sergio C. **Programa de Responsabilidade Civil**. 16. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. *E-book*. ISBN 9786559775217. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559775217/. Acesso em: 19 set. 2025.

GONÇALVES, Carlos R. **Direito Civil Brasileiro - Responsabilidade Civil – v.4**. 20. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. ISBN 9788553626168. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626168/. Acesso em: 15 dez. 2025.

IN RFB. Art. 5º, I da Instrução Normativa RFB no 1.888/2019. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=100592>. Acesso em 13 mai. 2025.

MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. ISBN 9786559648856. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648856/. Acesso em: 23 set. 2025.

NASCIMENTO, Leonardo B G.; MIRA, José E de; BISON, Thaís; et al. **Criptomoedas e Blockchain**. Porto Alegre: SAGAH, 2022. *E-book*. ISBN 9786556900094. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556900094/. Acesso em: 22 mai. 2025.

NUNES, Rizzatto. **Curso de Direito do Consumidor**. 16. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. ISBN 9788553625987. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553625987/. Acesso em: 16 dez. 2025.

REINALDO FILHO, Demócrito. A infecção do sistema DNS: a nova modalidade de phishing e a responsabilidade do provedor. **Revista Lex do Direito Brasileiro**, São Paulo, n.16, jul/ago/2005**.**

TARTUCE, Flávio. **Responsabilidade Civil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. ISBN 9788530995492. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995492/. Acesso em: 23 set. 2025.

ULRICH, Fernando. **Bitcoin:** A Moeda na Era Digital**.** 1 ed. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2014.

A VEDAÇÃO À CUMULAÇÃO DOS ADICIONAIS DE INSALUBRIDADE E PERICULOSIDADE SEGUNDO O ART. 193, § 2º, DA CLT, E O PROCESSO Nº TSTIRR-239-55.2011.5.02.0319: UMA ANÁLISE À LUZ DOS PRINCÍPIOS DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DA SAÚDE DO TRABALHADOR

Matheus Marjan Bay[1]

Adriana Gomes Medeiros de Macedo[2]

RESUMO

A presente artigo analisou a vedação à cumulação dos adicionais de insalubridade e periculosidade, conforme previsto pelo artigo 193, § 2º, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e a tese jurídica firmada pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST) no Incidente de Recurso de Revista Repetitivo (IRR) nº TST-IRR-239-55.2011.5.02.0319. O objetivo central foi entender a relação dessa proibição com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da proteção à saúde do trabalhador, bem como a influência de normas internacionais, como as Convenções nº 148 e 155 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Utilizou-se a metodologia bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa e método de abordagem dedutivo, partindo de premissas gerais dos direitos fundamentais para analisar a norma específica e a jurisprudência vigente. A pesquisa demonstrou que a vedação à cumulação, ao obrigar o trabalhador exposto a riscos de naturezas distintas (insalubridade e periculosidade) a optar por apenas um adicional, faz frente a máxima efetividade dos direitos sociais e o princípio da reparação integral. O TST, ao pacificar o entendimento pela impossibilidade de cumulação, utilizou como fundamento a literalidade do art. 7º, XXIII, da Constituição Federal ("ou") e na vedação ao bis in idem do empregado, desconsiderando a autonomia dos fatos geradores dos

[1] Discente do Bacharelado em Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN).
[2] Docente do Bacharelado em Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN).

riscos. Concluiu-se que a manutenção da tese da alternatividade enfraquece o sistema protetivo, pois desonera o empregador de compensar a totalidade dos riscos e reduz o incentivo ao investimento em um ambiente de trabalho seguro e saudável, em dissonância com o espírito das normas internacionais e dos comandos constitucionais.

Palavras-chave: Cumulação. Adicionais. Insalubridade. Periculosidade. TST-IRR239-55.2011.5.02.0319.

THE PROHIBITION OF THE CUMULATION OF HAZARDOUS AND DANGEROUSNESS ALLOWANCES ACCORDING TO ART. 193, § 2, OF THE CLT, AND CASE N° TST IRR-239-55.2011.5.02.0319: AN ANALYSIS IN LIGHT OF THE PRINCIPLES OF HUMAN DIGNITY AND WORKERS' HEALTH

ABSTRACT

This article analyzed the prohibition of combining the hazard pay and danger pay allowances, as provided in Article 193, § 2, of the Consolidation of Labor Laws (CLT), and the legal thesis established by the Superior Labor Court (TST) in the Repetitive Appeal Incident (IRR) No. TST-IRR-239-55.2011.5.02.0319. The central objective was to understand the relationship of this prohibition with the constitutional principles of human dignity and the protection of workers' health, as well as the influence of international standards, such as ILO Conventions No. 148 and 155. The study used bibliographic and documentary methodology, with a qualitative approach and deductive method, starting from general premises of fundamental rights to analyze the specific norm and the current jurisprudence. The research showed that the prohibition of accumulation, by forcing workers exposed to risks of different natures (hazardous and dangerous conditions) to choose only one allowance, contradicts the full effectiveness of social rights and the principle of full compensation. The TST, by settling the understanding on the impossibility of accumulation, based its reasoning on the literal wording of Article 7, XXIII, of the Federal Constitution ("or") and on the prohibition of double compensation for the employee, disregarding the autonomy of the risk-generating events. It was concluded that maintaining the alternative allowance thesis weakens the protective system, as it relieves the

employer from compensating for all the risks and reduces the incentive to invest in a safe and healthy work environment, in disagreement with the spirit of international norms and constitutional mandates.

Keywords: Accumulation. Additional payments. Unhealthiness. Hazardousness. TST-IRR239-55.2011.5.02.0319

1 INTRODUÇÃO

A proteção à saúde e segurança do trabalhador é um dos principais pontos defendidos pelo Direito do Trabalho, elevando à categoria de direito fundamental na Constituição Federal de 1988, que estabelece, em seu artigo 7º, inciso XXII, o direito à redução dos riscos ligados ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança. No âmbito infraconstitucional a CLT apresenta tal proteção, em parte, por meio dos adicionais de insalubridade e periculosidade, previstos nos artigos 189 a 197.

O adicional de insalubridade é aquele que tenta compensar os danos causados por agentes biológicos ou químicos, resultando em dano progressivo à saúde do empregado devido à constante exposição a agentes nocivos acima dos limites de tolerância. Por sua vez, o adicional de periculosidade pretende remunerar o risco iminente de morte ou lesão grave, decorrente do contato permanente com inflamáveis, explosivos, energia elétrica, roubos ou outras atividades de risco. Apesar das diferentes naturezas e das finalidades especificas de cada adicional, a o ordenamento jurídico brasileiro estabeleceu uma limitação ao recebimento simultâneo.

A problemática central desta pesquisa reside na vedação expressa à cumulação dos adicionais, conforme estabelece o artigo 193, § 2º, da CLT, que determina que o empregado exposto a ambos os fatores de risco deverá optar pelo adicional que lhe for mais favorável. Essa vedação, que obriga o trabalhador a escolher entre receber por um risco ou por outro, levanta alguns questionamentos sobre sua compatibilidade com os princípios constitucionais e a eficácia da proteção social. Esses questionamentos criaram contornos na Justiça do Trabalho com o julgamento do Incidente de Recurso de Revista nº TST-IRR-239-55.2011.5.02.0319, onde o TST pacificou o entendimento pela impossibilidade de cumulação, reafirmando a literalidade do dispositivo celetista.

O presente artigo justifica-se por sua relevância jurídica e social, ao abordar um

tema que afeta diretamente os direitos trabalhistas e, consequentemente, a qualidade de vida de diversos trabalhadores expostos a condições laborais questionáveis. A vedação à cumulação representa uma adversidade que merece análise crítica, pois, ao impor a opção, o ordenamento jurídico parece desconsiderar a realidade fática de que o trabalhador pode estar, simultaneamente, exposto a riscos de naturezas e origens diversas. A manutenção dessa proibição, em um contexto de crescente complexidade dos ambientes de trabalho, levanta a dúvida sobre se a reparação oferecida é, de fato, integral e se cumpre o papel de desestímulo ao risco por parte do empregador.

O debate transcende a mera interpretação legal e se aprofunda na esfera dos direitos fundamentais. A Constituição Federal de 1988, ao eleger a dignidade da pessoa humana como fundamento da República (art. 1º, III), impõe ao intérprete e ao aplicador do direito a busca pela máxima efetividade dos direitos sociais. Nesse sentido, o mínimo existencial no Direito do Trabalho, que se manifesta por meio de garantias como a saúde e a segurança, exige que a compensação seja proporcional à totalidade dos riscos suportados. A vedação à cumulação, portanto, coloca em xeque a coerência do sistema protetivo com os comandos constitucionais, pois a exposição a dois riscos autônomos deveria gerar duas compensações, sob pena de se permitir o enriquecimento ilícito do empregador à custa da saúde e da vida do empregado.

Diante do exposto, o objetivo geral desta pesquisa é analisar criticamente a vedação à cumulação dos adicionais de insalubridade e periculosidade prevista no art. 193, § 2º, da CLT, à luz dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da proteção à saúde do trabalhador e da jurisprudência consolidada pelo TST no Processo nº TST-IRR-239-55.2011.5.02.0319. Para tanto, foram definidos os seguintes objetivos específicos: analisar a coerência da proibição de acumular adicionais com os direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal, em particular os princípios da dignidade humana, saúde e ambiente laboral; e examinar a influência de normas internacionais, como a Convenção nº 148 e 155 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), na interpretação e implementação do direito à saúde e segurança laboral no sistema legal brasileiro.

A presente pesquisa se utilizará da metodologia bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa. O método de abordagem será o dedutivo, partindo de premissas gerais dos princípios da dignidade da pessoa humana e da saúde do trabalhador para analisar a norma específica do artigo 193, § 2º, da CLT e a decisão do

TST. No que tange às fontes, serão consultadas fontes primárias (legislação e jurisprudência) e secundárias (doutrina especializada), com prioridade para a base de dados do Google Acadêmico. A estrutura do trabalho será dividida em três seções principais: a primeira abordará o conceito e a natureza jurídica dos adicionais de insalubridade e periculosidade, bem como sua relação com o artigo 193, §2° e o Incidente de Recurso de Revista Repetitivo (IRR) nº TST-IRR-239-55.2011.5.02.0319; o segundo analisará os fundamentos para a cumulação dos adicionais com base nos princípios da Dignidade Humana, Proteção à Saúde e Meio Ambiente de Trabalho; a terceira Controle de Convencionalidade e a supralegalidade das Convenções n° 148 e 155 da OIT; por última, a quarta apresentará a perspectiva do direito brasileiro em geral ao fazer comparações que possam ser relacionadas ao tema, culminando, por fim, na conclusão.

2 O ART. 193, § 2º DA CLT E A CONSOLIDAÇÃO DA VEDAÇÃO: ANÁLISE DO TST-IRR-239-55.2011.5.02.0319 E A TESE DA ALTERNATIVIDADE

Preliminarmente, é importante compreender que no direito do trabalho, insalubridade e periculosidade são distintas: a primeira diz respeito à exposição constante a agentes físicos, químicos ou biológicos que podem causar doenças, enquanto a segunda está relacionada ao risco de acidentes graves ou morte súbita. Assim, com base na justiça social, Pinto (2007, p. 427) expõe:

> O direito à cumulação é de uma lógica irrespondível: se a situação de desconforto pessoal tem correspondência numa indenização, o valor desta deve abranger tantos percentuais quantas sejam as circunstâncias causadoras do desconforto, que traz um dano efetivo ao trabalhador, ou do *risco* a que ele é *exposto*

No entanto, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) adota um entendimento diverso sobre o tema ao legislar que, caso um empregado esteja exposto simultaneamente a condições insalubres e perigosas, ele terá o direito de optar pelo recebimento de apenas um dos adicionais, não sendo permitida a cumulação de ambos, conforme o artigo 193 §2°.[3]

[3] A Consolidação das Leis do Trabalho assim dispõe: "Art. 193.São consideradas atividades ou operações perigosas, na forma da regulamentação aprovada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, aquelas que, por sua natureza ou métodos de trabalho, impliquem risco acentuado em virtude de exposição permanente do trabalhador a: (Redação

Além de ser esse o entendimento aplicado aos casos concretos, este artigo é recepcionado materialmente, conforme doutrina majoritária, pela Constituição Federal de 1988. É possível chegar como exemplo o artigo 5º, que garante o direito fundamental à vida, e o artigo 6º, que prevê o direito social à saúde. A exposição a condições insalubres e perigosas, de forma cumulativa, sem a devida compensação integral, coloca em risco a vida e a saúde do trabalhador, contrariando a essência desses direitos.

O artigo 7º da Constituição Federal, que elenca os direitos dos trabalhadores, também poderia ser usado como fundamento para pedir cumulação. Entretanto, os incisos XXII (redução dos riscos inerentes ao trabalho) e XXIII (adicional de remuneração para atividades penosas, insalubres ou perigosas) como já apontado por Martins (2025, p. 320), não revogam o § 2º do artigo 193 da CLT que continua vigente. A interpretação predominante é que o inciso XXIII, ao usar a conjunção "ou", indicaria uma alternativa (tese da alternatividade) e não uma possibilidade de cumulação. Então, com essa interpretação dos incisos XXII e XXIII, a aparente incompatibilidade do artigo 193, § 2º da CLT com a Constituição Federal, conforme acredita uma parte minoritária da doutrina, não persiste mais.

Nesse sentido e para pacificar o tema, houve uma decisão do Tribunal Superior do Trabalho (TST) no Incidente de Recurso de Revista Repetitivo (IRR) nº TSTIRR239-55.2011.5.02.0319, que trouxe a tese jurídica de que não existe possibilidade alguma de acumulação dos adicionais, como será visto à posteriori.

Como exemplo, antes do Recurso de Revista Repetitivo (IRR) nº TSTIRR-23955.2011.5.02.0319, as decisões dos tribunais eram um pouco diversas, já que não havia uma jurisprudência que prevalecesse em qualquer caso concreto. Ou seja, em alguns casos ainda era possível ver algumas decisões favoráveis a possibilidade da cumulação dos adicionais como no caso a seguir:

> **ADICIONAISDE PERICULOSIDADE E DE INSALUBRIDADE. POSSIBILIDADE DEACUMULAÇÃO**.1. O legislador constituinte elevou os adicionais de periculosidade, de insalubridade e de penosidade ao patamar de direitos fundamentais (art. 7º, inc. XXIII, da Constituição Federal de 1988). 1. Desta forma, atendendo aos princípios de exegese constitucional, a eles deve ser conferida interpretação que assegure a máxima efetividade dos

dada pela Lei n.º 12.740, de 2012)
[...]
§ 2.º- O empregado poderá optar pelo adicional de insalubridade que porventura lhe seja devido. (Incluído pela Lei n.º 6.514, de 22.12.1977)"

> direitos, excluindo-se qualquer possibilidade de restrição ou ressalva que não tenha sido expressamente prevista pela Constituição Federal. 3. Decorrência direta desse raciocínio é a possibilidade de acumulação dos adicionais de periculosidade e de insalubridade. 4. O primeiro visa reparar o trabalhador submetido a contexto de exposição a perigo, haja vista a probabilidade, sempre iminente, de causação de danos à vida e à saúde. O segundo, por outro lado, tem por objetivo ressarcir o trabalhador que, de forma certa, acumula danos à sua saúde graças à exposição a agentes insalubres. 5. Se os adicionais têm finalidades distintas, a optação por um em detrimento do outro significa, de maneira indireta, deixar o patrimônio jurídico do trabalhador parcialmente desprotegido, o que é inadmissível perante o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III, da Constituição Federal). (Processo nº001143352.2016.5.15.0113 RO, 6ª Turma –11ª Câmara do TRT15ª, julgado em 12 de dezembro de 2017)

O Incidente de Recurso de Revista Repetitivo (IRR) nº TST-IRR-23955.2011.5.02.0319. Neste julgamento, o TST firmou a tese jurídica de que o artigo 193, § 2º, da CLT foi, de fato, recepcionado pela Constituição Federal. A posição majoritária, expressa na tese fixada pelo Ministro Alberto Bresciani, consolidou o entendimento de que a vedação à cumulação dos adicionais de insalubridade e periculosidade deve prevalecer, ainda que os fatos geradores dos riscos sejam distintos e autônomos. Essa decisão uniformizou a jurisprudência trabalhista sobre o tema, estabelecendo que o trabalhador exposto a mais de uma situação de risco no ambiente de trabalho continuará a ter que escolher qual adicional receber.

São citados como base os incisos XXII e XXIII, do artigo 7°, da Constituição Federal. O primeiro, que assegura a redução dos riscos no trabalho, foi entendido possuidor de caráter preventivo, apenas. Ou seja, não teria como discutir o tema dos adicionais usando como fundamento esse inciso. O segundo, que versa do recebimento dos adicionais, foi entendido que o trabalhador pode receber um adicional "ou" outro, conforme está escrito no inciso em questão. Assim, fica evidente que o TST deu um grande valor ao que foi previsto pelo legislador, afinal interpretou pela completa literalidade do inciso.

O TST, ainda, apresenta nesse IRR o argumento de que o mesmo fato gerador não poderia gerar dois pagamentos (bis in idem). Nesse sentido Armondes (2021, p. 56-57) diz:

> Assim, como uma das principais fundamentações para a impossibilidade de cumulação dos adicionais de periculosidade e insalubridade é que, ao receber os dois adicionais, o trabalhador estaria recebendo duas vezes a contraprestação pelo serviço que possui situação de risco e, consequentemente, haveria a incidência do bis in idem, o que é vedado.

No entanto, existe divergência doutrinária, ainda, sobre essa questão. Expõe Leite (2024, p. 389) sobre o tema:

> Ora, se o ambiente do trabalho é duplamente mais arriscado para a saúde, a vida e a segurança do trabalhador, ou seja, se a sua atividade laboral lhe assegura o direito a dois adicionais, não faz sentido ele receber apenas um adicional, pois não há bis in idem para o empregado (fatos geradores diversos para a percepção dos adicionais de periculosidade e insalubridade), e sim uma vantagem econômica desproporcional para o empregador.

É evidente, portanto, que se o trabalhador — a parte mais vulnerável na relação de emprego — não puder receber os dois adicionais quando devido em razão das circunstâncias do ambiente, então o empregador deixará de ter um incentivo para acabar com um dos fatores de risco do ambiente, contrário ao previsto pela convenção n° 148 da OIT. Importante ressaltar que, ainda que decorrentes de fatos geradores distintos e autônomos, existe a de impossibilidade de cumulação, conforme tese jurídica do IRR.

Concluindo, existem, nesse julgamento, três correntes de pensamento: a que defende a impossibilidade da cumulação, em razão do disposto no artigo 193, §2º, da CLT, que permite o recebimento de apenas um dos adicionais; a que acredita que é aceitável a cumulação dos adicionais, quando causadas pelo mesmo fato; e a que acredita no pagamento cumulativo por conta da situação de risco à vida e à saúde que o trabalhador.

3 DIGNIDADE HUMANA, PROTEÇÃO À SAÚDE E MEIO AMBIENTE DE TRABALHO: FUNDAMENTOS PARA A CUMULAÇÃO DOS ADICIONAIS

A dignidade da pessoa humana consolida-se no art. 1° III, da Constituição, como uma das bases da República Federativa do Brasil e do Estado Democrático de Direito. A Carta Magna, desse modo, eleva a dignidade da pessoa humana e os direitos do trabalhador, vide incisos II e IV do mesmo artigo, como direitos fundamentais, que devem ser garantidos constitucionalmente. Assim, o Estado passa a ter o dever de promover o bem-estar de todas as pessoas, inclusive os trabalhadores.

Por meio do entendimento da dignidade da pessoa humana, podemos chegar à conclusão de que o empregado não pode ser utilizado como um mero meio para se chegar ao resultado consequente do trabalho. Ou seja, não pode haver essa

transformação do ser humano num objeto, que não deve requerer o justo em decorrência das circunstâncias de seu trabalho, e aceitar sem pestanejar as condições do ambiente de trabalho. Desse modo, podemos dizer que a decisão do Tribunal Superior do Trabalho (TST) no Incidente de Recurso de Revista Repetitivo (IRR) nº TST-IRR-239-55.2011.5.02.0319 é contrária a dignidade da pessoa humana? Para responder à pergunta, vamos pegar um trecho da argumentação do acórdão do processo:

> Friso que é razoável a defesa abstrata da possibilidade de revisão de entendimentos por esta Corte. Também destaco que não questiono a força normativa da ordem jurídica internacional regente de direitos humanos, quando incorporada ao direito interno, mas, reportando-me à centralidade da proteção à dignidade da pessoa humana nas relações internas e internacionais do Brasil, tenho que não se pode pautar decisão, exclusivamente, nesse cânone, que, como protoprincípio e valor fundante de toda a ordem jurídica, não tem, por si, operacionalidade (Luhmann).

Apesar de esse ser o entendimento exposto pelo TST, a operacionalidade da dignidade da pessoa humana pode passar a ser vista como possível, se considerarmos como ponto crucial para a sua possibilidade o mínimo existencial. Isso porque, conforme Espinoza (2017, p. 3):

> Na tentativa de harmonizar os princípios constitucionais envolvidos, a repartição dos poderes, a reserva orçamentária e os direitos fundamentais, a teoria do mínimo existencial fornece subsídios para autorizar uma interferência judicial em defesa dos direitos sociais, mesmo estes ainda não tendo sido densificados ou garantidos mediante lei e/ou políticas públicas.

Com isso em mente, é possível compreender que o mínimo existencial abre precedentes para que haja uma ação do ente estatal em prol de um bem maior, objetivando promover direitos sociais mínimos.

Trazendo essa ideia para o direito do trabalho, o Estado atuaria com o objetivo de dar ao trabalhador uma vida laboral descente e digna, já que não pode se comprometer a dar trabalho a todos. Esse objetivo a ser alcançado, aliás, não está só no campo social, como também no financeiro. Com isso, é de extrema importância que seja pago aos trabalhadores que enfrentam situações de insalubridade e periculosidade o que justo

O artigo 170, caput, da Constituição Federal de 1988,[4] é uma demonstração da adoção do mínimo existencial do direito do trabalho pelo Brasil, ficando claro quando é previsto uma "existência digna". Assim, conforme Sarlet (2015, p.329 apud Gome; Jaboniski, 2016, p. 136)" [...] a dignidade da pessoa humana, além de constituir um dos princípios fundamentais da nossa ordem constitucional (art. 1º, inc. III, da CF), foi guindada à condição de finalidade precípua da ordem econômica (art. 170, caput, da CF). Aliás, é no capítulo da ordem econômica, que o Constituinte, além de elevar a dignidade da pessoa humana a princípio informador e condicionante da ordem econômica nacional, explicitou o vínculo da dignidade com o assim designado mínimo existencial."

É evidente, portanto, que se o mínimo existencial do direito do trabalho e a dignidade da pessoa humana possuem um vínculo, então é possível que haja operacionalidade, habilitando, assim, o uso deste direito fundamental para interpretações pelo Poder Judiciário. Com isso, reparação integral dos riscos, então, poderia, finalmente, ser fundamentada com o princípio da dignidade da pessoa humana.

É imprescindível ressaltar que o TST, ao reconhecer e aplicar o mínimo existencial em suas interpretações de outros casos concretos, demonstra, indiretamente, que a dignidade da pessoa humana tem suficiente fundamento para a operacionalidade no caso da cumulação dos percentuais.

Além disso, no que tange à saúde do trabalhador e ao meio ambiente laboral, a Constituição Federal consagra, em seu art. 7º, inciso XXII, o direito dos trabalhadores urbanos e rurais à "redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança". O art. 225, por sua vez, estabelece que todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Esses dispositivos dialogam diretamente com a proteção ao meio ambiente de trabalho, uma vez que este é espécie do gênero "meio ambiente" e constitui elemento indispensável à saúde e à dignidade do trabalhador.

No entanto, como previsto no artigo 193, § 2º, da CLT, é imposto que, quando o empregado estiver exposto simultaneamente a agentes insalubres e a condições de

[4] "Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios"

periculosidade, ele opte pelo recebimento de apenas um dos adicionais, vedando a cumulação. aliás, conforme, também, o entendimento do TST, os incisos XXII e XXIII do art. 7º da CF, embora prevejam respectivamente a redução dos riscos inerentes ao trabalho e o adicional de remuneração para atividades penosas, insalubres ou perigosas, não revogaram o dispositivo celetista.

O inciso XXIII, ao empregar a conjunção "ou", foi interpretado em sentido de alternatividade, e o inciso XXII foi visto como de caráter meramente preventivo. Em outras palavras, a jurisprudência atual considera tais incisos como fundamento suficiente para inadmitir a cumulação dos adicionais, como vemos no acordão do processo nº TST-IRR-239-55.2011.5.02.031, que diz: ''o direito aos adicionais de insalubridade e periculosidade é assegurado no artigo 7º, XXIII, da Constituição Federal, de forma plena, sem qualquer ressalva no que tange à cumulação [...]'' Além disso, A Convenção nº 148 da OIT, ratificada pelo Brasil, dispõe expressamente sobre a proteção dos trabalhadores contra a poluição do ar, ruído e vibrações no local de trabalho. Em seu art. 4º,[5] impõe ao Estado a obrigação de cuidar do ambiente laboral que assegurem um meio ambiente de trabalho salubre, com medidas de prevenção para eliminar ou reduzir ao mínimo os riscos à saúde dos empregados.

A Convenção deixa claro que a proteção deve considerar a totalidade dos riscos a que o trabalhador está exposto, e não apenas isoladamente. Portanto, a exigência de escolha entre adicionais de insalubridade e periculosidade é incompatível com a lógica da Convenção 148, pois fragiliza o incentivo ao empregador para eliminar todos os fatores de risco. No entanto, a jurisprudência atual desconsidera tais Convenções n° 155 e 148 da OIT como fundamento suficiente para admitir a cumulação dos adicionais, como vemos a seguir no acordão do processo nº TST-IRR-23955.2011.5.02.031:

> As Convenções nos 148 e 155 da OIT, em especial, não contêm nenhuma norma explícita em que se assegure a percepção cumulativa dos adicionais de periculosidade e de insalubridade em decorrência da exposição do empregado a uma pluralidade de agentes de risco distintos.

Assim, a jurisprudência pátria se baseia na falta de uma norma explícita para

[5] "1. A legislação nacional deverá dispor sobre a adoção de medidas no local de trabalho para prevenir e limitar os riscos profissionais devidos à contaminação do ar, ao ruído e às vibrações, e para proteger os trabalhadores contra tais riscos.
2. Para a aplicação prática das medidas assim prescritas poder-se-á recorrer à adoção de normas técnicas, repertórios de recomendações práticas e outros meios apropriados."

ser contrária a uma interpretação que seja favorável à cumulação e, consequentemente, ao trabalhador.

4 CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE E A FORÇA SUPRALEGAL DAS CONVENÇÕES N° 148 E 155 DA OIT

A Emenda Constitucional n° 45/04 trouxe mudanças no modo de ver e aplicar os tratados e convenções internacionais no Brasil. Assim, com o intuito de entender esse cenário, Mazzuoli (2009, p. 114) expõe:

> É bem sabido que a Emenda Constitucional n° 45/04, que acrescentou o § 3° ao art. 5° da Constituição, trouxe a possibilidade de os tratados internacionais de direitos humanos serem aprovados com um quorum qualificado, a fim de passarem (desde que ratificados e em vigor no plano internacional) de um status materialmente constitucional para a condição (formal) de tratados "equivalentes às emendas constitucionais". Tal acréscimo constitucional trouxe ao direito brasileiro um novo tipo de controle à produção normativa doméstica, até hoje desconhecido entre nós: o controle de convencionalidade das leis.

Ou seja, essa Emenda trouxe a possibilidade dos tratados e convenções, que versarem sobre direitos humanos, passarem a ter o status de matéria constitucional. Como consequência, foi apresentado um novo mecanismo de controle de leis e normas do Brasil, que é o controle de convencionalidade.

De acordo com Mazzuoli (2009, p. 114), ainda:

> é lícito entender que, para além do clássico "controle de constitucionalidade", deve ainda existir (doravante) um "controle de convencionalidade" das leis, que é a compatibilização da produção normativa doméstica com os tratados de direitos humanos ratificados pelo governo e em vigor no país.

Com base nessa citação, fica evidente que o controle de convencionalidade se trata de um mecanismo que verifica a compatibilidade da norma brasileira com os tratados e convenções de direitos humanos. Desse modo, a norma nacional que for produzida deve ser analisada, com o intuito de observar se esta segue em conformidade com os direitos humanos.

Importante frisar que, conforme entende Mendes (2010, p. 802), no Brasil existem quatro correntes sobre o caráter normativo dos tratados e convenções, são elas: a) os tratados e convenções com natureza supraconstitucional; b) são de caráter

constitucional; c) são de caráter ordinário; d) são de caráter supralegal. Esta última a adotada para a análise das Convenções n° 148 e 155 da OIT, em virtude destas tratarem de temas relacionados aos direitos humanos.

As Convenções 148 e 155 da OIT recebem o status de supralegal, afinal, estão localizadas acima das leis ordinárias, mas continuam sendo infraconstitucionais, ou seja, seguem abaixo da Constituição.

Conforme entendem Neto e Cavalcante (2018, p.223):

> [...] a decisão proferida no RE 466.343, em que o STF adotou o caráter da supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos, é razoável impor-se a conclusão de que é defensável a corrente doutrinária, a qual adota o status de supralegalidade das convenções da OIT e a sua integração à ordem jurídica interna. Não se pode negar que as convenções da OIT tratam de direitos e garantias fundamentais, como também dos direitos sociais dos trabalhadores, logo, nada mais justo de que tenham um tratamento superior às leis ordinárias.

Com o advento do §3° do artigo 5° da Constituição Federal,[6] os tratados e convenções internacionais poderiam ser equivalentes a textos constitucionais. No entanto, para que isso aconteça, é necessária a aprovação, conforme Martins (2025, p.52), "[...]em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros[...]". Se a convenção foi aprovada por outro trâmite, como ocorria, principalmente, antes da Emenda Constitucional 45 de 2004, então ela teria status supralegal, não mais podendo ser comparada com uma emenda à Constituição.

Colocando em prática, a Convenção n°155 da OIT, em contraste com o artigo 193 §2°, traz em seu artigo 11°, alínea b,[7] um possível contraponto ao inciso XXIII, do artigo 7°, da Constituição federal, afinal, dispõe que todos os riscos à saúde que sejam consequência da exposição a mais de um agente nocivo devem ser levados em consideração. Portanto, além de ser dever do Estado pôr em prática e reexaminar periodicamente uma política nacional de prevenção de segurança e saúde dos

[6] 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:
[...] § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

[7] b) a determinação das operações e processos que serão proibidos, limitados ou sujeitos à autorização ou ao controle da autoridade ou autoridades competentes, assim como a determinação das substâncias e agentes aos quais estará proibida a exposição no trabalho, ou bem limitada ou sujeita à autorização ou ao controle da autoridade ou autoridades competentes; deverão ser levados em consideração os riscos para a saúde decorrentes da exploração simultâneas a diversas substâncias ou agentes;

trabalhadores, deveria ser obrigação do ente cumprir inteiramente com a convenção? Por lógica, sim, afinal o Brasil a ratificou, mas existe uma antinomia aparente (que pode ser encontrada uma solução) desse artigo 11, alínea b, com o artigo 193, §2°, da Constituição.

Isso fica explícito quando é percebido que o artigo 11, alínea b, da Convenção n° 155 da OIT cria a possibilidade de acontecer a cumulação tão requerida pelos empregados, já que prevê que todos os riscos simultâneos do ambiente de trabalho tenham que ser levados em consideração. Ao mesmo tempo, o artigo 193, §2°, prevê que o trabalhador deve escolher somente um adicional, sem qualquer brecha para uma cumulação.

Desse modo, é evidente que estamos de frente com um confronto de normas, de uma norma supralegal (a Convenção) e uma norma ordinária (o dispositivo da CLT). Hierarquicamente, a Convenção n° 155 deve prevalecer, já que está acima do artigo infraconstitucional. Ou seja, a norma supralegal que prevê a proteção integral do trabalhador frente a determinadas situações que o trabalho pode oferecer e, consequentemente, a cumulação de adicionais deve ter primazia, nesse caso.

Com isso, a Convenção deveria, então, ter um valor maior que a norma ordinária nas interpretações dos juízes, principalmente no que tange ao tema da cumulação de adicionais. Nesse sentido, o TST, ao interpretar contra a cumulação, desconsidera o comando da proteção integral ao trabalhador e permite que uma norma ordinária impeça a eficácia de uma norma supralegal. As convenções deveriam ter derrogado o artigo 193, §2°, da CLT, pela hierarquia entre as normas.

No entanto, como vimos, o IRR-239-55.2011.5.02.0319, do TST, adota a interpretação de que há a recepção da CLT pela Constituição, para argumentar contra a cumulação, com o argumento de que o "ou" do inciso XXIII do artigo 7° do mesmo texto legal, aponta somente o direito de escolha.

Entretanto, é importante ressaltar que o próprio TST tem jurisprudência em que entendeu favorável a possibilidade do afastamento do art. 193, §2°, da CLT, como vemos a seguir:

> **RECURSO DE REVISTA. CUMULAÇÃO DOS ADICIONAIS DE INSALUBRIDADE E PERICULOSIDADE. POSSIBILIDADE. PREVALÊNCIA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS E SUPRALEGAIS SOBRE A CLT. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO STF QUANTO**
> **AO EFEITO PARALISANTE DAS NORMAS INTERNAS EM DESCOMPAS SO**

> **COMOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS. IN COMPATIBILIDADE MATERIAL. CONVENÇÕES NOS 148 E 155 DA OIT. NORMAS DE DIREITO SOCIAL. CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE. NOVA FORMA DE VERIFICAÇÃO DE COMPATIBILIDADE DAS NORMAS INTEGRANTES DO ORDENAMENTO JURÍDICO.** A previsão contida no artigo 193, § 2º, da CLT não foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, que, em seu artigo 7º, XXIII, garantiu de forma plena o direito ao recebimento dos adicionais de penosidade, insalubridade e periculosidade, sem qualquer ressalva no que tange à cumulação, ainda que tenha remetido sua regulação à lei ordinária. A possibilidade da aludida cumulação se justifica em virtude de os fatos geradores dos direitos serem diversos. Não se há de falar em bis in idem. No caso da insalubridade, o bem tutelado é a saúde do obreiro, haja vista as condições nocivas presentes no meio ambiente de trabalho; já a periculosidade traduz situação de perigo iminente que, uma vez ocorrida, pode ceifar a vida do trabalhador, sendo este o bem a que se visa proteger. A regulamentação complementar prevista no citado preceito da Lei Maior deve se pautar pelos princípios e valores insculpidos no texto constitucional, como forma de alcançar, efetivamente, a finalidade da norma. Outro fator que sustenta a inaplicabilidade do preceito celetista é a introdução no sistema jurídico interno das Convenções Internacionais nos 148 e 155, com status de norma materialmente constitucional ou, pelo menos, supralegal, como decidido pelo STF. A primeira consagra a necessidade de atualização constante da legislação sobre as condições nocivas de trabalho e a segunda determina que sejam levados em conta os -riscos para a saúde decorrentes da exposição simultânea a diversas substâncias ou agentes-. Nesse contexto, não há mais espaço para a aplicação do artigo 193, § 2º, da CLT. Recurso de revista de que se conhece e a que se nega provimento." (RR - 1072-72.2011.5.02.0384, Relator Ministro: Cláudio Mascarenhas Brandão, 7ª Turma, Data de Publicação: DEJT 03/10/2014)

Desse modo, podemos perceber que o próprio TST já teve decisões contrárias antes da IRR-239-55.2011.5.02.0319. No Recurso de Revista (RR) em questão, foi concedida a possibilidade de cumulação, com fundamento base de que o artigo 193, §2°, da CLT, não foi recepcionado pela Constituição, principalmente o artigo 7°, XXIII, ainda que a doutrina majoritária sustente posição diversa. Ou seja, vai completamente contra a IRR-239-55.2011.5.02.0319, que interpretou pela ligação interpretativa entre os referidos artigos.

Além dessa decisão anteriormente mostrada, os autores Neto e Cavalcante (2018, p. 547) apresentam os desdobramentos das decisões do TST durante o tempo, antes da pacificação do tema, ao exporem:

> [...]Em setembro de 2014, a 7ª Turma do TST entendeu que os adicionais de insalubridade e periculosidade são cumuláveis, face ao sistema constitucional de proteção (art. 7º) e as Convenções da OIT ratificadas pelo Brasil, em especial, as Convenções 148 e 155. Contudo, em junho/2016, a SDI--I, deliberou no sentido de que somente é possível a acumulação dos dois adicionais, quando existirem causas distintas (agentes agressores). Por fim, em outubro/17, foi estabelecido o incidente de resolução de revista de recursos repetitivos (tema 17) no tocante à cumulação de adicionais de periculosidade e de insalubridade, quando os adicionais estão amparados em

> fatos geradores distintos e autônomos, o qual aguarda julgamento pelo Tribunal Pleno.

Assim, fica claro que o próprio TST entendia de forma diversa o tema da cumulação dos adicionais, ao demonstrar entendimentos diferentes ao longo do tempo.

5 POSSÍVEIS COMPARAÇÕES FAVORÁVEIS A CUMULAÇÃO

Apesar de o §2º do art. 193 da CLT exigir que o trabalhador escolha apenas um desses adicionais quando houver, simultaneamente, no ambiente, condições insalubres e perigosas, há definições e comparações que podem apresentar uma tese oposta. Ou seja, o empregado, nessas comparações, tenderia a receber as duas parcelas simultaneamente quando os riscos são diferentes e independentes. Essa interpretação é apoiada pela Constituição Federal de 1988, por princípios gerais do Direito do Trabalho e pelas normas infraconstitucionais.

Em primeiro lugar, é importante destacar o artigo 6° da Constituição Federal, que define a saúde como um dos direitos sociais essenciais, assegurando a todos a proteção contra riscos à integridade física e mental. Ao reconhecer a saúde como um direito social, o Estado e os empregadores seriam obrigados a assegurar condições de trabalho aceitáveis, que protejam o bem-estar do trabalhador. Não é correta uma interpretação limitada que permita compensação apenas parcial quando o ambiente de trabalho apresenta riscos simultâneos

No âmbito infraconstitucional, essa obrigação é reforçada pelo art. 157 da CLT. O dispositivo estabelece que o empregador deve cumprir e garantir o cumprimento das normas de segurança e medicina do trabalho, além de instruir os funcionários de forma adequada sobre as medidas a serem tomadas para prevenir acidentes ou doenças ocupacionais. Esse texto legal demonstra a exigência de que o empregador proteja a integridade do funcionário de maneira abrangente, e não somente em relação a um risco específico. Caso a empresa não consiga eliminar ou diminuir os fatores de insalubridade e periculosidade ao mesmo tempo, ela deve pagar a compensação integral, o que implica na acumulação dos adicionais sempre que houver exposição a agentes diferentes e cumulativos.

Os princípios fundamentais do Direito do Trabalho, além dos dispositivos

normativos, podem ser considerados como alicerce para mais argumentos favoráveis. O princípio da proteção determina que, em caso de conflito de normas ou interpretações, a solução que mais beneficia o trabalhador deve ser adotada, em virtude da sua posição vulnerável em relação aos empregadores. Desse princípio decorre o princípio do in dubio pro operario, que estabelece que, em caso de dúvida na interpretação, deve o julgador optar pela interpretação mais favorável ao trabalhador. Não se objetiva aqui afirmar que esse princípio torna possível uma interpretação favorável à cumulação, mas sim que no direito do trabalho, em um plano geral, existe princípios que objetivam atingir um fim, o da justiça social.

Também é interessante trazer um preceito do código civil para comparar com a acumulação dos adicionais. Esse princípio é o da integralidade da reparação, que estabelece que cada prejuízo causado deve ser compensado de maneira proporcional. Se estivéssemos tratando de direito civil, exigir que o funcionário opte por um adicional ou outro seria equivalente a compensar apenas uma parte do prejuízo potencial, o que violaria o princípio da reparação integral.

A interpretação sobre a acumulação dos adicionais em casos diferentes poderia ser mais bem compreendida ao se considerar em conjunto o artigo 6º da Constituição Federal, o artigo 157 da CLT e os princípios da proteção e do in dubio pro operário, estes analisados somente em sua essência.

6 CONCLUSÃO

A análise demonstrou que a vedação à cumulação dos adicionais de insalubridade e periculosidade, como estabelecido pelo Art. 193, § 2º, da CLT e interpretado no mesmo sentido pelo TST, é o ponto principal do conflito. Isso por que o referido Tribunal desconsidera, ou minimiza a importância, das Convenções n° 155 e 148 da OIT. Embora ratificadas pelo Brasil e com status de norma supralegal, tais convenções foram desprezadas em favor da norma ordinária, quando, em tese, deveriam prevalecer sobre ela.

Nesse sentido, não foi dado o devido valor ao mínimo existencial do trabalhador, que tem forte ligação com o princípio da dignidade da pessoa humana. Assim, ser contrário a este princípio, é negar o mínimo que o empregado deve receber pelo seu trabalho, nas mais variadas situações, como no caso da simultânea exposição a

agentes de risco. Ou seja, o TST ao interpretar em sentido contrário ao da reparação integral dos riscos, ele ofender um princípio fundamental, que é uma das bases da Constituição Federal.

Além disso, por mais que a dignidade da pessoa humana seja um fundamento muito amplo, que possa servir para muitas ocasiões interpretativas, isso não quer dizer que ela tenha que ser considerada inoperante para a formação de uma jurisprudência. Esse princípio deve não só servir de base para a criação de leis, como também influenciar as fundamentações dos juízes trabalhistas, visando, assim, a justiça social. A tese da alternatividade, consolidada pelo TST no IRR-239-55.2011.5.02.0319, desobriga que o empregador assuma à totalidade dos riscos a que expõe o trabalhador. Conforme a doutrina apresentada aponta, se o ambiente de trabalho é duplamente arriscado, o recebimento de apenas um adicional configura uma vantagem econômica desproporcional para o empregador à custa da saúde e da vida do empregado. A ausência de um incentivo financeiro efetivo ou a eliminação de todos os fatores de riscos, conforme prevê as Convenções da OIT, transforma a norma que foi feita para proteger em uma mera faculdade de escolha, e não em garantia de saúde e segurança.

Ainda, é esperado do trabalhador, já exposto a ambientes insalubres e perigosos, que renuncie o direito à reparação de todos os riscos à qual é submetido. Isso porque o ordenamento infraconstitucional e a jurisprudência permitem que ele continue laborando em um espaço que, embora formalmente livre, nega-lhe o núcleo essencial da dignidade, tratando-o como se fosse apenas um recurso produtivo.

Conclui-se, portanto, que o Incidente de Recursos Repetitivos (IRR) do TST, apesar de apresentar uma tese jurídica que prejudica o empregado, está em conformidade com os princípios da dignidade da pessoa humana e saúde do trabalhador. O que pode ser questionado é a fundamentação de alguns ministros que aderiram a ideia de declarar a não operacionalidade daquele princípio.

REFERÊNCIAS

ARMONDES, Synthia Magalhães. (Im)pertinência da cumulação dos adicionais de periculosidade e insalubridade: o bis in idem e a vedação ao retrocesso. **Revista Perquirere**. n. 18, v. 3. p. 56-57. 2021. Disponível em: https://revistas.unipam.edu.br/index.php/perquirere/article/view/2588/549.

Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL, Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso de Revista**. RECURSO DE REVISTA. CUMULAÇÃO DOS ADICIONAIS DE INSALUBRIDADE E PERICULOSIDADE. POSSIBILIDADE. PREVALÊNCIA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS E SUPRALEGAIS SOBRE A CLT. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO STF QUANTO AO EFEITO PARALISANTE DAS NORMAS INTERNAS EM DESCOMPASSO COM OS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS. INCOMPATIBILIDADE MATERIAL. CONVENÇÕES N OS 148 E 155 DA OIT. NORMAS DE DIREITO SOCIAL. CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE. NOVA FORMA DE VERIFICAÇÃO DE COMPATIBILIDADE DAS NORMAS INTEGRANTES DO ORDENAMENTO JURÍDICO. RECORRENTE: AMSTED MAXION E EQUIPAMENTOS FERROVIÁRIOS S.A. Recorrido: Ivanildo Bandeira. Relator: Cláudio Brandão. Brasília, 24 de setembro de 2014. Disponível em: https://consultadocumento.tst.jus.br/consultaDocumento/voto.do?numProcDocumento=59512936. Acesso em: 12 nov. 2025.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. Trabalho escravo: caracterização jurídica dos modos típicos de execução. **Hendu – Revista Latino-Americana de Direitos Humanos**, v. 4, n. 1, p. 41-56, jun. 2014. Disponível em: https://periodicos.ufpa.br/index.php/hendu/article/view/1714. Acesso em: 16 nov. 2025. DOI: https://doi.org/10.18542/hendu.v4i1.1714.

CONDÉ, Bruna Batista. **Possibilidade de acumulação dos adicionais de insalubridade e periculosidade**. 2013. 74 f. Monografia (Graduação em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2013. p. 46-47. Disponível em: https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/5266/1/RA20903122.pdf. Acesso em: 12 nov. 2018.

ECHAIZ ESPINOZA, Danielle Sales. A doutrina do mínimo existencial. **Interfaces Científicas – Humanas e Sociais,** v. 6, n. 1, p. 101-112, 2017. DOI: https://doi.org/10.17564/2316-3801.2017v6n1p101-112. Disponível em: https://periodicos.set.edu.br/humanas/article/view/2747. Acesso em: 16 nov. 2025.

GOMES, Eduardo Biacchi; JABONISKI, André Leonardo. O direito fundamental ao mínimo existencial e suas repercussões ao trabalhador: necessidade de adoção de políticas públicas? **Revista do Direito**, n. 48, p. 136, 2016. DOI: https://doi.org/10.17058/rdunisc.v1i48.6359. Disponível em: https://seer.unisc.br/index.php/direito/article/view/6359. Acesso em: 16 nov. 2025.

LEITE, Carlos Henrique B. **Curso de Direito do Trabalho**. 16. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. p.389. ISBN 9788553621156. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553621156/. Acesso em: 25 nov. 2025.

MARTINS, Sergio P. **Direito do Trabalho**. 41. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p. 279. ISBN 9788553625789. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553625789/. Acesso em: 25 nov. 2025.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Teoria geral do controle de convencionalidade. **Revista de informação legislativa**. Brasília, v. 46, n. 181, p.114 jan./mar. 2009. Disponível em: https://www.patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2016/03/Controle-de-Convencionalidade.pdf. Acesso em: 20 nov. 2025.

MELO, Raimundo Simão de. O papel da OIT em 100 anos de existência e a importância das Convenções 148 e 155 sobre saúde, segurança e meio ambiente do trabalho. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, São Paulo, n. 4, p. 9-17, 2019. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/4/2019_04_1457_1478.pdf. Acesso em: 23 set. 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 802.

MOREIRA MIRAGLIA, Lívia Mendes. O direito do trabalho e a dignidade da pessoa humana – pela necessidade de afirmação do trabalho digno como direito fundamental. In: **XIX ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI**, 2010, Fortaleza. Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI. p. 3-8. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3828.pdf. Acesso em: 23 set. 2025.

NETO, Francisco Ferreira J.; CAVALCANTE, Jouberto de Quadros P. **Direito do trabalho**. 9 ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2019. *E-book.* p.100-117. ISBN 9788597018974. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597018974/. Acesso em: 20 nov. 2025.

PEREIRA, Emmanoel. **Direitos sociais trabalhistas**: responsabilidade, flexibilização, sindicabilidade judicial e as relações negociadas. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2018. *Ebook.* p. 86. ISBN 9788553172757. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553172757/. Acesso em: 25 nov. 2025

PINTO, José Augusto Rodrigues. **Tratado de direito material do trabalho**. 1. ed. São Paulo: LTr, 2007. p. 427.

SÃO PAULO. Tribunal Regional do Trabalho (15. Região). **Recurso Ordinário**. ADICIONAIS DE PERICULOSIDADE E DE INSALUBRIDADE. POSSIBILIDADE DE ACUMULAÇÃO. Recorrente: Silmara Reis Banzi. Recorrida: Universidade de São Paulo. Relator: João Batista Martins César. São Paulo, 12 de dezembro de 2017. em: https://pje.trt15.jus.br/consultaprocessual/detalhe-processo/0011433-52.2016.5.15.0113/2#ed9f695. Acesso em: 12 nov. 2025

REFORMA SINDICAL SOB A ÓTICA DA OIT: O EFEITO DA CONVENÇÃO N° 87 NA NEGOCIAÇÃO E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS COLETIVOS NO BRASIL

Olivier Izac Andrade Santos[1]
Adriana Gomes Medeiros de Macedo[2]

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso analisa em que medida a eventual ratificação, pelo Brasil, da Convenção nº 87 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) poderia influenciar a atuação dos sindicatos nas negociações coletivas, meios de resolução de conflitos coletivos e na redução das práticas antissindicais. Parte-se do reconhecimento de que o modelo sindical brasileiro, historicamente marcado pela intervenção estatal, pela unicidade sindical e pelo financiamento compulsório, produz efeitos estruturais que limitam a plena liberdade sindical. À luz de uma abordagem teórico-jurídica e documental, o estudo examina o arcabouço normativo nacional, a jurisprudência correlata e os padrões internacionais consolidados pela OIT através de uma pesquisa comparativa, bem como revisita pesquisas, relatórios e autores que tratam da liberdade sindical e dos mecanismos de repressão às condutas antissindicais. A metodologia empregada combina análise bibliográfica, exame comparado e interpretação sistemática dos princípios constitucionais aplicáveis, especialmente os da liberdade de associação, autonomia coletiva e valorização da negociação coletiva. Os resultados demonstram que a ausência de ratificação da Convenção nº 87 não impede que o Estado brasileiro seja cobrado internacionalmente quanto à adoção de padrões mínimos de proteção, mas evidencia fragilidades no sistema de tutela contra atos antissindicais, sobretudo na efetividade dos instrumentos de responsabilização e na autonomia organizativa das entidades sindicais. Conclui-se que a incorporação da Convenção nº 87 poderia intensificar o combate às práticas antissindicais, reforçar a pluralidade sindical, fortalecer a democracia interna das organizações de

[1] Aluno do curso de graduação em Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN
[2] Professor do curso de graduação em Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN

trabalhadores e empregadores e, por consequência, aprimorar a qualidade das negociações coletivas e dos mecanismos de solução de conflitos coletivos, contribuindo para um ambiente laboral mais equilibrado, democrático e conforme os parâmetros internacionais de proteção ao trabalho.

Palavras-chave: Direito do trabalho. Liberdade sindical. Práticas antissindicais. Convenção nº 87 da OIT. Negociação coletiva.

1 INTRODUÇÃO

O sindicalismo sempre ocupou posição central na estrutura do Direito do Trabalho, sendo reconhecido como instrumento indispensável para equilibrar uma relação juridicamente assimétrica entre capital e trabalho. A formação histórica das entidades sindicais revela sua função essencial de proteger a dignidade do trabalhador e promover a defesa coletiva dos interesses da categoria[3] **(MARTINS, 2009, p. 731–733)**. Dentro dessa lógica, o sindicato atua tanto no âmbito das negociações coletivas, mecanismo privilegiado de composição dos conflitos coletivos, quanto como órgão de assistência em diversos aspectos da relação laboral, inclusive em dissídios individuais[4] **(DELGADO, 2019, p. 1606-1608)**. Trata-se, portanto, de elemento estrutural para a realização da justiça social, finalidade última do Direito do Trabalho.

A Organização Internacional do Trabalho, desde sua fundação, reconhece que a liberdade sindical constitui pressuposto básico para o exercício pleno dessas funções. A Convenção nº 87, de 1948, estabelece princípios que asseguram autonomia, independência e autorregulação das entidades sindicais, vedando a interferência do Estado e garantindo aos trabalhadores e empregadores o direito de constituir organizações de sua escolha[5] **(OIT, 1948, art. 2)**. Esse diploma normativo consolidou-se como padrão mínimo internacional de liberdade sindical e como núcleo estruturante da proteção coletiva no plano global.

Entretanto, no Brasil, a estrutura sindical delineada pela Constituição Federal de

[3] MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do Trabalho*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
[4] DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019.
[5] ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Convenção nº 87 sobre Liberdade Sindical e Proteção ao Direito Sindical*, 1948.

1988 apresenta tensões relevantes em relação a esse modelo internacional. O art. 8º, I e II, ao preservar a unicidade sindical e estabelecer base territorial mínima correspondente ao município, mantém pilares essenciais do antigo sistema corporativista criado na Era Vargas, marcado pelo controle estatal sobre a organização dos trabalhadores. Tais elementos normativos limitam significativamente a liberdade de associação e a pluralidade sindical, gerando incompatibilidade estrutural com os princípios consagrados pela Convenção nº 87[6] **(OIT, 1948, art. 2)**. A análise crítica desse contraste constitui o ponto de partida deste estudo.

A relevância da temática se intensificou após a Reforma Trabalhista de 2017, que promoveu profundas alterações no financiamento sindical, impactando diretamente a capacidade de atuação das entidades sindicais. A supressão da contribuição compulsória provocou fragilidade econômica e gerou uma reestruturação forçada do sistema, com reflexos na representação, na legitimidade e na eficácia das negociações coletivas.

Esse cenário evidenciou, de forma ainda mais clara, a dependência histórica dos sindicatos brasileiros em relação ao Estado e a necessidade de repensar os mecanismos de autonomia, representatividade e financiamento.

Nesse contexto, a Convenção nº 87 ressurge como instrumento potencial de reorganização do sistema sindical nacional. A doutrina contemporânea aponta que o fortalecimento da liberdade sindical poderia ampliar a legitimidade das entidades representativas, fomentar maior proximidade com a base e estimular práticas mais democráticas e transparentes. Além disso, estudos recentes indicam que maior autonomia e independência das organizações permitiria aprimorar a negociação coletiva, reduzir a litigiosidade e fortalecer a capacidade de autocomposição dos conflitos, aproximando o sistema brasileiro das tendências internacionais.

Assim, a presente pesquisa tem por objetivo responder à seguinte questão central: até que ponto a ratificação da Convenção nº 87 da OIT impactaria a liberdade sindical e a atuação dos sindicatos brasileiros nas negociações coletivas e nos conflitos coletivos de trabalho, considerando os limites estruturais impostos pelo art. 8º, I e II, da Constituição Federal? Para responder a essa problemática, este trabalho adota como

[6] ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Convenção nº 87 sobre Liberdade Sindical e Proteção ao Direito Sindical*, 1948.

método uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, bibliográfica e documental, voltada à análise crítica da legislação, da doutrina e de instrumentos normativos internacionais.

A escolha do tema se justifica pela necessidade de harmonizar o ordenamento jurídico brasileiro com o sistema internacional de proteção coletiva e pelo crescente debate acadêmico sobre a superação do modelo estatal-corporativista ainda presente no Brasil. No plano doutrinário, busca-se contribuir para a construção de alternativas que fortaleçam a autonomia da vontade coletiva, ampliem a legitimidade dos sindicatos e promovam meios mais eficientes de solução dos conflitos trabalhistas, especialmente em um momento de redefinição do papel das entidades sindicais na sociedade contemporânea.[7]

2 HISTÓRIA DO SINDICALISMO NO BRASIL

O princípio da liberdade sindical consagra o direito de trabalhadores e empregadores de constituir organizações representativas próprias, bem como nelas ingressar ou delas se desligar livremente. Inclui, ainda, a faculdade de associação das entidades sindicais em federações, confederações e organismos internacionais, preservando sempre sua autonomia estatutária, elemento essencial da autorregulação democrática e fundamento material da negociação coletiva. Esse princípio é amplamente reconhecido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e constitui pressuposto básico para a efetividade da liberdade de associação (OIT, 1948, arts. 2 e 3). Além disso, a literatura recente destaca que a pluralidade, a representatividade e a autonomia organizacional são pilares de um sistema sindical democrático (REVISTA CONSINTER, 2022).

No Brasil, embora o art. 8º da Constituição Federal de 1988 assegure, em seu caput, a liberdade de associação profissional e sindical, seus incisos I e II impõem limites relevantes. O inciso I condiciona a constituição dos sindicatos ao registro em órgão estatal competente; o inciso II determina a unicidade sindical por base territorial mínima correspondente ao município. Esses mecanismos evidenciam que o sistema brasileiro não adota plenamente a pluralidade sindical defendida na Convenção nº 87 da OIT (SENADO FEDERAL, 2002, p. 253). Do ponto de vista doutrinário, estudos

[7] MARTINS, Sérgio Pinto. Direito do Trabalho. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

demonstram que tais limitações estruturais decorrem da permanência de características típicas do modelo corporativista implantado no Brasil ao longo do século XX (REVISTA CONSINTER, 2022).

As primeiras formas de organização coletiva no país surgiram durante a Primeira República (1889–1930), marcadas pelo mutualismo, pelas associações de socorro mútuo e por forte influência do anarquismo nos movimentos operários. A ausência de regulamentação estatal conferia certa espontaneidade às associações, mas também resultava em fragilidade institucional, repressão policial e baixa estabilidade jurídica. A greve geral de 1917 ilustra esse período inicial de organização ainda incipiente (HEINEN, 2012, p. 46-47; SENADO FEDERAL, 2002, p. 243–248).

A partir da década de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas, consolidou-se no Brasil um modelo sindical intensamente corporativista. O Decreto nº 19.770/1931 (Lei de Sindicalização) estruturou um sistema de controle direto do Estado sobre os sindicatos: exigia registro, definia categorias profissionais, impunha a unicidade sindical e limitava a autonomia das entidades (HEINEN, 2012, p. 46-47).

Durante o Estado Novo (1937–1945), esse controle foi ampliado. A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943, incorporou definitivamente o arranjo corporativista, reforçando a unicidade sindical, a organização piramidal entre sindicatos, federações e confederações, e instituindo a contribuição sindical obrigatória. Assim, o sindicato passou a exercer papel de colaborador do Estado, e não de expressão genuína da auto-organização dos trabalhadores (HEINEN, 2012, p. 48; SENADO FEDERAL, 2002, p. 244–246).

Durante a ditadura militar (1964–1985), o modelo corporativista foi mantido. O sistema permaneceu submetido ao registro estatal, a intervenções e a rígido controle sobre eleições e administrações sindicais. Embora houvesse alguma liberdade formal, a estrutura sindical continuou funcionando como mecanismo de controle político.

Com o processo de abertura democrática, no final dos anos 1970 e década de 1980, intensificaram-se as pressões por autonomia sindical e superação da tutela estatal. As mobilizações do período, protagonizadas sobretudo pelo novo sindicalismo, contribuíram para que a liberdade sindical fosse incorporada ao texto constitucional de 1988 (HEINEN, 2012, p. 48-49).

Contudo, mesmo com avanços democráticos, a Constituição de 1988 preservou elementos centrais do modelo corporativista, especialmente: registro sindical em órgão

estatal (art. 8º, I); unicidade sindical (art. 8º, II); e, representação por categorias, que limita a pluralidade e restringe a auto-organização dos trabalhadores.

Assim, apesar de seu caráter democrático, o sistema sindical brasileiro permanece tensionado entre o princípio da liberdade sindical e as restrições de origem corporativista herdadas da Era Vargas e da CLT.

Nesse contexto, a Convenção nº 87 da OIT torna-se especialmente relevante, pois estabelece parâmetros amplos de liberdade sindical, reconhecendo autonomia plena das entidades, ausência de interferência estatal e livre escolha dos trabalhadores e empregadores para organizar suas instituições (OIT, 1948, arts. 2 e 3). Estudos recentes mostram que maior autonomia sindical está diretamente ligada à redução de práticas antissindicais, ao fortalecimento da representatividade e ao aprimoramento das negociações coletivas (REVISTA CONSINTER, 2022).[8] Sejam os principais pontos:

a) Registro Sindical – Art. 8º, I, CF

A Constituição dispõe que "a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente" (art. 8º, I). Embora não seja necessária a autorização prévia, o registro estatal constitui forma de controle sobre a criação de entidades sindicais. Por sua vez, a Convenção nº 87 assegura, no artigo 2º, que "os trabalhadores e empregadores, sem distinção de qualquer espécie, têm o direito de constituir, sem autorização prévia, organizações de sua escolha".

Além disso, o artigo 3º reforça a autonomia administrativa e financeira das organizações, vedando qualquer ingerência do poder público. Assim, o modelo constitucional brasileiro distancia-se da liberdade plena estabelecida pela OIT, ao condicionar a existência formal do sindicato ao registro em órgão estatal competente (sendo o Ministério do Trabalho, de acordo com a Súmula 677 do Supremo Tribunal Federal – STF).

[8] **REVISTA CONSINTER.** Democracia, pluralidade e representatividade sindical. *Revista Internacional CONSINTER de Direito*, v. 15, 2022.
SENADO FEDERAL (BRASIL). *A liberdade sindical no Brasil: aspectos jurídico, político e econômico.* Brasília: Senado Federal, 2002.
SCIELO – CCRH. O financiamento sindical em debate à luz de algumas variáveis. *Caderno CRH*, Salvador, v. 34, n. 118, 2021.
HEINEN, Carlos. *Sindicalismo no Brasil: liberdade, autonomia e atuação*. São Paulo: LTr, 2012;

b) Unicidade sindical e pluralidade de representação – Art. 8º, II, CF

O inciso II do artigo 8º da CF/1988 proíbe a criação de mais de um sindicato representativo da mesma categoria econômica ou profissional dentro de uma mesma base territorial, a qual não pode ser inferior à área de um município. Trata-se da chamada unicidade sindical.

Em sentido oposto, a Convenção nº 87 não admite qualquer limitação desse tipo, conferindo plena liberdade de escolha e de pluralidade sindical. O artigo 2º garante o direito de constituir organizações "sem distinção de qualquer espécie", e o artigo 5º assegura às entidades a faculdade de federarem-se ou confederarem-se livremente. Nesse ponto, a Constituição brasileira está em evidente desconformidade com os padrões internacionais da OIT.

Historicamente, essas restrições foram justificadas como meio de evitar fragmentação sindical excessiva, concorrência entre sindicatos da mesma categoria, interferência indevida de entidades sindicais menores e dificuldade de coordenação. Outras razões foram o temor de movimentos subversivos, o controle político e a centralização administrativa de sindicatos pelo Estado, especialmente em regimes autoritários.

Contudo, críticas contemporâneas apontam que tais restrições ferem princípios de liberdade sindical plena, limitam a autonomia dos atores sindicais e impedem que novas formas de organização emergentes se expressem. Ademais, a unicidade sindical e o registro obrigatório podem se transformar em entraves institucionais, dificultando a participação democrática, a representatividade e a dinâmica de barganha coletiva de forma mais flexível (HEINEN, 2012, p. 61-62).[9]

c) Contribuição sindical compulsória – Art. 8, IV, CF

[9] **BRASIL.** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988;
BRASIL. Consolidação das Leis do Trabalho. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943;
BRASIL. Decreto nº 19.770, de 19 de março de 1931. Dispõe sobre a sindicalização. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 21 mar. 1931;
BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Diário Oficial da União, Brasília, 14 jul. 2017;
HEINEN, Carlos. *Sindicalismo no Brasil: liberdade, autonomia e atuação*. São Paulo: LTr, 2012; **ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT.** Convenção nº 87 sobre Liberdade Sindical e Proteção ao Direito Sindical, 1948;
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. Súmula 677. Diário da Justiça, Brasília, 2003;
BRASIL. *Despacho SEJUR nº 129/14 (Expediente nº 2736/2014).* Brasília: Conselho Federal de Medicina, 16 abr. 2015.
SANTOS, Mariana Medeiros Barbieri dos. *O fim da contribuição sindical obrigatória e a liberdade sindical na Convenção n. 87 da OIT*. Porto Alegre: UFRGS, 2021;

A contribuição sindical obrigatória, desde sua criação, constituiu um dos pilares mais característicos do sindicalismo brasileiro, funcionando historicamente como um mecanismo de intervenção do Estado no funcionamento das entidades sindicais. Como afirma Barbieri dos Santos (2021, p. 4), essa forma de financiamento compulsório sempre esteve permeada de contestações, pois restringia a autonomia das organizações de trabalhadores ao estabelecer uma dependência estrutural em relação ao Estado e limitar a liberdade individual dos membros quanto ao pagamento do tributo. Essa lógica revela a permanência de elementos corporativistas no sistema sindical brasileiro, contrários ao modelo de liberdade plena defendido pela Convenção nº 87 da OIT.

Com a promulgação da Lei nº 13.467/2017, a chamada Reforma Trabalhista, o art. 579 da CLT passou a exigir autorização prévia e expressa do trabalhador para o desconto, extinguindo, portanto, a compulsoriedade. Essa mudança retirou dos sindicatos uma de suas principais fontes de custeio, mas, ao mesmo tempo, eliminou um dos instrumentos mais evidentes de intervenção estatal na organização sindical, conforme analisa Barbieri dos Santos (2021, p. 8-9). A constitucionalidade dessa alteração foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 5794/DF, reforçando o entendimento de que a facultatividade é compatível com a liberdade sindical prevista no art. 8º da Constituição.

A compreensão do impacto dessa mudança exige o retorno ao contexto histórico. Desde a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943, o Estado brasileiro adotou um modelo sindical inspirado no corporativismo da Era Vargas, caracterizado pela unicidade sindical, pelo controle estatal sobre a constituição das entidades e pela instituição da contribuição compulsória como mecanismo de financiamento e dominação estatal. Segundo Barbieri dos Santos (2021, p. 14), esse arranjo representou um "mecanismo de intervenção do Estado no funcionamento dos sindicatos", impedindo a plena realização da liberdade sindical.

Mesmo após o processo de redemocratização, a Constituição de 1988 preservou estruturas herdadas desse período. Embora o caput do art. 8º tenha consagrado a liberdade sindical, os incisos mantiveram institutos típicos do modelo corporativista, especialmente a unicidade sindical e o custeio compulsório. A autora ressalta que essa combinação gerou um modelo híbrido, no qual a liberdade formal convive com limitações estruturais que impedem o desenvolvimento de um sindicalismo autônomo (SANTOS, 2021, p. 31-32).

Assim, a extinção da contribuição sindical obrigatória em 2017 significou não apenas uma mudança financeira, mas também uma ruptura parcial com o modelo corporativista. Isso aproxima o ordenamento brasileiro dos princípios previstos na Convenção nº 87 da OIT, que garante autonomia organizativa e financeira ao vedar qualquer forma de interferência estatal na gestão das entidades sindicais (art. 3º). No entanto, a manutenção da unicidade sindical e outras limitações constitucionais revela que a transição para um modelo verdadeiramente livre e plural ainda permanece incompleta.[10]

d) Autonomia, Liberdade Sindical e Limites Estruturais do Modelo Brasileiro à Luz da Convenção nº 87 da OIT

A Convenção nº 87 da OIT estabelece, em seus artigos 2º e 3º, que trabalhadores e empregadores possuem o direito de constituir organizações sindicais de sua escolha, elaborar estatutos, eleger representantes e organizar suas atividades sem qualquer forma de interferência estatal. A autonomia interna e a independência organizacional formam, assim, o núcleo do conceito internacional de liberdade sindical. Esse conceito abrange tanto a liberdade sindical positiva, direito de fundar ou integrar sindicatos, quanto a liberdade sindical negativa, que assegura ao trabalhador o direito de não se filiar ou de se desfiliar sem qualquer forma de coerção.

O artigo 8º da Convenção reforça que os sindicatos devem respeitar a legislação nacional, desde que esta não tenha o efeito de limitar ou esvaziar as garantias essenciais da liberdade sindical. Esse ponto torna-se especialmente relevante ao se comparar o modelo previsto pela OIT com o ordenamento brasileiro: embora a Constituição Federal de 1988, em seu art. 8º, assegure formalmente a liberdade sindical, ela mantém simultaneamente a unicidade sindical, a exigência de registro e, até a Reforma Trabalhista de 2017, a contribuição compulsória.

Conforme observa Maurício Godinho Delgado, tais características demonstram que o sistema sindical brasileiro não pode ser classificado como plenamente livre.

[10] **SANTOS, Mariana Medeiros Barbieri dos**. *O fim da contribuição sindical obrigatória e a liberdade sindical na Convenção n. 87 da OIT*. Porto Alegre: UFRGS, 2021;
BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ADI 5794/DF. Acórdão, 29 jun. 2018. Constitucionalidade da facultatividade da contribuição sindical;
BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Reforma Trabalhista; **ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO.** Convenção nº 87 sobre a liberdade sindical e proteção ao direito de sindicalização. Genebra, 1948.

Trata-se de um modelo híbrido, de "meia liberdade sindical", no qual convivem elementos de autonomia com restrições estruturais derivadas da intervenção normativa estatal. As limitações mantidas no art. 8º, I e II, evidenciam que a liberdade sindical no Brasil ainda não alcança o padrão pleno previsto na Convenção nº 87 **(DELGADO, 2019, p. 1597-1598)**.

Nesse cenário, destacam-se os elementos normativos centrais da Convenção nº 87, que funcionam como parâmetro comparativo e como proposta de superação do paradigma estatal- corporativista:

Liberdades Sindicais Fundamentais

- **Liberdade sindical positiva:** direito de criar ou integrar organizações sindicais.
- **Liberdade sindical negativa:** direito de não se filiar e de se desfiliar sem sofrer qualquer tipo de retaliação.

Elementos Estruturantes da Convenção nº 87

- **Liberdade de constituição:** possibilidade de trabalhadores e empregadores constituírem organizações sem autorização prévia (arts. 2º e 3º).
- **Independência:** proibição de ingerência, intervenção ou controle por parte do Estado (art. 3º).
- **Autonomia interna:** direito de elaborar estatutos, eleger dirigentes e organizar atividades e administração sindical sem interferência estatal (art. 3º).
- **Direito de filiação ampliada:** possibilidade de sindicatos se filiarem a federações, confederações e entidades internacionais (arts. 5º e 6º).

Esses elementos evidenciam que a Convenção nº 87 opera como verdadeiro antídoto às tradições intervencionistas do sindicalismo brasileiro, ao inserir um modelo de pluralidade, autonomia e gestão democrática das entidades. Sua eventual ratificação poderia aproximar o sistema brasileiro dos padrões internacionais de liberdade sindical, promovendo uma reestruturação institucional capaz de fortalecer a representatividade e a atuação dos sindicatos. Como observa a doutrina, sua adoção teria potencial para orientar o país rumo a um modelo sindical compatível com democracias contemporâneas, baseado na autonomia e na pluralidade.[11]

[11] DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019, p. 1557. BRASIL.

3 OS IMPACTOS DA RATIFICAÇÃO DA CONVENÇÃO N° 87 DA OIT NO COMBATE ÀS PRÁTICAS ANTISSINDICAIS

A liberdade sindical representa um dos pilares centrais do Estado Democrático de Direito e constitui elemento essencial para a consolidação da justiça social e da democracia no âmbito das relações de trabalho. No cenário brasileiro, esse princípio está consagrado no artigo 8º da Constituição Federal, que assegura a autonomia sindical e a livre associação profissional. Todavia, o modelo sindical vigente no país ainda revela contradições profundas em relação aos parâmetros internacionais estabelecidos pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobretudo no que se refere à efetiva proteção contra práticas antissindicais. A ausência de ratificação da Convenção nº 87 da OIT, que trata da liberdade sindical e da proteção ao direito de sindicalização, representa uma das maiores lacunas na conformação do sistema jurídico nacional às diretrizes do trabalho digno, e sua adoção poderia significar importante avanço no enfrentamento das condutas que atentam contra a autonomia das entidades representativas.

Conforme destaca o *Manual de Atuação "Atos Antissindicais"*, publicado pela Coordenadoria Nacional de Promoção da Liberdade Sindical e do Diálogo Social (CONALIS) do Ministério Público do Trabalho, a liberdade sindical é um pressuposto indispensável para o fortalecimento da democracia e da cidadania, visto que sindicatos livres e autônomos constituem instrumentos de equilíbrio social e de defesa coletiva dos direitos laborais (BRASIL, 2021, p. 7-8). Ainda que a Constituição de 1988 tenha positivado esse direito, persistem no Brasil práticas de interferência e discriminação que impedem seu exercício pleno, revelando um descompasso entre o texto constitucional e a realidade das relações de trabalho.

A Convenção nº 87 da OIT, de 1948, estabelece parâmetros fundamentais para a garantia da liberdade sindical, reconhecendo o direito de trabalhadores e empregadores de constituírem organizações de sua escolha sem necessidade de autorização prévia, bem como o direito de nelas se filiarem, vedando qualquer interferência das autoridades públicas (OIT, 1948, arts. 2º e 3º). Para a OIT, a liberdade sindical é indissociável da própria noção de democracia, sendo condição para a promoção da justiça social e da paz nas relações laborais. Nesse sentido, a ratificação

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 8º, I e II.

dessa Convenção obrigaria o Estado brasileiro a adotar medidas concretas de proteção e promoção da autonomia sindical, fortalecendo a atuação das entidades de classe e limitando práticas de ingerência estatal ou patronal.

O *Manual "Atos Antissindicais"* observa que os atos antissindicais são todas as condutas que tenham por objetivo impedir, restringir ou dificultar o exercício legítimo da atividade sindical, seja pela prática direta de discriminação contra dirigentes ou trabalhadores sindicalizados, seja pela adoção de mecanismos indiretos de enfraquecimento das entidades sindicais (BRASIL, 2021, p. 13). Essas práticas podem se manifestar sob diferentes formas, desde a dispensa discriminatória de dirigentes sindicais até a interferência nas eleições internas ou a recusa de repasse de contribuições regularmente instituídas (BRASIL, 2021, p. 16-23). O documento do MPT identifica, inclusive, três grandes grupos de atos antissindicais: aqueles praticados contra os trabalhadores, contra os dirigentes e contra as próprias entidades sindicais, sendo que todos representam uma afronta direta à liberdade de organização e de representação coletiva (BRASIL, 2021, p. 15).

Alice Monteiro de Barros, ao analisar as condutas antissindicais sob o prisma do direito do trabalho, explica que elas se configuram quando há "qualquer ato tendente a impedir o livre exercício da atividade sindical, a neutralizar a ação de seus dirigentes ou a restringir o direito de associação e representação dos trabalhadores" (BARROS, 1999, p. 30-31). Para a autora, a repressão a tais práticas não pode se limitar à reparação individual, devendo contemplar também a recomposição da autonomia sindical como valor coletivo. Barros ressalta que a tutela da liberdade sindical deve ser compreendida em sentido amplo, englobando tanto a proteção dos direitos individuais dos dirigentes e associados quanto a preservação da própria estrutura sindical como ente autônomo e representativo (BARROS, 1999, p. 31-32).

A doutrina contemporânea reforça essa compreensão ao apontar que as práticas antissindicais constituem não apenas violações a direitos trabalhistas, mas autênticos atentados à ordem democrática e ao pluralismo social. Como aponta o MPT, a defesa da liberdade sindical não é um ato meramente jurídico, mas político e civilizatório, porquanto o enfraquecimento das entidades de representação coletiva implica o esvaziamento da voz dos trabalhadores nas negociações coletivas e nos espaços de formulação de políticas públicas. Desse modo, o combate às práticas antissindicais é também uma forma de assegurar a participação efetiva dos trabalhadores na

construção das condições de trabalho e no desenvolvimento econômico sustentável.

No plano jurídico, a ausência de uma legislação específica que tipifique e sancione as condutas antissindicais é um dos principais entraves para a proteção efetiva da liberdade sindical no Brasil. O Manual "Atos Antissindicais" reconhece essa lacuna e aponta que o enfrentamento dessas condutas tem se dado, em grande parte, por meio da atuação do Ministério Público do Trabalho e do Poder Judiciário, com base em princípios constitucionais e em convenções internacionais já ratificadas, como a nº 98 da OIT, que trata do direito de sindicalização e de negociação coletiva (BRASIL, 2021, p. 10-12). A ratificação da Convenção nº 87 ampliaria o alcance jurídico dessas ações, conferindo maior segurança e legitimidade às intervenções estatais de proteção à liberdade sindical, além de harmonizar o ordenamento brasileiro com o sistema normativo internacional.

No mesmo sentido, Alice Monteiro de Barros observa que a eficácia dos direitos sindicais no Brasil depende não apenas da existência de normas de proteção, mas da efetiva aplicação de sanções às práticas ilícitas. Segundo a autora, "sem a imposição de consequências jurídicas severas aos atos de repressão ou discriminação sindical, a liberdade sindical torna-se um direito meramente formal" (BARROS, 1999, p. 31). A ratificação da Convenção nº 87 reforçaria o dever do Estado de assegurar proteção real e imediata às entidades e dirigentes sindicais, estabelecendo parâmetros claros de prevenção e repressão das condutas antissindicais e incentivando a adoção de políticas públicas voltadas à promoção do diálogo social.

De forma convergente, o *Manual "Atos Antissindicais"* destaca que a criação da Coordenadoria Nacional de Promoção da Liberdade Sindical (CONALIS) e do projeto "Sindicatos Livres" representou um marco na atuação institucional do Ministério Público do Trabalho no combate a essas práticas (BRASIL, 2021, p. 9-12). Essa atuação se consolidou por meio da expedição de recomendações, da celebração de termos de ajustamento de conduta e da propositura de ações civis públicas, com o objetivo de assegurar o exercício autônomo da atividade sindical e reparar os danos coletivos decorrentes das práticas ilícitas. A incorporação da Convenção nº 87 ao direito interno fortaleceria ainda mais essa atuação, ampliando a base jurídica para a defesa da liberdade sindical e consolidando um marco normativo mais robusto de enfrentamento às condutas antissindicais.

Além do aspecto jurídico, há também um componente sociopolítico na discussão

sobre a ratificação da Convenção nº 87. O reconhecimento pleno da liberdade sindical implica a superação de resquícios do modelo corporativista herdado da era Vargas, caracterizado pela tutela estatal sobre as entidades sindicais e pela fragmentação da representação dos trabalhadores. Nesse contexto, a Convenção nº 87 surge como instrumento de ruptura com esse paradigma, assegurando o direito à livre associação e à pluralidade sindical, elementos essenciais para a construção de um sindicalismo autêntico e democrático. A OIT, ao longo das décadas, tem enfatizado que a liberdade sindical não é apenas um direito, mas também um meio para o fortalecimento da governança democrática e da coesão social (OIT, 2018).

Portanto, a ratificação da Convenção nº 87 da OIT pelo Brasil teria impactos diretos e profundos sobre o combate às práticas antissindicais. Primeiramente, porque criaria uma obrigação jurídica internacional de adequação normativa e institucional; em segundo lugar, porque fortaleceria a atuação dos órgãos públicos, especialmente do Ministério Público do Trabalho, na fiscalização e repressão dessas condutas; e, por fim, porque promoveria uma mudança cultural e política na forma como se compreende o papel dos sindicatos na sociedade. Em síntese, a incorporação dessa Convenção significaria não apenas uma atualização formal do sistema jurídico, mas uma reafirmação do compromisso do Estado brasileiro com os valores da liberdade, da igualdade e da democracia no mundo do trabalho.

Assim, o combate às práticas antissindicais deve ser entendido como parte integrante de um projeto maior de democratização das relações laborais. A Convenção nº 87 da OIT, ao garantir o direito de livre organização, autonomia e proteção contra interferências, constitui o instrumento mais adequado para assegurar que o sindicalismo brasileiro atue com independência e legitimidade. Sua ratificação, portanto, não se resume a uma questão de política internacional, mas representa uma exigência de coerência com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho.[12]

[12] **BRASIL. Ministério Público do Trabalho.** *Atos antissindicais: manual de atuação*. Brasília: **MPT, CONALIS, 2021;**
BARROS, Alice Monteiro de. Condutas antissindicais – Procedimento. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região*, Belo Horizonte, v. 30, n. 60, p. 51-60, jul./dez. 1999;
ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção nº 87 sobre a liberdade sindical e a proteção do direito de sindicalização*. Genebra: OIT, 1948;
ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Relatório Mundial sobre a Liberdade Sindical*. Genebra: OIT, 2018.

4 COMPARAÇÃO DA EFETIVIDADE DE ATUAÇÃO ENTRE OS SINDICATOS DOS PAÍSES QUE ADOTARAM A CONVENÇÃO 87 OIT E OS SINDICATOS DO BRASIL

A análise comparativa entre os sindicatos dos países que ratificaram a Convenção nº 87 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e os sindicatos brasileiros permite compreender o impacto efetivo da liberdade sindical na consolidação das relações de trabalho e no fortalecimento do diálogo social. Nos sistemas jurídicos em que a liberdade sindical é plena, observa-se que a autonomia das entidades representativas decorre de uma estrutura jurídica que assegura a pluralidade, a autogestão e a independência frente ao Estado. Em contrapartida, no Brasil, a permanência do modelo de unicidade sindical, aliado à influência histórica do corporativismo estatal, ainda impõe barreiras à plena efetividade da representação coletiva.

A Convenção nº 87 da OIT, aprovada em 1948, estabelece os fundamentos da liberdade sindical e da proteção ao direito de sindicalização, assegurando a todos os trabalhadores e empregadores o direito de constituir organizações sem autorização prévia e de se filiar às de sua escolha, com o único limite do respeito à legalidade democrática. Essa convenção é considerada um dos pilares normativos do sistema internacional do trabalho, representando um marco na consolidação do princípio da autonomia sindical e na defesa da negociação coletiva como instrumento de concretização da justiça social.

Conforme destaca Araújo (2015, p. 36), a Convenção nº 87 reflete a transição histórica do sindicalismo autoritário e corporativista para o modelo plural e autônomo, que reconhece o sindicato como expressão da vontade coletiva dos trabalhadores, e não como instrumento de controle estatal. Em países que ratificaram o referido instrumento, como França, Itália, Alemanha e Estados Unidos, a pluralidade sindical tornou-se fator essencial para a consolidação de um sindicalismo representativo, dinâmico e legitimado pela base.

No contexto brasileiro, contudo, a liberdade sindical consagrada formalmente pela Constituição Federal de 1988 convive com resquícios de um sistema normativo de inspiração corporativista. Araújo (2015, p. 11-12) observa que o artigo 8º da Carta Magna, ao manter o princípio da unicidade sindical e o sistema de financiamento compulsório, perpetua contradições estruturais que dificultam a plena realização do

direito de livre associação. Esse modelo centralizado, herdado do período varguista, ainda condiciona o reconhecimento sindical à delimitação de base territorial e impede a coexistência de múltiplas entidades representativas em um mesmo setor profissional.

A ausência de ratificação da Convenção nº 87 pela República Federativa do Brasil demonstra, portanto, não apenas uma opção política, mas também uma limitação estrutural da organização sindical nacional. A manutenção do modelo de unicidade tem impacto direto sobre a efetividade da representação dos trabalhadores, restringindo a competitividade entre sindicatos e reduzindo os incentivos para o aprimoramento da representatividade, da transparência e da capacidade negocial.

Segundo Fernandes Júnior (2024, p. 99–101), o sistema jurídico internacional do trabalho, em especial o delineado pela OIT, pressupõe que a eficácia das convenções depende da incorporação efetiva dos seus princípios pelas jurisdições nacionais. Nesse sentido, a inexistência de mecanismos internos de controle de convencionalidade voltados à aplicação das normas internacionais trabalhistas acaba por limitar a concretização de direitos que, embora reconhecidos em tratados, permanecem inefetivos no plano doméstico.

A experiência comparada demonstra que, nos países em que a Convenção nº 87 foi ratificada, a liberdade sindical está diretamente associada ao fortalecimento da negociação coletiva e ao desenvolvimento de políticas públicas de diálogo social. Na França, por exemplo, o princípio do "sindicato mais representativo" garante a legitimidade das entidades perante o Estado e os empregadores, permitindo que apenas os sindicatos com representatividade comprovada participem das negociações coletivas. Essa estrutura evita a pulverização desordenada, sem comprometer a liberdade de associação (ARAÚJO, 2015, p. 61).

Na Itália, o pluralismo sindical, reconhecido após a superação do modelo corporativista fascista, consolidou-se com a Constituição Republicana de 1948, que assegurou autonomia plena aos sindicatos e proibiu a interferência estatal em sua organização. Como resultado, o país desenvolveu um sistema negocial altamente dinâmico, no qual as centrais e confederações exercem papel essencial na formação de políticas trabalhistas e na mediação de conflitos coletivos.

A análise de Fernandes Júnior (2024, p. 100) contribui para reforçar que o direito internacional do trabalho, ao ser incorporado ao ordenamento jurídico nacional, deve orientar a atuação dos juízes e tribunais na realização do controle de

convencionalidade. Essa interpretação permite compatibilizar o direito interno com as obrigações internacionais assumidas pelo Estado, conferindo efetividade às normas mais protetivas. Assim, a não ratificação da Convenção nº 87 priva o sistema brasileiro de um instrumento fundamental para assegurar a plena liberdade sindical e a atuação autônoma das entidades representativas.

A efetividade da atuação sindical pode ser mensurada por diversos indicadores, entre os quais se destacam a capacidade de representação, a densidade sindical, o poder negocial e a autonomia institucional das entidades. Em países que ratificaram a Convenção nº 87 da OIT, esses fatores são diretamente influenciados pelo grau de liberdade e pluralidade garantido aos sindicatos. No Brasil, por outro lado, tais elementos encontram restrições estruturais impostas por um modelo legal que ainda mantém forte vínculo com o Estado.

De acordo com Araújo (2015, p. 45–48), a pluralidade sindical vigente em países como França e Alemanha promove um ambiente de competitividade saudável entre as entidades, estimulando o aprimoramento da representatividade e a constante busca por maior legitimidade junto à base de trabalhadores. O resultado prático é a elevação da densidade sindical e o fortalecimento do poder de negociação coletiva. No Brasil, a unicidade sindical e a dependência histórica do financiamento compulsório limitaram essa evolução, tornando o sistema sindical menos responsivo às demandas contemporâneas do trabalho.

A experiência francesa oferece um exemplo de como o reconhecimento da liberdade sindical, somado à adoção de critérios de representatividade, pode gerar resultados positivos sem comprometer a unidade negocial. Conforme descreve Araújo (2015, p. 61-63), a França adota um sistema em que coexistem múltiplas entidades, mas apenas aquelas que demonstram possuir base significativa de filiados e histórico de participação efetiva em negociações são legitimadas para firmar acordos coletivos de alcance nacional. Tal modelo assegura a liberdade de associação, mas impõe um padrão mínimo de qualidade e comprometimento às organizações representativas.

A Alemanha, por sua vez, adota um modelo sindical assentado no princípio da co- determinação (*Mitbestimmung*), no qual os trabalhadores participam ativamente das decisões empresariais por meio de conselhos de empresa e sindicatos setoriais. Esse sistema, sustentado pela plena liberdade de organização sindical, demonstra alto nível de institucionalização do diálogo social e eficiência na resolução de conflitos

trabalhistas. Fernandes Júnior (2024, p. 110-111) observa que, nesse contexto, a autonomia sindical não se limita à defesa de interesses econômicos, mas se projeta como instrumento de participação democrática na gestão do trabalho.

A comparação com o cenário brasileiro evidencia um contraste marcante. No Brasil, as entidades sindicais operam sob rígido controle normativo do Estado, o que fragiliza sua atuação autônoma e reduz o espaço de negociação coletiva. A manutenção do princípio da unicidade sindical, conforme previsto no art. 8º, II, da Constituição Federal de 1988, impede a pluralidade representativa e reforça a dependência das entidades perante o sistema jurídico. Segundo Queiroz (2023, p. 22–25), tal estrutura dificulta o desenvolvimento de uma cultura de negociação efetiva, sobretudo na administração pública direta, onde prevalece a rigidez das normas legais sobre o diálogo entre as partes.

A autora enfatiza que, embora a Constituição reconheça a negociação coletiva como um direito fundamental, a ausência de liberdade plena para a formação e atuação dos sindicatos compromete a efetividade desse direito (QUEIROZ, 2023, p. 19). A dependência do reconhecimento estatal para a existência e funcionamento das entidades sindicais reduz sua capacidade de representação e as torna suscetíveis a pressões políticas e econômicas.

A diferença de efetividade também se reflete na densidade sindical, isto é, na proporção de trabalhadores sindicalizados. Nos países da Europa Ocidental que ratificaram a Convenção nº 87, a média de sindicalização gira em torno de 30% a 40%, enquanto no Brasil esse índice não ultrapassa 10% em diversos setores (Parlamento Europeu, 2025). Araújo (2015, p. 72) relaciona esse fenômeno à perda de confiança dos trabalhadores nas entidades e à percepção de que a representação sindical, por ser imposta territorialmente, nem sempre reflete a realidade de cada categoria profissional.

Além disso, o pluralismo sindical favorece a criação de entidades especializadas, voltadas a setores emergentes e categorias com especificidades próprias, como as novas formas de trabalho decorrentes da economia digital. A rigidez do modelo brasileiro, ao contrário, impede a adaptação das estruturas sindicais a essas novas realidades, o que contribui para sua perda de relevância social e institucional.

Fernandes Júnior (2024, p. 107–109) destaca que, sob a ótica do controle de convencionalidade, a não incorporação da Convenção nº 87 priva o Judiciário brasileiro

de um parâmetro normativo internacional capaz de orientar a interpretação das normas constitucionais e infraconstitucionais à luz dos direitos fundamentais de liberdade sindical. Essa ausência compromete o avanço das práticas democráticas nas relações coletivas de trabalho e limita a efetividade das negociações coletivas enquanto instrumentos de pacificação social.

A comparação internacional demonstra, portanto, que a efetividade sindical não depende apenas da existência formal de sindicatos, mas de um ambiente jurídico e político que assegure sua autonomia e representatividade. Países que ratificaram a Convenção nº 87 consolidaram sistemas de diálogo social mais equilibrados, capazes de promover a solução consensual de conflitos e a construção de políticas trabalhistas sustentáveis. No Brasil, a permanência de um sistema de unicidade e tutela estatal continua a representar um obstáculo ao fortalecimento da representação sindical e à ampliação de sua efetividade prática.

A análise comparativa entre os sistemas sindicais evidencia que a efetividade da atuação sindical está diretamente relacionada à liberdade de organização e à autonomia institucional asseguradas pelo ordenamento jurídico de cada país. Nos Estados que ratificaram a Convenção nº 87 da OIT, como França, Itália e Alemanha, há uma correlação positiva entre a liberdade sindical e o fortalecimento do diálogo social, a ampliação da participação democrática nas relações de trabalho e a consolidação da legitimidade das entidades representativas.

No Brasil, a manutenção de um modelo de unicidade sindical, associada à ausência de ratificação da Convenção nº 87, produz efeitos contrários: a centralização e a dependência institucional do Estado reduzem a capacidade de representação e dificultam a construção de um sindicalismo autônomo, plural e eficiente. Essa configuração, conforme ressalta Araújo (2015, p. 74-75), perpetua a tradição corporativista e compromete a efetividade da representação dos trabalhadores, gerando uma distância entre as entidades e suas bases sociais.

A partir da perspectiva teórica de Fernandes Júnior (2024, p. 110-112), o controle de convencionalidade poderia atuar como instrumento de superação parcial dessas limitações, na medida em que permitiria a compatibilização das normas constitucionais e infraconstitucionais brasileiras com os princípios internacionais de liberdade sindical. Contudo, a ausência de ratificação da Convenção nº 87 limita a aplicação direta desses parâmetros, mantendo o Brasil em posição de defasagem

normativa diante das tendências internacionais de fortalecimento da democracia sindical.

No campo prático, a análise de Queiroz (2023, p. 35–36) reforça que a baixa efetividade sindical no Brasil também decorre da fragilidade da cultura negocial. Enquanto em outros países a negociação coletiva é reconhecida como principal instrumento de regulação das condições de trabalho, no Brasil ainda predomina uma postura de dependência em relação à legislação estatal e à intervenção do Poder Judiciário. Essa realidade restringe o protagonismo dos sindicatos e reduz sua efetividade como atores centrais das relações coletivas.

Conclui-se, portanto, que a ratificação da Convenção nº 87 da OIT representaria um avanço significativo para o sistema sindical brasileiro, ao permitir a consolidação de um modelo plural e autônomo, capaz de aprimorar a representatividade das entidades e fortalecer a negociação coletiva. A adoção dos princípios de liberdade sindical previstos na Convenção teria o potencial de modernizar a estrutura sindical, ampliar a confiança dos trabalhadores nas suas organizações e contribuir para a pacificação social por meio de soluções negociadas.

A efetividade sindical, em última análise, depende da conjugação entre liberdade, autonomia e representatividade. Nos países que incorporaram esses elementos a partir da Convenção nº 87, observa-se um sindicalismo mais atuante, participativo e democrático. O Brasil, ao manter um sistema centralizado e juridicamente restritivo, limita sua capacidade de evolução institucional, perpetuando um modelo de representação que já não atende às demandas complexas do mundo do trabalho contemporâneo.[13]

5 CONCLUSÕES / CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada ao longo deste trabalho permitiu demonstrar que a ratificação da Convenção nº 87 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) tem

[13] **ARAÚJO, Luana Adriano.** *Monismo sindical: contradições entre o modelo de unicidade brasileiro e a CF/88, em face da Convenção nº 87 da OIT*. Fortaleza: UFC, 2015;
FERNANDES JÚNIOR, Raimundo Itamar Lemos. *A violação de convenção de direitos humanos por norma coletiva e o controle de convencionalidade*. R. TRT 8ª Região, Belém, v. 57, n. 113, jul./dez. 2024; **QUEIROZ, Viviane de Souza.** *A possibilidade jurídica de construção de acordo coletivo de trabalho e convenção coletiva de trabalho no âmbito da administração pública direta*. Ouro Preto: UFOP, 2023.
Parlamento Europeu. *O Tratado de Nice e a Convenção sobre o Futuro da Europa*. Fichas temáticas sobre a União Europeia, 04-2025.

potencial para redefinir profundamente o sistema sindical brasileiro, especialmente no que se refere à autonomia, representatividade e eficiência das entidades sindicais. Como evidenciado nos capítulos anteriores, a estrutura atual, ainda marcada pelo modelo corporativista estatal e pela unicidade sindical, restringe a liberdade de associação e limita a capacidade de autorregulação das organizações. Nesse sentido, conforme destaca Araújo (2015, p. 74–75), o modelo vigente perpetua uma dependência institucional que compromete a legitimidade da gestão sindical.

A Convenção nº 87, ao assegurar a plena liberdade sindical, representa um instrumento de democratização e de fortalecimento da autonomia organizativa. Duailibe (2022, p. 35710–35711) reforça que a liberdade sindical está intrinsecamente vinculada à dignidade humana e à autonomia da vontade, fundamentos essenciais tanto no plano constitucional quanto na ordem internacional dos direitos humanos. A não ratificação, como observa Fernandes Júnior (2024, p. 99–102), limita o alcance do controle de convencionalidade e mantém as relações coletivas de trabalho distantes dos parâmetros internacionais de proteção ao trabalhador.

A experiência de países como França, Alemanha e Itália demonstra que a liberdade sindical plena não resulta em desorganização, mas em fortalecimento institucional. Araújo (2015, p. 61, 66-68) descreve que a pluralidade, nesses casos, gera uma concorrência saudável, capaz de elevar a representatividade e a credibilidade das entidades. Assim, a adoção da Convenção nº 87 não seria sinônimo de fragmentação, mas de modernização.

Nesse cenário, a ratificação produziria efeitos estruturantes na autonomia institucional, na representatividade democrática e na eficiência administrativa das entidades brasileiras. Como aponta Queiroz (2023, p. 22–25), a atual dependência de autorização estatal e de delimitação territorial prevista no art. 8º, II, da Constituição cria barreiras à autorregulação, enquanto a liberdade sindical fortaleceria mecanismos internos de governança, transparência e prestação de contas (Duailibe, 2022, p. 35713–35714).

Além disso, a pluralidade potencializaria a representatividade democrática. Araújo (2015, p. 72) indica que sindicatos inseridos em um ambiente competitivo tendem a aprimorar suas práticas para manter a confiança da base. Esse fortalecimento ampliaria o engajamento dos trabalhadores e reduziria a dependência da intervenção judicial na solução de conflitos, conforme elabora Fernandes Júnior (2024, p. 107–109).

Outro impacto relevante recai sobre a eficiência administrativa. A superação da lógica histórica de financiamento compulsório, como o antigo imposto sindical, induziria as entidades a adotarem modelos sustentáveis de gestão, vinculados à qualidade dos serviços prestados. Duailibe (2022, p. 35716) sustenta que a adesão voluntária dos trabalhadores cresce na medida em que aumenta a legitimidade e a credibilidade da entidade.

Entretanto, conclui-se de Queiroz (2023, p. 12-14) que a liberdade sindical não significa ausência de regulação, mas substituição da tutela estatal por mecanismos democráticos de autorresponsabilidade. Assim, a ratificação exige reformas institucionais que garantam equilíbrio entre autonomia e controle social.

Assim, diante do exposto, conclui-se que a adoção da Convenção nº 87 implicaria o fim da unicidade sindical, abrindo espaço para sindicatos por empresa, por ofício ou por distintas representações profissionais. Essa pluralidade criaria um ambiente competitivo no qual apenas entidades legitimadas pela base, com atuação próxima e qualificada, manteriam relevância. Delgado (2019, p. 118-119) destaca que a liberdade sindical plena tende a estimular um "mercado associativo", no qual a eficácia, a credibilidade e a proximidade com a categoria se tornam fatores decisivos de sobrevivência institucional. Nessa mesma linha, Mascaro Nascimento (2015, p. 241–243) afirma que a pluralidade não conduz ao caos, mas à autorregulação natural das entidades pela própria base de trabalhadores.

A competição entre sindicatos tende a elevar a qualidade das negociações, pois cada entidade precisará demonstrar capacidade técnica, política e estratégica para manter sua representatividade. Sussekind (2009, p. 112–113) observa que, em sistemas plurais, as negociações coletivas se tornam mais densas, específicas e adaptadas aos setores econômicos, evitando acordos genéricos ou meramente formais. Ademais, a liberdade sindical fortalece o diálogo social e aprimora o conteúdo das convenções e acordos, tornando-os instrumentos mais efetivos de proteção e de regulação das condições de trabalho.[14]

Com sindicatos mais autônomos e profissionalizados, a tendência é a ampliação da mediação e da arbitragem privadas como meios preferenciais de solução de conflitos coletivos. Assim, a autocomposição tende a se fortalecer em sistemas que valorizam a

[14] **DELGADO, Mauricio Godinho.** *Curso de Direito do Trabalho.* 18. ed. São Paulo: LTr, 2019, p. 1652–1653. **MASCARENHAS, Amauri**. *Compêndio de Direito Sindical*.8. ed. São Paulo: LTDA, 2015, p. 133–135; p. 296- 298. **SUSSEKIND, Arnaldo et al.** *Instituições de Direito do Trabalho.* 20. ed. São Paulo: LTr, 2002, p.29-32.

liberdade sindical, porque as entidades passam a deter maior capacidade de negociação e menor dependência da heterocomposição estatal. Delgado também assinala que a mediação e a arbitragem emergem como instrumentos mais eficazes quando os sindicatos possuem autonomia plena, reduzindo a necessidade de dissídio coletivo perante a Justiça do Trabalho, especialmente diante da exigência do comum acordo (art. 114, §2º da CF).

A greve assumiria papel mais autêntico como instrumento político e econômico da categoria, com menor ingerência estatal sobre sua deflagração e condução. Para Mascaro Nascimento (2010, p. 309–311), a liberdade sindical amplia a legitimidade das greves, pois a entidade representativa passa a expressar, de forma mais transparente, a vontade da base. Outrossim, a autonomia sindical é elemento essencial para que a greve seja um instrumento democrático de pressão coletiva, sem interferências que distorçam a dinâmica entre trabalhadores e empregadores.[15]

A ratificação da Convenção nº 87 da OIT poderia desencadear uma mudança profunda no controle normativo no Brasil, pois elevaria a convenção a parâmetro de avaliação da compatibilidade de normas internas. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu, em decisões como o RE 349.703/RS, que tratados internacionais de direitos humanos têm status supralegal, prevalecendo sobre leis comuns. No HC 90.172/DF, reforçou-se a ideia de que tais tratados se situam entre a Constituição e as normas ordinárias.

Se a Convenção 87 for ratificada, ela poderia ser usada para contestar dispositivos da Constituição Federal de 1988, especialmente aqueles do art. 8º, I e II, que impõem a unicidade sindical, uma vez que eles conflitam com a liberdade plena prevista na convenção. Esse controle de convencionalidade permitiria que sindicatos lutassem judicialmente ou administrativamente para invalidar normas que limitem a autonomia sindical.

Além disso, se a convenção fosse incorporada por meio do rito previsto no art. 5º, § 3º, da Constituição, poderia atingir status constitucional, fortalecendo ainda mais sua posição hierárquica. Nesse cenário, a própria Constituição poderia ser reinterpreta em face dos compromissos internacionais da OIT, e normas constitucionais anteriores conflitantes poderiam passar por revisão interpretativa.

---

[15] **DELGADO, Mauricio Godinho.** *Curso de Direito do Trabalho.* 18. ed. São Paulo: LTr, 2019, p. 1790–1792. **MASCARENHAS, Amauri**. *Compêndio de Direito Sindical*.8. ed. São Paulo: LTDA, 2015, p. 133–135; p. 296-298.

Assim, o controle de convencionalidade se tornaria ferramenta central para superar o modelo corporativista vigente, promover a pluralidade sindical e reforçar a autonomia das organizações sindicais. A Convenção nº 87, nesse contexto, deixaria de ser apenas um tratado para se tornar um pilar normativo para a reconstrução do sistema sindical brasileiro.[16]

Diante desse panorama, é possível responder de forma direta ao problema central deste trabalho: **a adoção da Convenção nº 87 da OIT influenciaria profundamente a atuação dos sindicatos nas negociações coletivas e nos conflitos coletivos de trabalho**, promovendo:

- maior autonomia organizativa;
- maior representatividade democrática;
- melhoria qualitativa das negociações coletivas;
- valorização da autocomposição (mediação e arbitragem);
- fortalecimento da legitimidade e eficácia das greves;
- redução da dependência da Justiça do Trabalho;
- profissionalização e modernização da gestão sindical.

Assim, a ratificação da Convenção nº 87 não se limitaria a uma adequação formal ao direito internacional, mas constituiria um marco de transformação estrutural do sindicalismo brasileiro, conduzindo a um modelo mais autônomo, plural, democrático, eficiente e alinhado às exigências do século XXI.

[16] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 349.703/RS.* Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em 03 dez. 2008. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=592239.
BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus n. 90.172/DF.* Rel. Min. Eros Grau. Julgado em 05 dez. 2008. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558631.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luana Adriano. **Monismo sindical:** contradições entre o modelo de unicidade brasileiro e a CF/88, em face da Convenção nº 87 da OIT. 2015. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.

BARROS, Alice Monteiro de. Condutas antissindicais – Procedimento. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**, Belo Horizonte, v. 30, n. 60, p. 51-60, jul./dez. 1999.

BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de Direito do Trabalho***.* 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

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

BRASIL. Despacho SEJUR nº 129/14 (Expediente nº 2736/2014). Brasília: Conselho Federal de Medicina, 16 abr. 2015. Disponível em:https://sistemas.cfm.org.br/normas/arquivos/despachos/BR/2014/129_2014.pdf

BRASIL. **Decreto nº 19.770, de 19 de março de 1931**. Dispõe sobre a sindicalização. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 21 mar. 1931.

BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Diário Oficial da União, Brasília, 14 jul. 2017.

BRASIL. Ministério Público do Trabalho. **Atos antissindicais: manual de atuação**. Brasília: MPT, CONALIS, 2021. 171 p. ISBN 978-65-89468-08-0.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5794/DF. **Acórdão, 29 jun. 2018**. Constitucionalidade da facultatividade da contribuição sindical.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 349.703/RS***.* Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em 03 dez. 2008. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=592239.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 90.172/DF***.* Rel. Min. Eros Grau. Julgado em 05 dez. 2008. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558631.

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Nota Técnica n.200**: Financiamento sindical. São Paulo, 2018. Disponível em: https://www.dieese.org.br/notatecnica/2018/notaTec200financiamentoSindical/index.html. Acesso em: 25 nov. 2025.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho***.* 20. ed. São Paulo: LTr, 2023.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019. Disponível em: https://dn721607.ca.archive.org/0/items/curso-de-direito-do-trabalho- mauricio-godinho-delgado-2019_202406/Curso%20de%20Direito%20do%20Trabalho%20-%20Maur%C3%ADcio%20Godinho%20Delgado%20-%202019.pdf

DUAILIBE, Anna Carolina Lima Vieira Jansen. A liberdade sindical como direito fundamental e a Convenção 87 da OIT. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 8, n. 5, p. 35707– 35721, 2022. https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/47765/pdf

FERNANDES JÚNIOR, Raimundo Itamar Lemos**.** A violação de convenção de direitos humanos por norma coletiva e o controle de convencionalidade. **R. TRT 8ª Região**, Belém, v. 57, n. 113, jul./dez. 2024.

HEINEN, Lenir. **Sindicalismo no Brasil**: liberdade, autonomia e atuação. Brasília: Tribunal Superior do Trabalho, 2012. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/78388/2012_heinen_lenir_sindicali smo_brasil.pdf?sequence=1.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do Trabalho.** 25. ed. São Paulo: Atlas, 2009. Disponível em: arquivo pessoal https://www.academia.edu/94000418/Direito_do_Trabalho_Sergio_Pinto_Martins

MASCARENHAS, Amauri. **Compêndio de direito sindical**. Disponível em: https://pt.scribd.com/document/677623910/Compendio-de-Direito-Sindical-Amauri-Mascaro

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de Direito Sindical.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 87 sobre a liberdade sindical e a proteção do direito de sindicalização**. Genebra: OIT, 1948.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Relatório Mundial sobre a Liberdade Sindical**. Genebra: OIT, 2018.

QUEIROZ, Viviane de Souza. **A possibilidade jurídica de construção de acordo coletivo de trabalho e convenção coletiva de trabalho no âmbito da administração pública direta**. 2023. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2023.

REVISTA CONSINTER**.** Democracia, pluralidade e representatividade sindical. **Revista Internacional CONSINTER de Direito**, v. 15, p. 431–445, 2022. Disponível em: https://scielo.pt/pdf/consinter/n15/2183-9522-consinter-15-431.pdf.

SENADO FEDERAL (BRASIL). **A liberdade sindical no Brasil**: aspectos jurídico, político e econômico. Brasília: Senado Federal, 2002. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/830/R156-20.pdf.

SCIELO – CCRH. O financiamento sindical em debate à luz de algumas variáveis. **Caderno CRH**, Salvador, v. 34, n. 118, p. 112–115, 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ccrh/a/WpJFCbvcwx7fgsYb9dw9WTN/?lang=pt

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Súmula 677. Dispõe sobre registro sindical no Ministério do Trabalho. **Diário da Justiça**, Brasília, 2003.

SANTOS, Mariana Medeiros Barbieri dos. **O fim da contribuição sindical obrigatória e a liberdade sindical na Convenção n. 87 da OIT**. Porto Alegre: UFRGS, 2021.

SUSSEKIND, Arnaldo; MARANHÃO, Délio; VIANA, Segadas; MASCARENHAS, Evaristo de Moraes Filho. **Instituições de Direito do Trabalho***.* 25. ed. São Paulo: LTr, 2009.

A RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELA OMISSÃO ESPECÍFICA NA FISCALIZAÇÃO DO TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO ESTATAL FRENTE ÀS ENTIDADES VINCULADAS SOB A PERSPECTIVA DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (LGPD) E DA RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA

Rafael Lemos Doratiotto[1]
Ricardo César Ferreira Duarte Junior[2]

RESUMO

A presente pesquisa analisa a responsabilidade civil do Estado decorrente da omissão na fiscalização do tratamento de dados realizado pelas entidades da Administração Indireta. Na atual era digital e sob a égide da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei n° 13.709/2018) e da Emenda Constitucional n° 115/2022, a proteção de dados pessoais foi elevada à categoria de direito fundamental, impondo novos deveres ao Poder Público. O objetivo da pesquisa é investigar a natureza da responsabilização estatal quando a Administração Direta falha em exercer a tutela administrativa sobre suas entidades vinculadas. Utilizando o método hipotético-dedutivo, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, o estudo acaba por examinar a evolução histórica da responsabilidade civil do Estado e estabelece a distinção crucial entre omissão genérica e específica. Assim, demonstra-se que a relação de supervisão ministerial cria um dever jurídico positivo de agir para garantir a segurança da informação. Por fim, conclui-se que a inércia do Estado em exigir a adequação à LGPD não configura mera falta de serviço, mas sim uma omissão específica, portanto devendo aplicar a responsabilidade civil objetiva, fundamentada na Teoria do Risco Administrativo, dispensando a prova de culpa e assegurando a reparação dos danos causados pela vulnerabilidade institucional no tratamento das informações pessoais.

[1] Acadêmico do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte; 2022a030445@a.unirn.edu.br
[2] Professor Orientador do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte; ricardocfdj@gmail.com

Palavras-chave: Responsabilidade civil do estado. LGPD. Omissão específica. Tutela administrativa. Proteção de dados pessoais.

STATE LIABILITY FOR SPECIFIC OMISSIONS IN THE SUPERVISION OF PERSONAL DATA PROCESSING: AN ANALYSIS OF STATE ACTION AGAINST RELATED ENTITIES FROM THE PERSPECTIVE OF THE GENERAL DATA PROTECTION LAW (LGPD) AND STRICT CIVIL LIABILITY

ABSTRACT

This research analyzes the civil liability of the State arising from its failure to supervise data processing carried out by entities of the Indirect Administration. In the current digital age and under the aegis of the General Data Protection Law (Law No. 13,709/2018) and Constitutional Amendment No. 115/2022, the protection of personal data has been elevated to the category of a fundamental right, imposing new duties on the Public Power. The objective of the research is to investigate the nature of state accountability when the Direct Administration fails to exercise administrative oversight over its affiliated entities. Using the hypothetical-deductive method, through bibliographic and documentary research, the study examines the historical evolution of the civil liability of the State and establishes the crucial distinction between generic and specific omission. Thus, it is demonstrated that the relationship of ministerial supervision creates a positive legal duty to act to ensure information security. Finally, it concludes that the State's inertia in demanding compliance with the LGPD does not constitute a mere failure to provide a service, but rather a specific omission, and therefore strict civil liability should be applied, based on the Theory of Administrative Risk, dispensing with the proof of fault and ensuring compensation for damages caused by institutional vulnerability in the processing of personal information.

Keywords: Civil Liability of the State. LGPD. Specific Omission. Administrative Protection. Personal Data Protection.

1 INTRODUÇÃO

A evolução da sociedade para um modelo digital e conectado transformou os dados pessoais em ativos de valor imensurável, exigindo portanto que o ordenamento jurídico brasileiro caminhasse em conjunto, para abranger ainda mais a proteção da personalidade humana.

Neste cenário, o Estado assume um papel dúplice e complexo, atuando simultaneamente como regulador, por meio da fiscalização, e como um dos maiores agentes de tratamento de dados, dada a massiva coleta dessas informações dos cidadãos, muitas vezes de forma compulsória, visando a prestação de serviços públicos.

Com isso, a promulgação da Lei n° 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados), e a crescente importância dessa proteção para um *status* de direito fundamental, por meio da Emenda Constitucional n° 115/2022, acabam por inaugurar um novo paradigma no Direito Administrativo e no Direito Constitucional do Brasil.

Entretanto, a efetividade da proteção em questão encontra em nosso país muitos desafios práticos, especialmente quando ocorrem incidentes de segurança no âmbito da Administração Pública Indireta, pois a mera previsão legal não impede a ocorrência de violações de segurança, vazamentos e tratamentos indevidos no âmbito da Administração Pública.

Surge então, a problemática que inaugura a ideia da pesquisa: qual seria a responsabilidade civil do Estado (Administração Direta) quando este se omite no dever de fiscalizar o tratamento de dados realizado por suas entidades vinculadas?

O objetivo geral desta pesquisa é justamente analisar a responsabilidade estatal sob a ótica da distinção entre a omissão genérica e a omissão específica, a hipótese central sustentada é a de que a inércia da Administração Direta em exercer a tutela administrativa (supervisão ministerial) e exigir a adequação à LGPD não configura uma mera falta de serviço que estaria sujeita à responsabilidade subjetiva, mas sim uma omissão específica, atraindo a incidência da responsabilidade civil objetiva, decorrente do descumprimento de um dever legal de agir, que por sua vez está fundamentada na Teoria do Risco Administrativo.

Assim, para fundamentar essa tese, foi utilizado o método hipotético-dedutivo, baseado em pesquisas bibliográficas e documentais, analisando a legislação pátria e a jurisprudência pátria.

A primeira seção revisita a evolução histórica da responsabilidade civil do Estado, demonstrando a superação do dogma da irresponsabilidade estatal e a

consolidação da teoria objetiva na Constituição de 1988. A segunda seção busca estabelecer a distinção crucial entre a omissão genérica e a específica, definindo as bases para a responsabilização pela ausência de ação estatal.

Neste sentido, a terceira seção examina a proteção de dados como um direito fundamental e os deveres positivos impostos ao Poder Público pela LGPD, incluindo a governança e a segurança da informação.

Por fim, a última seção realiza a síntese teórica, demonstrando como o dever de tutela converte a omissão em específica, colocando o Estado na posição de garantidor, e justificando a aplicação da responsabilidade objetiva como mecanismo necessário para superar a hipossuficiência técnica e garantir a efetiva reparação ao cidadão pelo vazamento de informações pessoais.

2 A FORMAÇÃO HISTÓRICA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A responsabilidade civil do Estado resulta de um processo de evolução teórica e legislativa, refletindo a transição de um modelo de Estado absoluto para o Estado de Direito, também ocasionada pela influência das transformações sociais.

Inicialmente, para a máquina pública prevalecia o princípio da "irresponsabilidade estatal", que era sustentado pelo direito divino dos reis e monarcas que possuíam o poder. Nesse aspecto, não eram responsabilizados pelos atos praticados no exercício do poder, o que gerava uma insegurança para os governados.

Com a ascensão do Estado de Direito, a visão de que o soberano não deveria ser punido passou a ser contestada, fazendo com que sua responsabilidade deixasse de ser algo inexistente, para uma imponente exigência do ordenamento jurídico.

2.1 FORMAÇÃO HISTÓRICA E BASES CONSTITUCIONAIS DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

No Brasil, a trajetória dessa responsabilidade foi marcada por importantes avanços legislativos, pautada como uma resposta à necessidade de proteção do cidadão hipossuficiente diante do poder público.

Na Constituição Brasileira de 1824[3], em seu artigo 179, inciso XXIX, já previa a responsabilização dos agentes públicos em casos de abusos e omissões praticadas no exercício da função.

Ainda que distante, percebe-se a vinculação entre os agentes estatais, e o dever de indenizar terceiros, o que tomou força durante o período republicano do Brasil, fazendo com que o Código Civil de 1916 estabelecesse expressamente a responsabilidade civil subjetiva do Estado, no artigo 15[4], da Seção I, do Capítulo II.

Assim, ficou estabelecida a responsabilidade subjetiva do Estado, frente aos atos de seus representantes, exigindo-se portanto, prova de culpa do agente para que efetivamente houvesse uma indenização, tornando inviável a efetiva reparação dos prejuízos que eram sofridos pelos administrados.

Entretanto, com o evidente crescimento do Estado na vida social e econômica, em conjunto com o amadurecimento constitucional brasileiro, a limitação que esse estilo de responsabilização trazia, se tornou evidente, trazendo até mesmo insegurança jurídica para a população.

Logo, percebeu-se a necessidade de ampliar a tutela dos direitos dos cidadãos, o que motivou o legislador a adotar a responsabilidade objetiva do Estado, que se concretizou inicialmente com a Constituição de 1946[5], em seu artigo 194.

Desta forma, com a adoção do sistema de responsabilidade objetiva pela Carta Magna de 1946, a vigente Constituição Federal de 1988 optou por mantê-lo em sua redação, com o artigo 37[6], § 6°, que é fundamento até hoje, da responsabilidade civil objetiva do Estado.

Essa previsão legal é um marco, tendo em vista que elimina a necessidade de o lesado comprovar a culpa do agente público, sendo responsabilizado o Estado, independentemente de culpa, apenas o dano e o nexo de causalidade entre a ação ou

[3] "Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brazileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. (...)XXIX. Os Empregados Publicos são strictamente responsaveis pelos abusos, e omissões praticadas no exercicio das suas funcções, e por não fazerem effectivamente responsaveis aos seus subalternos."

[4] "Art. 15. As pessoas jurídicas de direito publico são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrario ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano."

[5] "Art 194 - As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros.Parágrafo único - Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes."

[6] "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa."

omissão com o dano causado, o que reforça o princípio da isonomia, buscando repartir de forma adequada encargos sociais, para que a vítima não suporte isoladamente o ônus do prejuízo causado pelo Estado.

2.2 A TEORIA FUNDAMENTADORA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Um dos pilares da responsabilidade objetiva do Estado prevista na Carta Magna, é a teoria do risco administrativo, que é defendida pelo próprio ordenamento jurídico brasileiro, com o art. 37, §6° do texto constitucional, e o art. 43 do Código Civil de 2002[7].

Nesse sentido, a teoria do risco administrativo diz que a responsabilidade do Estado é objetiva, e se fundamenta na necessidade de proteção dos administrados, e na distribuição equitativa dos riscos sociais inerentes à atuação do poder público. Ainda, de acordo com Alexandre Mazza:

> "O pagamento da indenização não precisa de comprovação de culpa ou dolo (objetiva) e que existem exceções ao dever de indenizar (risco administrativo)." (MAZZA, 2019, p. 720)

Ou seja, basta apenas que se demonstre a existência de um ato estatal (comissivo ou omissivo), dano e nexo causal, excluindo a necessidade de prova da culpa individual do agente.

Ademais, a teoria do risco administrativo não é algo absoluto, haja vista a possibilidade de exclusão da responsabilidade do Estado em situações, portanto, leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

> "Deixará de existir ou incidirá de forma atenuada quando o serviço público não for a causa do dano ou quando estiver aliado a outras circunstâncias, ou seja, quando não for a causa única." (DI PIETRO, 2020, p. 1.503).

Com isso, existem outras teorias sobre o risco, como a integral, que não aceita nenhuma causa de exclusão da responsabilidade, sendo essa a principal distinção entre a teoria do risco administrativo, e a teoria do risco integral. Diante disso, em decorrência de existir causas de exclusão de responsabilidade, a teoria do risco

[7] "Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo."

administrativo permanece sendo o eixo central da responsabilidade civil do Estado.

O ordenamento jurídico brasileiro já se posicionou amplamente sobre a forma de responsabilização adotada majoritariamente no país, um exemplo prático da jurisprudência pátria é um julgado de Santa Catarina, vejamos:

> "CIVIL – AÇÃO DE INDENIZAÇÃO – ACIDENTE DE TRÂNSITO – DANOS MATERIAIS – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA – TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO. 1. A Administração Pública tem o dever de indenizar os danos causados por seus prepostos. A responsabilidade é objetiva (CF, art. 37, § 6º) e dela **somente se exonera o ente público se provar que o evento lesivo foi provado exclusivamente pela própria vítima, por terceiro, caso fortuito ou força maior.** (TJ-SC: AC 189637 SC 2003.018963-7, Relator: Luiz Cézar Medeiros, Data de Julgamento: 16/02/2004, Segunda Câmara de Direito Público, Data de Publicação: Apelação Cível n., de Blumenau)."

Além disso, as excludentes também estão elencadas no julgado, sendo elas, os motivos pelos quais não se faz necessário que o Estado indenize terceiros que sofreram algum dano decorrente da atuação estatal.

No entanto, no que tange à omissão do Estado, o posicionamento da doutrina majoritária e da jurisprudência defende a teoria da culpa administrativa, pautada na responsabilidade subjetiva, cabendo ao particular prejudicado comprovar o dano que lhe ocorreu, demonstrando que, se o Estado tivesse agido de outra forma, poderia ter evitado o dano ocorrido. Segundo Celso Antônio Bandeira de Melo, e consecutivamente, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal:

> "**Quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado** (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) **é de aplicar-se a teoria da responsabilidade subjetiva**. Com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele o autor do dano. E, se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se descumpriu dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo." (MELLO, 2002, P. 854) (grifei)
> "JUIZADOS ESPECIAIS DA FAZENDA PÚBLICA. DIREITO ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE ESTATAL. TEORIA DA CULPA ADMINISTRATIVA. FALTA DO SERVIÇO. OMISSÃO DO ESTADO NÃO COMPROVADA. EXCLUDENTE DE RESPONSABILIDADE. CASO FORTUITO. AUSÊNCIA DO DEVER DE INDENIZAR. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.
> (...)
> **No caso dos autos, trata-se de responsabilidade subjetiva, vez que fundamentada em conduta omissiva não decorrente da função garantidora exercida pelo estado em algumas atividades específicas. Sendo assim, o elemento subjetivo se consubstancia na comprovação de que o serviço não foi prestado ou prestado de forma ineficiente ou atrasada** 4. Compete ao propositor da demanda **comprovar não apenas o dano, mas a falta do serviço por parte do estado e o nexo de causalidade**

> **entre tal omissão e o dano experimentado pela vítima**.
> (...)
> 6. Configurada a excludente ausente o dever do estado de indenizar a parte recorrente."

Por fim, a omissão do Estado apenas terá natureza indenizatória após a comprovação de dano, sendo abarcada na teoria da culpa administrativa, ao passo que a ação do Estado caso preenchidos os requisitos, é abarcada pela teoria do risco administrativo, com caráter indenizatório, que só perderá, caso estejam presentes as excludentes.

3 A RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR CONDUTAS OMISSIVAS

A responsabilidade do Estado pelas condutas omissivas é um tópico de extrema relevância para o ordenamento jurídico brasileiro, em especial o Direito Administrativo, especialmente diante da necessidade de delimitar quais os deveres jurídicos que recaem sobre a administração pública e suas consequências práticas.

Nesse sentido, para compreender plenamente a responsabilidade Estatal pelas condutas omissivas, é imprescindível a distinção entre a omissão genérica, e a omissão específica, sendo um divisor de águas que pauta as aplicações dos encargos legais, para que seja aplicada de forma subjetiva, ou objetiva.

3.1 OMISSÃO GENÉRICA E ESPECÍFICA E SEUS EFEITOS JURÍDICOS

Diante disso, torna-se necessário aprofundar cada espécie de omissão, e seus respectivos regimes de responsabilização, haja vista a importância para o Direito Brasileiro.

A omissão genérica está presente no momento em que o Estado acaba por não cumprir um dever geral de agir, falhando com toda a coletividade, quando deveria garantir um direito dos administrados, porém não o faz.

Neste sentido, a responsabilidade do Estado, via de regra, é subjetiva, exigindo a demonstração pelo particular de certos requisitos, como a culpa ou dolo do agente público, nexo causal entre a omissão e o dano causado.

Sobre isso, no Recurso Extraordinário n° 136.861/1991, originário do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, contra o próprio estado de São Paulo,

visando a responsabilidade do ente público ou não por danos decorrentes de explosão ocorrida em uma residência que era utilizada como comércio de fogos de artifício, em face de omissão do dever de fiscalizar, o Ministro Relator Edson Fachin, em seu voto argumentou que "(...) Deveras, é fundamental ressaltar que, não obstante o Estado responda de forma objetiva também pelas suas omissões, **o nexo de causalidade entre essas omissões e os danos sofridos pelos particulares só restará caracterizado quando o Poder Público ostentar o dever legal específico de agir para impedir o evento danoso, não se desincumbindo dessa obrigação legal.** Entendimento em sentido contrário significaria a adoção da teoria do risco integral, repudiada pela Constituição Federal (...)".

Ademais, neste mesmo voto, é evidente que o relator também destaca, mesmo que de forma indireta, que a não adoção desses critérios que pautam a omissão genérica, poderia gerar um conflito entre as teorias adotadas no ordenamento jurídico brasileiro, aplicando porventura a teoria do risco integral, ora vedada pela Constituição Federal.

Em outras palavras, a omissão genérica retrata a postura do Estado, na qual o mesmo não pode agir como segurador universal para todas as falhas em seus serviços, pois o encargo seria muito maior para a máquina estatal, que deveria indenizar seus administrados à todo momento, o que poderia levar consequentemente, a um grande dano ao erário.

Em contrapartida, a omissão específica ocorre quando existe um dever jurídico já concretizado e pré-determinado de agir, imposto por uma lei, ou situação específica, visando evitar um dano que é previsível para um indivíduo, ou um determinado grupo.

Partindo desse pressuposto, a responsabilidade do Estado se torna objetiva, nos conformes do art. 37,§ 6° da CF, e neste sentido, leciona Sérgio Cavalieri Filho:

> "Em nosso entender, o art. 37, §6º, da Constituição, não se refere apenas à atividade "comissiva" do Estado; pelo contrário, a ação a que alude engloba tanto a conduta comissiva como omissiva. (...) Por isso temos sustentado que, no ponto em exame, a **questão nodal é distinguir "omissão genérica" do Estado e "omissão específica" (...). Haverá "omissão específica" quando o Estado estiver na condição de garante (ou se guardião) e por omissão sua cria situação propícia para a ocorrência do evento em situação em que tinha o dever de agir para impedi-lo; a omissão específica se erige em causa adequada de não se evitar o dano. Em outras palavras, a omissão específica pressupõe um dever especial de agir do Estado, que, se assim não o faz, a omissão é causa direta e imediata de não se impedir**

> **o resultado.** (...) Em contrapartida, a "omissão genérica" tem lugar nas hipóteses em que não se pode exigir do Estado uma atuação específica; (...) Como se vê, na omissão genérica, que faz emergir a responsabilidade subjetiva da Administração, a inação do Estado, embora não se apresente como causa direta e imediata do dano, entretanto concorre para ele, razão pela qual deve o lesado provar que a falta de serviço (culpa anônima) concorreu para o dano, que se houvesse uma conduta positiva praticada pelo Poder Público o dano poderia não ter ocorrido. **Em suma, no caso de omissão é necessário estabelecer a distinção entre estar obrigado a praticar uma ação, em razão de específico dever de agir, ou ter apenas o dever de evitar o resultado.**" (CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de responsabilidade civil. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 266-9).

Com isso, o dever legal de agir passa a transcorrer para a figura do Estado, o transformando em um garantidor da proteção, e a sua inação acaba por configurar um ilícito administrativo, o qual enseja a reparação civil, e responsabilidade, para com o terceiro, ora lesado.

Assim, a omissão específica está pautada na ausência de uma ação do Estado, quando a deveria ter feito, trazendo consequências jurídicas totalmente diferentes, da omissão genérica, que exige a comprovação de certos requisitos, pelo administrado.

As principais consequências jurídicas dessa diferenciação são significativas, pois como anteriormente afirmado, cabe ao particular o ônus de comprovar a culpa do agente, ou a falha do serviço, e o dano causado, podendo também o Estado alegar excludentes de responsabilidade, como caso fortuito ou força maior.

Ao passo que, na omissão específica, a simples demonstração do dever jurídico de agir, e a ausência dessa ação, são suficientes para estabelecer o nexo de causalidade, se tornando objetivo e dispensando a necessidade de prova de culpa pelo terceiro.

Logo, a omissão específica revela-se mais garantidora, trazendo uma maior efetividade na proteção de direitos fundamentais, em decorrência de responsabilizar o Estado de uma forma mais direta e rigorosa, quando ocorre a falha em cumprir um dever anteriormente estabelecido pelo poder legislativo, ou por situações específicas.

4 A PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL

A efetividade da responsabilidade do Estado pela omissão na fiscalização do tratamento de dados pessoais é indissociável da elevação dessa temática ao *status* de direito fundamental.

Isso porque a trajetória do direito à privacidade no Brasil acaba por acompanhar o desenvolvimento das sociedades digitais, assim como as consequências que esse crescimento traz para as liberdades individuais.

4.1DA PRIVACIDADE À PROTEÇÃO DE DADOS: EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL

Nesse sentido, a evolução tecnológica e a maior centralização dos dados na sociedade contemporânea trouxeram uma reinterpretação sobre a importância de se proteger o indivíduo. Por sua vez, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 5°[8], incisos X, XII e XIV, demonstram muito bem a elevação desses direitos fundamentais que surgiram com o avanço da tecnologia.

O direito constitucional à proteção de dados pessoais, é consagrado no Brasil pela Emenda Constitucional n° 115/2022, e ela representa um desdobramento direto e atualização da proteção conferida para os direitos fundamentais clássicos, como o direito à vida.

Historicamente, a tutela da esfera íntima do indivíduo concentrava-se apenas na garantia da privacidade e da intimidade, ou seja, visando resguardar o cidadão da intromissão indevida na sua vida particular.

Entretanto, na era digital, o simples resguardo não é mais suficiente, haja vista que existe uma coleta e manipulação massiva de dados, e que quando expostos, podem gerar danos existenciais e patrimoniais.

Nesse aspecto, a Emenda Constitucional supracitada marca o ápice do movimento protecionista no âmbito digital, pois justamente a proteção de dados pessoais é equiparada aos direitos de privacidade e personalidade, garantindo à sociedade, uma maior segurança jurídica, e colocando o Brasil ao lado de outras democracias avançadas sobre o tema.

Ademais, a promulgação da LGPD em 2018 também é um importante marco para o país, incorporando do cenário internacional, preocupações com fluxos digitais

[8] Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; XII - 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; XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional

de informação e automatização de decisões para o Brasil, fazendo com que o conceito e resguardo da privacidade, que inicialmente era compreendida apenas como resguardo da vida íntima, evolua para abarcar também o controle sobre o próprio fluxo de informações pessoais, que são justamente extensões da personalidade e da dignidade da pessoa humana, possuindo assim, extrema relevância no contexto de novas tecnologias de tratamento de dados.

Portanto, a natureza de direito fundamental da proteção de dados impõe ao Estado não apenas um dever de abstenção, ou seja, de não interferir, mas também um dever de proteção, agindo para evitar danos.

Por sua vez, esse dever se manifesta na necessidade latente que possui o Poder Público para legislar, regulamentar, fiscalizar e sancionar, para garantir que o tratamento esteja em consonância com os princípios constitucionais e legais.

4.2 A LGPD E OS DEVERES DO PODER PÚBLICO

A Lei Geral de Proteção de Dados representa para o Brasil, o principal marco normativo sobre a proteção de dados, estabelecendo princípios imprescindíveis como: finalidade, necessidade, transparência, segurança e responsabilização. Nesse ínterim, a lei estabelece ao Poder Público, um regime jurídico específico, visando justamente proteger direitos fundamentais de liberdade, privacidade, e até mesmo livre desenvolvimento da personalidade natural, o que é feito através do respeito aos princípios da lei, que norteiam o tratamento de dados, haja vista a obrigatoriedade do respeito pelos Entes Públicos, fazendo com que esse tratamento se mantenha também vinculado ao princípio da legalidade.

Neste sentido, em seu Art. 23°[9], a LGPD fixa requisitos específicos para os Entes Públicos, devendo observar finalidades legítimas, prestação de contas, ampla informação e proteção reforçada para dados sensíveis de menores, além do dever de garantir mecanismos que sejam acessíveis de consulta, correção e exclusão aos

[9] Art. 23. O tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação)
, deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público, desde que: I - sejam informadas as hipóteses em que, no exercício de suas competências, realizam o tratamento de dados pessoais, fornecendo informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades, em veículos de fácil acesso, preferencialmente em seus sítios eletrônicos;III - seja indicado um encarregado quando realizarem operações de tratamento de dados pessoais, nos termos do art. 39 desta Lei

titulares dos dados.

Assim, para cumprir inicialmente os papéis de fiscalização, regulamentação e até mesmo para aplicação de sanções administrativas, foi criada em 2018, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD). A existência desse órgão não isenta os órgãos públicos de suas responsabilidades, haja vista que a lei exige uma rigorosa governança de dados pelo setor público, devendo assim, implementar medidas de segurança técnicas e administrativas, e ao impor essas obrigações, a LGPD acaba por criar um dever jurídico específico de cuidado e vigilância, exigindo uma proteção proativa pelo Estado.

Ademais, o dever de fiscalização está presente na relação entre a Administração Direta, e Indireta, haja vista que o Estado (Administração Direta) mantém um vínculo de supervisão e controle sobre suas entidades (Administração Indireta), que tratam frequentemente com volumes massivos de dados sensíveis, e a omissão da Administração Direta em exercer a fiscalização de forma eficaz sobre suas entidades vinculadas configura justamente um descumprimento em um dever específico de proteção, o que acaba por preencher os requisitos para configuração da omissão específica, e atraindo a responsabilidade civil objetiva.

5 A OMISSÃO ESPECÍFICA DO ESTADO NA FISCALIZAÇÃO DA LGPD

A premissa central para a compreensão da responsabilidade estatal no contexto da era digital reside principalmente na distinção entre os tipos de omissão do Estado, não se tratando apenas de analisar de uma maneira genérica, ou apenas culpando uma suposta ausência de recursos para realizar a fiscalização, mas sim o descumprimento de uma obrigação legal positiva de controle, e dessa forma, ao realizar a interpretação do dever de fiscalização sob as regras da LGPD, a falta de ação do Estado se enquadra como uma omissão específica, atraindo para o ente uma responsabilidade civil mais rigorosa, e garantindo maior proteção ao cidadão.

5.1 O DEVER JURÍDICO DE FISCALIZAÇÃO E A RESPONSABILIDADE POR OMISSÃO

Conforme já explicitado em seções anteriores, a Administração Pública detém,

nos termos constitucionais e legais, o dever expresso de fiscalizar e zelar pelo cumprimento da legislação protetiva referente ao tratamento dos dados pessoais. Sob a ótica da LGPD, atribui-se ao Estado não apenas as funções de regulamentar e orientar, mas também o encargo de exercer controle e fiscalização ativa sobre órgãos, entidades e empresas públicas - inclusive privadas - que tratem com dados de sua responsabilidade. Isso engloba a exigência de implementação de políticas de segurança, avaliação de riscos, treinamentos dos agentes públicos e a garantia de uma resposta assertiva quando porventura ocorrer um incidente.

Essa obrigação se intensificou com o advento da Lei nº 13.709/2018 e da Emenda Constitucional nº 115/2022. A partir desses marcos, a Administração Direta passou a deter a obrigação específica de verificar se seus entes implementaram os padrões de governança e segurança exigidos, especialmente no que tange aos artigos 23 e seguintes da lei, que se referem ao Poder Público, com isso, demonstra-se assim, que não basta o Estado criar a entidade; ele também deve garantir que ela opere nos parâmetros de segurança da informação exigidos.

Para realizar esse controle, é fundamental observar que a organização administrativa do Brasil, na relação entre a administração direta e a indireta, não se pauta pela hierarquia ou subordinação estrita, mas sim por um vínculo de tutela administrativa, conferindo à Administração não apenas uma faculdade, mas um verdadeiro poder-dever de zelar para que suas entidades vinculadas cumpram suas finalidades institucionais em estrita observância aos textos legais. Isso enseja o fato de que a supervisão transcende o "mero acompanhamento", haja vista que constitui um mecanismo de controle finalístico que impõe ao supervisor a responsabilidade de corrigir desvios, garantindo a eficiência da administração.

A caracterização da responsabilidade decorrente da conduta omissiva exige, preliminarmente, a identificação desse dever jurídico de agir preexistente e o seu eventual descumprimento. Assim, o nexo entre o dever jurídico de fiscalização e a responsabilização emerge justamente quando existe uma falha ou omissão específica do Estado em praticar os atos de controle, vistos agora como fundamentais para a proteção do cidadão, essa ausência de fiscalização, a negligência em coibir práticas inadequadas ou a falha em exigir conformidade dos agentes públicos configuram o descumprimento de um dever legal, ensejando a possibilidade de indenização ao titular dos dados.

A não exigência da adequação à LGPD pelo ente supervisor enseja, portanto, a violação de uma norma de ordem pública e o eventual rompimento do dever de garante, fazendo com que a omissão deixe de ser "uma simples ausência de ação decorrente de deficiências nas estruturas gerais", para se tornar a causa direta da vulnerabilidade do sistema e dos dados armazenados.

Dessa forma, caracteriza-se a omissão específica: o Estado tinha o dever legal e individualizado de agir para evitar o resultado danoso para seus administrados, entretanto, manteve-se inerte, permitindo a concretização do risco. Essa ausência de fiscalização ativa atua como uma condição *sine qua non* para a ocorrência do ilícito, ou seja, sem a omissão, não ocorreria o dano, o que transforma a Administração Direta em corresponsável pela fragilidade institucional que permitiu o incidente de vazamento de dados.

5.2 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM CASOS DE FALHA NA PROTEÇÃO DE DADOS

Após demonstrar o dever jurídico de fiscalização imposto ao Estado, é importante que se analise o regime de responsabilização que se aplica após à violação da lei, embora a jurisprudência ainda oscile sobre a responsabilidade por omissão, aplicando com frequência a teoria da culpa administrativa (ou seja, a responsabilidade subjetiva) para omissões genéricas, a especificidade e gravidade do dever de proteção dos dados demandam uma interpretação mais estrita e protetiva para o cidadão.

A falha na fiscalização da LGPD, portanto, deve ser analisada sob a égide da responsabilidade civil objetiva, fundamentada não na teoria da culpa administrativa, mas sim na teoria do risco administrativo, presente no art. 37, §6°, da Constituição Federal.

Nesse sentido, a aplicação da teoria do risco justifica-se primordialmente, pela posição de garantidor assumida pelo Estado, que ao promover a digitalização massiva dos serviços públicos e coletar dados pessoais dos cidadãos, a Administração atrai para si o ônus de garantir a integridade e a confidencialidade das informações fornecidas, entendimento esse que vem sendo acolhido pelos Tribunais Regionais Federais, que aplicam o regime objetivo quando a autarquia federal acaba por falhar em suas medidas técnicas de segurança, conforme se observa julgado do TRF-3 sobre

vazamento de dados ocorridos no INSS (Instituto Nacional do Seguro Social):

> "PREVIDENCIÁRIO. RESPONSABILIDADE CIVIL. LGPD. VAZAMENTO DE DADOS PESSOAIS . ASSÉDIO COMERCIAL POR INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. NEXO DE CAUSALIDADE. DANO MORAL CONFIGURADO. INDENIZAÇÃO . CABIMENTO. **A responsabilidade civil do Estado é objetiva (art. 37, § 6º, CF), bastando a demonstração do dano e do nexo causal.O INSS, na condição de controlador de dados pessoais dos segurados, deve adotar medidas técnicas e administrativas aptas a impedir o acesso indevido por terceiros, nos termos da Lei 13 .709/2018 (LGPD)** e do Decreto 9.746/2019.O assédio comercial intenso e reiterado, ocorrido imediatamente após a concessão de benefício previdenciário, **evidencia falha na proteção de dados pessoais do segurado, violando sua privacidade e expondo-o a risco de fraude**.Caracterizado o dano moral, fixada a indenização em R$ 3 .000,00, valor adequado às circunstâncias do caso concreto e aos parâmetros desta Turma.Recurso parcialmente provido.
> (TRF-3 - RecInoCiv: XXXXX20234036301, Relator.: Juiz Federal FERNANDO MOREIRA GONCALVES, Data de Julgamento: 10/09/2025, 1ª Turma Recursal da Seção Judiciária de São Paulo, Data de Publicação: 17/09/2025)"

Além da posição de garantidor, existe a ideia do "risco criado", ao centralizar os dados sensíveis, o Estado cria um risco que não existiria caso o ente não houvesse realizado essa centralização.

Logo, em decorrência do risco criado, o Estado deve responder pelos danos advindos da atividade, e nesse sentido, a jurisprudência pátria reforça que a posse de dados por terceiros não autorizados se torna uma prova cabal da falha no dever de segurança, até mesmo da Administração Direta para com a Administração Indireta. Nesta senda, o Tribunal de Justiça da Bahia decidiu que aquele que detém o banco de dados, deve ser responsabilizado de forma objetiva pela falha na custódia que permite a fraude. Vejamos:

> "RECURSO INOMINADO. RELAÇÃO DE CONSUMO. AÇÃO INDENIZATÓRIA. FRAUDE EM EMISSÃO DE BOLETO COM DADOS DA PARTE AUTORA. **DEVER DE PROTEÇÃO DOS DADOS DO CONSUMIDOR**. CLIENTE DE FINANCIAMENTO QUE FOI VÍTIMA DE GOLPE ATRAVÉS DE EMISSÃO DE BOLETO FALSO PARA QUITAÇÃO DE FINANCIAMENTO DE VEÍCULO PROPOSTO E ENVIADO POR MEIO DO WHATSAPP. LEGITIMIDADE PASSIVA DO BANCO DO BRASIL RECONHECIDA. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DO FORNECEDOR QUE INTEGRA A CADEIA DE CONSUMO, NOS TERMOS DO ART. 7 DO CDC. **RISCO DA ATIVIDADE.** LUCRO INDIRETO NA COMPENSAÇÃO E INTERMEDIAÇÃO. **LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS, ART. 42, PARÁGRAFO 3º.** VEDAÇÃO DE COMPARTILHAMENTO DE DADOS DAS PARTES. **RESPONSABILIDADE OBJETIVA. FALHA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO E NO DEVER DE SEGURANÇA.** SENTENÇA IMPROCEDENCIA. REFORMA. PROCEDE A IRRESIGNAÇÃO RECURSAL, TENDO EM VISTA AS PROVAS CARREADAS AOS AUTOS. JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE OS PEDIDOS DETERMINANDO O RESSARCIMENTO DO VALOR PAGO POR

> MEIO DE BOLETO FRAUDULENTO. CONDENAÇÃO POR DANO MATERIAL NO VALOR DE R$ 5.000,00. DANO MORAL CONFIGURADO E ARBITRADO NO IMPORTE DE R$ 2.000,00. FIXAÇÃO SEGUNDO OS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. JULGAMENTO REALIZADO SOB O RITO ESTABELECIDO NO ARTIGO 15, INCISOS XI E XII DA RES. 02 DE FEVEREIRO DE 2021 DOS JUIZADOS ESPECIAIS E DO ARTIGO 4º, DO ATO CONJUNTO Nº 08 DE 26 DE ABRIL DE 2019 DO TJBA, CUJO O TEOR DO ACORDÃO FAZ PARTE DO ENTENDIMENTO JÁ PACIFICADO POR ESTA TURMA ACERCA DA MATÉRIA E/OU É FAVORÁVEL A PARTE QUE REQUEREU SUSTENTAÇÃO ORAL.
> RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. (...) **A posse de dados do autor por terceiro alheio à relação contratual indica falha da acionada no armazenamento de informações sigilosas.** (TJ-BA - RI: XXXXX20208050001, Relator.: ELIENE SIMONE SILVA OLIVEIRA, QUINTA TURMA RECURSAL, Data de Publicação: 03/12/2021)."

Ademais, a imposição da responsabilidade subjetiva exige do cidadão a prova da negligência da Administração, e cria um obstáculo que inviabiliza a reparação do dano, diante da enorme desigualdade de informações, haja vista que um indivíduo comum não tem capacidade técnica para investigar os sistemas do governo, para provar que existiu uma falha na segurança ou na fiscalização.

Neste ínterim, reconhecendo a vulnerabilidade, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte consolidou o entendimento de que o dano moral decorrente da violação de dados é *in re ipsa*, ou seja, presumido. Assim, em um caso envolvendo o DETRAN, uma autarquia estadual, o Tribunal de Justiça firmou a tese de que a simples alteração indevida de dados no sistema eletrônico sem a ciência do titular, viola a privacidade do cidadão e gera o dever de indenizar, não sendo necessária a prova de prejuízo concreto, vejamos:

> "EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO INOMINADO CÍVEL. ALTERAÇÃO INDEVIDA DE E-MAIL CADASTRADO EM SISTEMA ELETRÔNICO DO DETRAN. ALTERAÇÃO QUE PERMITE A MUDANÇA DA SENHA E O ACESSO AOS DADOS PRIVADOS DO TITULAR DA CONTA . **VIOLAÇÃO À PRIVACIDADE E À PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS**. ÓRGÃO QUE NÃO COMPROVOU TER A ALTERAÇÃO SIDO PROMOVIDA PELO PRÓPRIO AUTOR. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. **DANO MORAL PRESUMIDO** . RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.
> I. CASO EM EXAME
> 1. Recurso Inominado interposto contra sentença que condenou o órgão de trânsito estadual ao pagamento de indenização por danos morais no valor de R$ 3 .000,00, em razão da alteração indevida do e-mail cadastrado do Recorrido em seu sistema eletrônico de serviços, sem autorização ou ciência do titular.
> 2. A alteração indevida comprometeu a segurança da conta do usuário, expondo-o a riscos de uso indevido de dados pessoais e violação à privacidade, conforme previsto na Lei Geral de Proteçâo de Dados (Lei nº 13.709/2018) .
> II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

> 1. A questão em discussão consiste em definir se a alteração indevida do e-mail cadastrado no sistema eletrônico do DETRAN configura violação ao direito à privacidade e à proteção de dados pessoais, ensejando responsabilidade civil e indenização por danos morais.
> 2 . Também se discute se o valor fixado a título de indenização por danos morais (R$ 3.000,00) é proporcional e adequado às circunstâncias do caso concreto.
> III. RAZÕES DE DECIDIR
> **3 . A alteração indevida do e-mail cadastrado, sem autorização ou ciência do titular, configura falha grave no dever de guarda, sigilo e tratamento adequado das informações pessoais, violando os princípios da segurança, prevenção e necessidade previstos na LGPD (arts. 6º e 46).**
> **4. O dano moral decorrente da violação de dados pessoais é presumido (in re ipsa), sendo suficiente a exposição indevida para caracterizar o abalo à esfera íntima do titular dos dados.**
> 5. O valor de R$ 3.000,00 fixado a título de indenização por danos morais atende aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, considerando a gravidade da violação e o caráter pedagógico e compensatório da indenização.
> 6 . A responsabilidade do DETRAN é objetiva, nos termos do art. 14 do Código de Defesa do Consumidor, e decorre da falha na prestação do serviço.
> IV. DISPOSITIVO E TESE
> 7.Recurso desprovido.
> Tese de julgamento:
> 1. A alteração indevida de dados pessoais em sistemas eletrônicos, sem autorização ou ciência do titular, configura violação ao direito à privacidade e à proteção de dados pessoais, **ensejando responsabilidade civil objetiva e indenização por danos morais.**
> 2 . O dano moral decorrente da violação de dados pessoais é presumido, dispensando a demonstração de prejuízo concreto.
> 3. A fixação de indenização por danos morais deve observar os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, considerando as peculiaridades do caso concreto.
> Dispositivos relevantes citados: LGPD, arts . 6º e 46; CDC, art. 14; CPC, art. 373, II.
> Jurisprudência relevante citada: STJ, REsp nº 2 .115.461/SP, Rel. Min. Nancy Andrighi, 3ª Turma, j . 8.10.2024, DJe 14.10 .2024.
> (TJ-RN - RECURSO INOMINADO CÍVEL: XXXXX20248205143, Relator.:
> JOSE UNDARIO ANDRADE, Data de Julgamento: 01/07/2025, 3ª Turma Recursal)”

Portanto, na omissão específica, o nexo causal é normativo, mesmo se tratando de um ente da administração indireta, e a inação na fiscalização rompe a legítima expectativa de segurança do administrado e permite a ocorrência do evento danoso, afastando-se a necessidade de comprovação de elementos como o dolo ou a culpa, bastando apenas a demonstração do fato administrativo, o dano e o nexo de causalidade.

Essa interpretação objetiva, corroborada pelos tribunais pátrios, é a única capaz de conferir eficácia plena ao direito fundamental à proteção de dados e ao controle do cidadão sobre suas próprias informações, podendo garantir maior segurança jurídica para os administrados, e também uma garantia de que seus dados

estarão seguros ao serem compartilhados com o Estado.

6 CONCLUSÃO

A presente pesquisa dedicou-se a examinar a responsabilidade civil do Estado diante da omissão na fiscalização do tratamento de dados pessoais, propondo uma interpretação sistemática à luz da Lei Geral de Proteção de Dados e da Constituição Federal, percorrendo desde a evolução histórica da responsabilidade estatal até os desafios contemporâneos da sociedade atual, permitindo consolidar um entendimento robusto sobre o dever de indenizar do Poder Público.

Neste sentido, restou demonstrado que o principal caminho para a correta responsabilização estatal neste cenário reside na distinção qualitativa da omissão, pois enquanto a omissão genérica remete à uma falha de serviço por ausência de recursos ou ineficiência geral, a omissão específica se caracteriza pelo descumprimento de um dever jurídico individualizado de agir.

Com isso, conclui-se que no âmbito da proteção de dados, a relação entre a Administração Direta e suas entidades vinculadas (Administração Indireta) é pautada pelo poder-dever de tutela administrativa, com o surgimento da LGPD e da Emenda Constitucional n° 115/2022, que qualificaram esse dever, exigindo do Estado uma postura proativa na fiscalização e implementação de padrões de segurança.

Portanto, quando o ente supervisor se mantém inerte e não exige a adequação de suas autarquias e fundações à lei, ele não apenas falha administrativamente, mas também rompe com a posição de garantidor, o que implica como uma condição *sine qua non* para a vulnerabilidade que permite o ilícito, configurando inequivocamente, a omissão específica.

Ademais, a presente pesquisa confirmou a hipótese de que a responsabilidade aplicável a esses casos é objetiva, fundamentada na Teoria do Risco Administrativo, haja vista que ao centralizar e tratar dados massivos dos cidadãos, o Estado cria um risco que lhe é inerente, e que, exigir do titular dos dados a comprovação de culpa (negligência, imprudência ou imperícia) da Administração configura uma "prova diabólica", dada a profunda hipossuficiência técnica e informacional existente entre o indivíduo e a máquina pública.

Da análise jurisprudencial, por mais que ainda não seja um tema consolidado

nos tribunais, se extrai uma tendência em reconhecer a responsabilidade objetiva e até mesmo o dano moral presumido (*in re ipsa*) em caso de vazamento e uso indevido de dados, o que reflete a compreensão de que a proteção de dados atualmente também é um direito fundamental, que demanda a efetiva tutela do Estado e a evidente reparação, caso esse direito seja transgredido.

Em suma, conclui-se que a fiscalização da LGPD pela Administração Pública não é uma faculdade discricionária, mas uma obrigação vinculada de proteção, e que a adoção da responsabilidade civil objetiva para as omissões específicas nesse campo é, portanto, a única via hermenêutica capaz de garantir a integridade do sistema de proteção de dados, exigindo do Estado a efetiva ação, com reais diligências para resguardar a privacidade e o controle efetivo dos administrados sobre o fluxo de suas informações pessoais.

REFERÊNCIAS

ANPD – AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS**. Guia de proteção de dados pessoais para agentes de tratamento do Poder Público. Brasília: ANPD,** 2022. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/centrais-de-conteudo/materiais-educativos-e-publicaco es/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf**.** Acesso em: 18 fev. 2025.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio**. Curso de Direito Administrativo.** 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

BFBM ADVOGADOS**. Vazamento de dados pelo Poder Público: sanções e o papel da ANPD.** BFBM, 2023. Disponível em: https://www.bfbm.com.br/vazamento-de-dados-pelo-poder-publico-sancoes-e-o-pap el-da-anpd/. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet).** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Titular de dados vazados deve comprovar dano efetivo ao buscar indenização, decide Segunda Turma. Brasília,** 17 mar. 2023. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/17032023-Tit ular-de-dados-vazados-deve-comprovar-dano-efetivo-ao-buscar-indenizacao--decid e-Segunda-Turma.aspx. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. Autoridade Nacional de Proteção de Dados. **ANPD alerta sobre desinformação envolvendo indenização por vazamento de dados**. Brasília.

Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/anpd-alerta-sobre-desinformacao-en volvendo-indenizacao-por-vazamento-de-dados. Acesso em: 24 set. 2025.
CONJUR**. Regime de responsabilidade do Estado na LGPD.** Consultor Jurídico**,** 22 nov. 2020. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-nov-22/pereira-alvim-regime-responsabilidade-estad o-lgpd/. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região (1ª Turma Recursal da Seção Judiciária de São Paulo). **Recurso Inominado Cível nº 0005232-40.2023.4.03.6301.** Previdenciário. Responsabilidade Civil. LGPD. Vazamento de dados pessoais. Relator: Juiz Federal Fernando Moreira Gonçalves. Julgado em: 10 set. 2025. Publicado em: 17 set. 2025. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-3/4927507378. Acesso em: 20 nov. 2025.

BAHIA. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (5ª Turma Recursal). **Recurso Inominado nº 0001099-70.2020.8.05.0001.** Relação de Consumo. Ação Indenizatória. Fraude em emissão de boleto. Relatora: Juíza Eliene Simone Silva Oliveira. Publicado em: 03 dez. 2021. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-ba/1539385112. Acesso em: 20 nov. 2025.

BIONI, Bruno Ricardo. **Da proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella**. Direito Administrativo.** 36. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

JUSBRASIL**. Da responsabilidade civil do poder público e dos agentes de tratamentos de dados no contexto da Lei Geral de Proteção de Dados. JusBrasil**, 2022. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/da-responsabilidade-civil-do-poder-publico-e-do s-agentes-de-tratamentos-de-dados-no-contexto-da-lei-geral-de-protecao-de-dados/ 1400757239. Acesso em: 18 fev. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes**. Direito Administrativo Brasileiro.** 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

MIGALHAS**. A responsabilidade civil do Estado por danos no tratamento de dados pessoais: LGPD & LAI.** Migalhas de Proteção de Dados, 2021. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-de-protecao-de-dados/336327/a-responsabilidade-civil-do-estado-por-danos-no-tratamento-de-dados-pessoais--lgpd---lai. Acesso em: 18 fev. 2025.

MIGALHAS**. LGPD e a responsabilidade civil do Estado.** Migalhas de Responsabilidade Civil, 2022. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-de-responsabilidade-civil/350717/lgpd
-e-a-responsabilidade-civil-do-estado. Acesso em: 18 fev. 2025.
MIGALHAS**. Proteção de dados no setor público: obrigação, riscos e responsabilidade.** Migalhas, 2023. Disponível em:

https://www.migalhas.com.br/depeso/387848/protecao-de-dados-no-setor-publico-ob rigacao-riscos**.** Acesso em: 18 fev. 2025.

O QUE condenação de R$ 56 bi da União, CEF, Dataprev e ANPD pode impactar?. **Migalhas.** Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/394358/o-que-condenacao-de-r-56b-da-uniao- cef-dataprev-e-anpd-pode-impactar. Acesso em: 24 set. 2025.

RESPONSABILIDADE civil do Estado: uma análise sobre a teoria do risco administrativo e as suas excludentes. **Jusbrasil**. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/responsabilidade-civil-do-estado-uma-analise-sobre-a-teoria-do-risco-administrativo-e-as-suas-excludentes/1643238806. Acesso em: 24 set. 2025.

RESPONSABILIDADE civil do Estado. **Jusbrasil**. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/responsabilidade-civil-do-estado/1886221338. Acesso em: 24 set. 2025.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte (3ª Turma Recursal). **Recurso Inominado Cível nº 0800318-39.2024.8.20.5143.** Direito Administrativo. Alteração indevida de e-mail cadastrado em sistema eletrônico do Detran. Relator: Juiz José Undário Andrade. Julgado em: 01 jul. 2025. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-rn/4450203679. Acesso em: 20 nov. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ)**. Titular de dados vazados deve comprovar dano efetivo ao buscar indenização, decide Segunda Turma. Notícias STJ,** 17 mar. 2023. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/17032023-Tit ular-de-dados-vazados-deve-comprovar-dano-efetivo-ao-buscar-indenizacao--decide-Segunda-Turma.aspx. Acesso em: 18 fev. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO (TJSP**).A responsabilidade civil no tratamento de dados.** Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura, São Paulo, v. 6. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/ii_6_a_responsabilidade_civil.pdf. Acesso em: 18 fev. 2025.

TOCANTINS. Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. Apelação Cível nº 3779410653. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-to/3779410653/inteiro-teor-37794 10674. Acesso em: 24 set. 2025.

ALIENAÇÃO PARENTAL: OS POSSÍVEIS IMPACTOS DO DIVÓRCIO LITIGIOSO NOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Renata Pires Vilar Ribeiro Dantas[1]
Adriana Gomes Medeiros de Macedo[2]

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar de que maneira o divórcio litigioso pode favorecer a ocorrência da alienação parental e quais os impactos dessa prática nos direitos da criança e do adolescente. A pesquisa parte da constatação de que a dissolução conjugal conflituosa, marcada por ressentimentos e disputas de poder, frequentemente transforma os filhos em meios de vingança, comprometendo seu desenvolvimento emocional e afetivo. O estudo adota metodologia qualitativa e dedutiva, com base em revisão bibliográfica, análise legislativa e observação acadêmica. Foram examinadas a Lei nº 12.318/2010, o Estatuto da Criança e do Adolescente e princípios constitucionais que asseguram a convivência familiar saudável, além de contribuições doutrinárias, decisões judiciais e reflexões extraídas do Seminário de Conscientização e Enfrentamento à Alienação Parental, realizado no Auditório Central do UNI-RN, que contribuíram para a compreensão prática do tema. Os resultados apontam que, embora exista um arcabouço jurídico voltado à proteção da infância, a efetividade das medidas ainda é limitada pela dificuldade de comprovação da prática, pela morosidade processual e pela insuficiente capacitação de profissionais envolvidos nas demandas familiares. Conclui-se que a alienação parental, ao ser negligenciada ou relativizada, perpetua danos emocionais profundos, violando direitos fundamentais da criança e do adolescente. Nesse contexto, torna-se indispensável fortalecer políticas públicas, fomentar a atuação multidisciplinar e promover maior sensibilidade do Judiciário, de modo a garantir uma convivência familiar equilibrada, mesmo diante do fim da união conjugal.

[1] Discente do curso de direito no Centro Universitário do Rio Grande do Norte -UNI-RN. Email: rrdantasjuridico@gmail.com
[2] Docente do curso de direito no Centro Universitário do Rio Grande do Norte -UNI-RN. Email: adrianagomes@unirn.edu.br

Palavras-Chave: Alienação parental. Divórcio litigioso. Direito da criança e do adolescente. Interdisciplinaridade.

PARENTAL ALIENATION: THE POSSIBLE IMPACTS OF CONTESTED DIVORCE ON THE RIGHTS OF CHILDREN AND ADOLESCENTS

ABSTRACT

This article aims to analyze how contentious divorce can favor the occurrence of parental alienation and what impacts this practice has on the rights of children and adolescents. The research starts from the observation that conflictual marital dissolution, marked by resentment and power struggles, frequently transforms children into instruments of revenge, compromising their emotional and affective development. The study adopts a qualitative and deductive methodology, based on bibliographic review, legislative analysis, and academic observation. Law No. 12.318/2010, the Statute of Children and Adolescents, and constitutional principles that ensure healthy family life were examined, in addition to doctrinal contributions, judicial decisions, and reflections extracted from the Seminar on Awareness and Confrontation of Parental Alienation, held in the Central Auditorium of UNI-RN, which contributed to the practical understanding of the topic. The results indicate that, although a legal framework exists aimed at protecting children, the effectiveness of the measures is still limited by the difficulty in proving the practice, by procedural delays, and by the insufficient training of professionals involved in family law cases. It is concluded that parental alienation, when neglected or downplayed, perpetuates profound emotional damage, violating the fundamental rights of children and adolescents. In this context, it becomes essential to strengthen public policies, promote multidisciplinary action, and foster greater sensitivity within the Judiciary, in order to guarantee balanced family life, even in the face of the end of a marital union.

Keywords: Parental alienation. Contested divorce. Children and adolescents rights. Interdisciplinarity.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como finalidade analisar de que forma o divórcio litigioso, marcado por disputas intensas e prolongadas entre os genitores, pode favorecer a prática da alienação parental e comprometer o pleno exercício dos direitos fundamentais da criança e do adolescente. A dissolução do vínculo conjugal, quando conduzida sob forte carga de mágoa, ressentimento e hostilidade, tende a transformar os filhos em instrumentos da disputa, expondo-os a manipulações psicológicas que prejudicam sua saúde emocional, seu desenvolvimento afetivo e sua convivência familiar. Embora a alienação parental também possa ocorrer nos casos de divórcio consensual, este estudo limitar-se-á à análise do divórcio litigioso, por se tratar do contexto em que, com maior frequência, os conflitos parentais são intensificados e utilizados como instrumento de disputa, o que potencializa os riscos de práticas alienadoras.

A alienação parental, definida pela Lei nº 12.318/2010 como a interferência na formação psicológica da criança ou do adolescente promovida por um dos genitores ou responsáveis com a intenção de afastá-la do outro, ganhou relevância no cenário jurídico e social em virtude da gravidade de seus efeitos. Essa prática, ao criar falsas memórias, desqualificar moralmente o genitor alienado ou obstruir a convivência familiar, constitui uma forma de violência psicológica que viola os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da proteção integral e do melhor interesse da criança e do adolescente, previstos no artigo 227 da Constituição Federal de 1988 e reafirmados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990).

Apesar do reconhecimento legal da alienação parental e da previsão de medidas repressivas, como advertência, multa, alteração de guarda ou suspensão do poder familiar, observa-se que, na prática, a sua detecção ainda enfrenta inúmeros entraves. Entre eles, destacam-se a dificuldade probatória, a sutileza de muitas condutas alienadoras, a morosidade do Poder Judiciário e a insuficiente capacitação técnica dos profissionais que atuam nas Varas de Família. Assim, torna-se necessário refletir não apenas sobre a repressão da alienação parental, mas também sobre a importância de medidas preventivas e políticas públicas que promovam a cultura do diálogo, a corresponsabilidade parental e a preservação dos vínculos familiares.

Diante desse cenário, este estudo justifica-se pela necessidade de aprofundar a discussão sobre os impactos da alienação parental no contexto do divórcio litigioso e pela urgência de avaliar a efetividade das medidas legais e judiciais existentes. Ao

mesmo tempo, busca-se contribuir para o fortalecimento de uma atuação multidisciplinar e mais sensível à realidade psicoafetiva das famílias em litígio, com vistas à proteção integral da criança e do adolescente.

A metodologia adotada baseia-se em pesquisa qualitativa e dedutiva, com análise bibliográfica de obras doutrinárias, artigos científicos e legislações pertinentes ao tema, bem como na observação acadêmica no Seminário de Conscientização e Enfrentamento à Alienação Parental, realizado no Auditório Central do UNI-RN. Essa abordagem permite relacionar os aspectos jurídicos e psicossociais da alienação parental, identificando seus impactos concretos sobre a criança e o adolescente e avaliando a efetividade das medidas legais e judiciais existentes.

No que diz respeito à sua organização, o trabalho está estruturado de forma a apresentar inicialmente os aspectos conceituais e caracterizadores da alienação parental, destacando-se sua definição legal, seus principais efeitos e as repercussões psicológicas e sociais nas crianças e adolescentes. Busca-se, nesse primeiro momento, estabelecer uma base teórica que permita compreender o fenômeno não apenas sob a ótica jurídica, mas também considerando a perspectiva psicológica, indispensável para revelar a profundidade dos danos causados pela prática alienadora.

Em seguida, a pesquisa avança para a análise do divórcio litigioso enquanto ambiente propício ao surgimento e à intensificação da alienação parental. Nessa etapa, serão analisadas as características do litígio conjugal, como a alta carga emocional, sentimentos de mágoa, retaliação e o uso dos filhos como instrumento de disputa. Também se discute a violação aos direitos fundamentais da criança e do adolescente, como o direito à convivência familiar saudável, à dignidade, à identidade e ao pleno desenvolvimento, todos resguardados pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Essa abordagem pretende evidenciar como a alienação parental constitui uma forma de violência psicológica que atinge diretamente o núcleo da proteção integral assegurada a menores em situação de vulnerabilidade.

Na sequência, é abordado o papel do Poder Judiciário e dos profissionais que atuam nas demandas familiares, como psicólogos, assistentes sociais, operadores do direito e conselhos tutelares. A análise busca demonstrar a importância da atuação interdisciplinar, uma vez que a alienação parental, por envolver aspectos emocionais, jurídicos e sociais, exige respostas que vão além da aplicação estrita da lei. Discute-se, ainda, os desafios enfrentados pelo Judiciário, como a dificuldade de produção de provas,

a morosidade processual e a necessidade de maior capacitação dos profissionais envolvidos, a fim de garantir decisões mais céleres e eficazes na proteção da criança e do adolescente.

Por fim, são discutidas medidas preventivas e o aprimoramento da legislação vigente, com ênfase na guarda compartilhada como mecanismo essencial para a manutenção dos vínculos afetivos. Abordam-se, ainda, políticas públicas voltadas à promoção do diálogo e da mediação familiar, reconhecendo que a simples repressão judicial nem sempre é suficiente para erradicar a prática da alienação parental. Nesse sentido, destaca-se a relevância de ações educativas que orientem os pais e a sociedade acerca da importância do convívio familiar saudável, bem como a valorização da conciliação como alternativa eficaz para a pacificação dos conflitos. Dessa forma, pretende-se oferecer um panorama abrangente do fenômeno, desde sua conceituação até a proposição de estratégias práticas e legislativas para seu enfrentamento, sempre com foco na preservação do melhor interesse dos menores.

2 ALIENAÇÃO PARENTAL

2.1 CONCEITO

A alienação parental apresenta-se de forma nociva quando um dos genitores, ou responsáveis, manipula a criança ou adolescente com o intuito de romper ou prejudicar o vínculo afetivo com o outro genitor. Nesse contexto, denomina-se alienador aquele que provoca a desmoralização e o afastamento do outro, enquanto o alienado é a vítima dessa conduta.

Sob o ponto de vista doutrinário, consoante elucidado na obra Alienação Parental: Da Interdisciplinaridade dos Tribunais, a alienação consiste em programar uma criança para odiar, sem motivos, um de seus genitores até que a própria criança ingresse na trajetória de desconstrução desse genitor (Trindade, 2021, p. 403 e ss., *apud* Molinari *et al.,* 2024, p. 43). Desse modo, os filhos acabam sendo levados a rejeitar e até a nutrir sentimentos de ódio contra o genitor, sem qualquer motivo plausível. O próprio filho é instrumentalizado como meio de ferir e desestabilizar emocionalmente o outro genitor.

Essa dinâmica prejudica não apenas o vínculo afetivo entre o filho e o genitor

alienado, mas também compromete o desenvolvimento emocional da criança ou adolescente, que passa a viver em um ambiente de lealdades divididas, insegurança e sofrimento psicológico, cujas consequências podem se estender por toda a vida adulta.

No ordenamento jurídico brasileiro, a noção de alienação parental foi incorporada por meio do art. 2° da Lei nº 12.318/2010, que define como:

> [...] a interferência na formação psicológica da criança ou do adolescente promovida ou induzida por um dos genitores, pelos avós ou pelos que tenham a criança ou adolescente sob sua autoridade, guarda ou vigilância para que repudie genitor ou que cause prejuízo ao estabelecimento ou à manutenção de vínculos com este. (Brasil, 2010).

A legislação brasileira foi precisa ao definir a Alienação Parental como ato ilícito de interferência psicológica praticado pelo alienador, distinguindo-a da controversa "Síndrome da Alienação Parental", proposta por Richard Gardner[3], que buscava descrever um diagnóstico psicológico, sem respaldo científico reconhecido.

Nessa linha, o Instituto Brasileiro de Direito de Família (IBDFAM, 2025, p.13-14) ressalta que não se pode confundir o ato de alienação parental, objeto da Lei nº 12.318/2010, com a chamada Síndrome de Alienação Parental, criada por Richard Gardner. Segundo o Instituto, a teoria de Gardner descreve um conjunto de sintomas de uma suposta doença que nunca foi reconhecida como diagnóstico pelas entidades de saúde mental. Assim, a lei brasileira não se utiliza do conceito de síndrome, mas reconhece a danosidade do ato de alienação parental e prevê medidas preventivas, justamente para evitar que a criança venha a desenvolver distúrbios psíquicos decorrentes desse comportamento.

Destarte, percebe-se que a alienação parental não se limita a um mero desentendimento familiar, mas configura-se como um grave atentado aos direitos fundamentais da criança e do adolescente, especialmente no tocante ao ambiente familiar harmonioso e ao pleno desenvolvimento da personalidade. Inclusive, a Lei nº 13.431/2017, ao instituir o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, reforça a gravidade da alienação parental ao reconhecê-la expressamente como forma de violência psicológica[4].

[3] Professor de Psiquiatria Infantil da Universidade de Colúmbia.

[4] Eis o teor do art. 4º, inciso II, alínea "b", da Lei nº 13.431/2017: Art. 4º Para os efeitos desta Lei, sem prejuízo da tipificação das condutas criminosas, são formas de violência: [...] II - Violência psicológica: [...] b) O ato de alienação parental, assim entendido como a interferência na formação psicológica da criança ou do adolescente, promovida ou induzida por um dos genitores, pelos avós ou por quem os tenha sob sua autoridade, guarda ou vigilância, que leve ao

Observa-se, portanto, que o legislador equipara a alienação parental a uma forma de abuso emocional. Trata-se de uma conduta que atinge diretamente a estrutura psíquica do menor, comprometendo seu desenvolvimento afetivo, segurança emocional e senso de pertencimento familiar, constituindo-se em grave violação dos direitos fundamentais previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

2.2 CARACTERÍSTICAS

A compreensão das características da alienação parental é fundamental para a correta identificação dessa prática no âmbito das relações familiares. Trata-se de fenômeno que se manifesta de formas variadas, muitas vezes de maneira sutil, produzindo impactos significativos no desenvolvimento emocional da criança ou do adolescente e comprometendo o direito à convivência familiar saudável. Diante dessa complexidade, o legislador optou por apresentar parâmetros legais que auxiliam na identificação das práticas alienadoras, permitindo ao julgador reconhecer a ocorrência da alienação parental a partir da análise do caso concreto.

O art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 12.318/2010, apresenta de forma exemplificativa as condutas que configuram a alienação parental, *in verbis*:

> Art 2°. *omissis* Parágrafo único. São formas exemplificativas de alienação parental, além dos atos assim declarados pelo juiz ou constatados por perícia, praticados diretamente ou com auxílio de terceiros:
>
> I - realizar campanha de desqualificação da conduta do genitor no exercício da paternidade ou maternidade;
> II - dificultar o exercício da autoridade parental;
> III- dificultar contato de criança ou adolescente com genitor;
> IV - dificultar o exercício do direito regulamentado de convivência familiar;- omitir deliberadamente a genitor informações pessoais relevantes sobre a criança ou adolescente, inclusive escolares, médicas e alterações de endereço;
> V - apresentar falsa denúncia contra genitor, contra familiares deste ou contra avós, para obstar ou dificultar a convivência deles com a criança ou adolescente;
> VI - mudar o domicílio para local distante, sem justificativa, visando a dificultar a convivência da criança ou adolescente com o outro genitor, com familiares deste ou com avós. (Brasil, 2010).

Segundo a Dra. Mirtes Bezerra, juíza de direito da Vara de Família e Sucessões do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN), a alienação parental tende a

repúdio de genitor ou que cause prejuízo ao estabelecimento ou à manutenção de vínculo com este.

manifestar-se a partir de cinco eventos principais, os quais ela identifica como mecanismos recorrentes de ruptura dos vínculos afetivos entre a criança e um dos genitores. São eles: a imposição de falsas memórias, a desqualificação moral, a frustração sistemática, a omissão do convívio e a desvalorização da autoridade parental.

De forma correlata, observa-se que as condutas exemplificadas na Lei nº 12.318/2010 espelham exatamente esses mecanismos identificados pela magistrada. A legislação, ao tipificar essas práticas, materializa juridicamente a dinâmica familiar descrita por ela, corroborando o entendimento de que a alienação parental constitui, de fato, um processo multifacetado e sistemático de manipulação.

A imposição de falsas memórias ocorre quando um dos genitores leva a criança a acreditar em acontecimentos que não ocorreram, geralmente negativos, envolvendo o outro genitor. Trata-se de uma forma sutil e perigosa de manipulação, que visa criar uma narrativa distorcida da realidade, fragilizando a confiança e afetividade entre pai, mãe e filho. A criança, nesse cenário, é induzida a duvidar de suas próprias percepções e passa a construir imagens mentais negativas baseadas em mentiras reiteradas.

Conforme observa Maria Berenice Dias (2024, p. 6), a alienação parental manifesta-se frequentemente quando a mãe manipula a psique dos filhos, implantando falsas memórias e narrativas inexistentes para fomentar o ódio e o afastamento em relação ao genitor. Entretanto, é fundamental ressaltar que essa conduta abusiva não é exclusividade da figura materna; o inverso também ocorre com frequência, onde o pai instrumentaliza a criança contra a mãe, demonstrando que a alienação independe do gênero do genitor guardião.

Logo, o agente alienador alcança o propósito de manipular a percepção da criança, que, diante da repetição dessas mentiras, passa a acreditar que tais fatos são verdadeiros.

Já a desqualificação moral consiste em constantes atitudes de desrespeito e crítica direcionadas ao outro genitor, muitas vezes na presença da criança. Quando o pai ou a mãe é retratado como alguém indigno, irresponsável ou até perigoso, sem base concreta, a criança tende a internalizar esse discurso, desenvolvendo sentimento de culpa, insegurança e rejeição. O menor perde o desejo de estar com o genitor alienado e passa a desacreditá-lo como figura de afeto e autoridade.

A frustração sistemática ocorre quando um dos genitores interfere ou boicota momentos importantes de convivência entre a criança e o outro genitor. Essa estratégia

busca gerar conflito e priorizar uma convivência “premiada” com um dos lados, criando uma imagem de favoritismo e benevolência que reforça a alienação. Um exemplo clássico é o genitor alienador propor uma programação "imperdível" — como uma viagem, um show ou a compra de um presente muito desejado — sabendo que a criança tem um compromisso ou visita marcada com o outro genitor. Ao fazer isso, o alienador força a criança a uma escolha dolorosa, onde o outro genitor invariavelmente parece "menos interessante". Isso não só "frustra" o direito de convivência do alienado, como também o desqualifica, passando a imagem de que o convívio com ele é "menos valioso", "chato" ou até mesmo “menos prazeroso”.

A omissão do convívio caracteriza-se pela restrição injustificada da presença do outro genitor na vida cotidiana da criança. Essa omissão manifesta-se na proibição de visitas, na omissão de informações sobre eventos escolares ou de saúde e na criação de obstáculos à comunicação, como impedir ligações ou encontros. Quando essas condutas ocorrem de forma sistemática e imotivada, produzem barreiras emocionais profundas.

Além disso, a deslegitimação da autoridade parental acontece quando um dos genitores desautoriza o outro diante da criança. Por exemplo, se a mãe estabelece uma determinada regra — como proibir o consumo de refrigerante — e o pai ignora deliberadamente essa decisão e permite seu consumo, rompe-se a noção de coesão parental e respeito mútuo na educação dos filhos. Esse comportamento desestabiliza a figura de autoridade do genitor desautorizado e prejudica a formação de valores na criança, além de gerar confusão emocional.

É importante enfatizar que essas práticas fazem com que os filhos se afastem emocionalmente daquele a quem amam, gerando contradições, culpas e conflitos internos. Os impactos psicológicos decorrentes da alienação parental podem ser duradouros, afetando o desenvolvimento afetivo e social da criança.

Dentre as estratégias alienadoras tipificadas no artigo 2º da Lei, destaca-se pela extrema gravidade a conduta prevista no inciso VI (apresentar falsa denúncia). Embora o presente estudo não tenha como escopo aprofundar-se na seara criminal, torna-se imperioso ilustrar como essa prática se materializa na realidade forense através de falsas acusações de abuso sexual — o expediente de maior gravidade da alienação parental, utilizado para romper definitivamente o vínculo.

A jurisprudência brasileira demonstra a ocorrência dessa estratégia nefasta. No julgado a seguir, o Tribunal enfrentou um caso onde a genitora, visando afastar o pai,

imputou-lhe falsamente a prática de abuso sexual. A decisão demonstra que tal conduta, ao alterar a verdade dos fatos, enseja não apenas o reconhecimento da alienação, mas a condenação por litigância de má-fé:

> EMENTA: APELAÇÕES CÍVEIS (PRINCIPAL E ADESIVA) - FAMÍLIA AÇÃO DE DIVÓRCIO LITIGIOSO FILHO MENOR ABUSO SEXUAL DESCARTADO ALIENAÇÃO PARENTAL COMPROVADA - GUARDA COMPARTILHADA - PRESERVAÇÃO DO MELHOR INTERESSE DA
> CRIANÇA - LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. I - Revelando-se totalmente inverídica a acusação materna de abuso sexual do filho menor pelo pai, consoante inquérito policial e laudos psicossociais realizados sob o crivo do contraditório, imperativo reconhecer a prática de atos de alienação parental, notadamente quando demonstrada a influência negativa da mãe sobre o infante. II - Ao julgador cumpre impor medidas eficazes para eliminar os efeitos nocivos da alienação parental, dentre as quais advertência, multa e acompanhamento psicológico. [...] IV Constatado que a parte litigante alterou a verdade dos fatos, usando o processo para conseguir objetivo ilegal e procedendo de modo temerário no "iter" procedimental, desencadeando incidente manifestamente infundado, impõe-se condená-la por litigância de má-fé, nos termos dos arts. 77, 80 e 81, todos do CPC/15. (Minas Gerais. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 1.0000.18.056233-2/004. Rel. Des. Peixoto Henriques. 7ª Câmara Cível. Julgado em 27/07/2021) .

O caso evidencia que a falsa denúncia ultrapassa o campo dos conflitos familiares e configura verdadeiro ilícito processual, além de abuso moral contra a criança. A condenação por litigância de má-fé demonstra que o Poder Judiciário não pode tolerar a instrumentalização do processo para fins de vingança pessoal, especialmente quando envolve a imputação de crimes inexistentes, capazes de comprometer de forma profunda a integridade emocional do menor e a dignidade do genitor acusado.

Nessa senda, tais condutas, quando recorrentes, não apenas configuram alienação parental, mas também violam o princípio do melhor interesse da criança, exigindo atenção rigorosa do Poder Judiciário e dos profissionais das áreas jurídica e psicossocial que atuam nas demandas familiares.

2.3 EFEITOS PSICOLÓGICOS EM CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Esse processo de manipulação afetiva provoca repercussões significativas, trazendo prejuízos não apenas ao cônjuge alienado, mas também ao próprio alienador. Contudo, os impactos emocionais mais profundos recaem sobre a criança, que se torna a principal vítima dessa prática.

Dentre os possíveis efeitos emocionais que a alienação pode produzir na criança,

conforme se extrai da obra Alienação Parental: Da Interdisciplinaridade aos Tribunais, destacam-se: depressão crônica, incapacidade de adaptação em ambiente psicossocial normal, transtorno de identidade e de imagem, sentimento de culpa e isolamento, comportamento hostil, falta de organização, transtornos de personalidade e, em casos extremos, tentativa de suicídio (Molinari, 2016, p.106 *apud* Trindade *et al*., 2024, p.52).

De acordo com a psicóloga Maria Arlinda Reis de Marques Freitas (2023, p.13-14), em artigo publicado no site do Instituto Brasileiro de Direito de Família- IBDFAM:

> Os sintomas mais presentes na criança envolvida em conflitos, são: angústias, ansiedades, dificuldades nas interações pessoais/sociais, agressividade, dificuldade de amar ou de expressar emoções, depressão, somatização. Nem tudo por efeito de uma presumida alienação parental. Por vezes, mediante os conflitos parentais a criança apresentará o conflito de lealdade, que é um conflito gerado da ambivalência entre querer e não querer ir ao encontro do genitor, entre gostar e se sentir culpado por gostar desse alguém que um dia magoou sua mãe ou pai. Daí porque a perícia técnica deve ser preparada e cuidadosa para identificar as prováveis causas por detrás dos sintomas. (Freitas, 2023, p.13-14).

Nesse mesmo sentido, Oliveira (2024, p. 378-379), em artigo integrante da obra Alienação Parental: Da interdisciplinaridade aos Tribunais, reforça os impactos psicológicos ao retratar os distúrbios, as dificuldades, os conflitos e problemas enfrentados pelo infantojuvenil:

> -Distúrbios emocionais e psicológicos: a criança pode experimentar ansiedade, depressão, estresse pós-traumático e outros distúrbios emocionais devido à manipulação e ao conflito entre os pais;
>
> -Dificuldades no desenvolvimento de relacionamentos: a criança pode ter dificuldade em estabelecer e manter relacionamentos saudáveis devido à influência negativa da alienação parental em sua percepção dos outros e do mundo ao seu redor;
>
> -Problemas de confiança: a criança pode desenvolver problemas em confiar em outras pessoas, o que pode impactar seus relacionamentos futuros e sua capacidade de construir confiança;
>
> -Desenvolvimento de comportamento de lealdade conflitante: a criança pode sentir-se pressionada a tomar partido de um dos pais, criando um conflito interno de lealdade entre eles;
>
> -Desempenho acadêmico prejudicado: a manipulação e a tensão emocional podem afetar negativamente o desempenho escolar da criança, levando a problemas de concentração e motivação;
> -Isolamento social: a criança pode se sentir isolada socialmente de amigos e outras pessoas devido à manipulação e à estigmatização associada à alienação parental;

> -Conflitos de identidade: a criança pode enfrentar dificuldades para formar uma identidade clara e saudável, especialmente se receber mensagens contraditórias ou distorcidas sobre quem ela é e quem são seus pais. [...] (Oliveira, 2024, p. 378-379).

Esse contexto emocional complexo, listado pelos autores, reflete-se em diferentes comportamentos observáveis. O "isolamento social" e a "confusão mental" (decorrente dos "conflitos de identidade") são frequentes, com o menor apresentando retraimento de amigos, familiares e ambientes escolares.

A consequência prática mais evidente do "conflito de lealdade" são os comportamentos de rejeição ativa ao genitor alienado. Isso se manifesta, primeiramente, na campanha de difamação, caracterizada pela adoção de uma postura de hostilidade na qual a criança repete argumentos e acusações que não são de sua autoria.

Associada a isso, surge a ausência de ambivalência, na qual a criança passa a manifestar uma rejeição absoluta ao genitor, sem demonstrar os sentimentos mistos (positivos e negativos) normais de qualquer relação, o que evidencia que sua percepção está sendo moldada por influências externas.

Por derradeiro, vislumbra-se frequentemente o apoio irrestrito ao alienador, isto é, o infantojuvenil defende incondicionalmente o genitor manipulador, chegando a justificar comportamentos prejudiciais. Esse comportamento compromete sua autonomia emocional, tornando-a um aliado ativo na manutenção da alienação e aprofundando os efeitos negativos sobre sua saúde psíquica.

3 O DIVÓRCIO LITIGIOSO COMO AMBIENTE PROPÍCIO À ALIENAÇÃO PARENTAL E OS IMPACTOS NOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

3.1 O CONFLITO CONJUGAL E A INSTRUMENTALIZAÇÃO DO FILHO NO LITÍGIO

Batista e Ferraz (2025, p. 6), ao analisarem a dinâmica familiar que envolve a alienação parental, explicam que o surgimento dessa prática costuma estar ligado a contextos de rompimento conjugal conturbado, marcados por ressentimentos profundos e intensificação dos conflitos. Nesses cenários, o genitor alienador, tomado por sentimentos de vingança, frustração ou retaliação, passa a instrumentalizar o filho como forma de punir o ex-cônjuge, transformando a criança em verdadeira “arma emocional”. Em litígios envolvendo guarda, visitas ou pensão alimentícia, é comum que a alienação

seja utilizada como estratégia de fortalecimento da posição processual de um dos genitores, ainda que isso comprometa o bem-estar psicológico do menor.

O divórcio litigioso, portanto, constitui um ambiente particularmente propício à alienação parental. Por envolver disputas judiciais e emocionais intensas, ele favorece a construção de narrativas hostis entre os genitores, nas quais a criança é inserida como objeto de disputa. Essa perspectiva é corroborada por Dias (2015, p. 545), ao asseverar:

> Muitas vezes, quando da ruptura da vida conjugal, se um dos cônjuges não consegue elaborar adequadamente o luto da separação, com o sentimento de rejeição, ou a raiva pela traição, surge o desejo de vingança que desencadeia um processo de destruição, de desmoralização, de descrédito do ex-parceiro. Sentir-se vencido, rejeitado, preterido, desqualificado como objeto de amor, pode fazer emergir impulsos destrutivos que ensejarão desejo de vingança, dinâmica que fará com que muitos pais se utilizem de seus filhos para o acerto de contas do débito conjugal.

A doutrina confirma que a litigiosidade intensifica a probabilidade de rupturas no vínculo parental. Morégola (2024, p. 88), em estudo publicado na obra Alienação Parental: Da interdisciplinaridade aos Tribunais, ao analisar os efeitos emocionais do divórcio conflituoso, explica que a dissolução conjugal sem consenso gera instabilidade emocional e impacta diretamente a dinâmica familiar. A autora reforça essa compreensão ao citar Schabbel (2005), que descreve:

> Trata-se de um marco legal que provoca em todos os familiares, principalmente em pais e filhos, angústias e incertezas que ameaçam a estabilidade pessoal e causam inúmeras mudanças na dinâmica do cotidiano familiar. (Schabbel, 2005, *apud* Morégola, 2024, p. 88).

As perspectivas de Dias (2015), Schabbel (2005 *apud* Morégola, 2024) e Batista e Ferraz (2025, p. 6) dialogam entre si ao evidenciar que a dissolução conflituosa da vida conjugal — especialmente quando judicializada — cria condições para práticas manipulativas que comprometem o vínculo da criança com o genitor alienado. Desse modo, a própria estrutura litigiosa do divórcio pode abrir espaço para condutas que resultem em alienação parental, tornando o processo judicial um cenário de disputa pelo poder e pelo afeto.

Todavia, o ambiente litigioso não se mostra propício à alienação apenas pelo seu componente emocional, mas também pelo seu fator temporal. O tempo da justiça, que tramita em meses ou anos, não é o tempo psicológico da infância, que se consolida em

semanas. Enquanto o processo se arrasta com perícias, recursos e audiências, o genitor alienador dispõe de tempo de sobra para consolidar a "programação" mental da criança, tornando o dano, muitas vezes, irreversível. A lentidão do Judiciário, portanto, atua como um cúmplice passivo que permite que a alienação se aprofunde e se solidifique.

A realidade forense confirma tal dinâmica. A jurisprudência brasileira registra diversos casos em que a procrastinação no trâmite processual e o elevado grau de litigiosidade contribuem diretamente para o agravamento da alienação parental. Exemplo emblemático é o acórdão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que analisou situação marcada por um conflito conjugal prolongado e seus efeitos nocivos sobre os filhos:

> EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE ALIENAÇÃO PARENTAL C/C PEDIDO DE MODIFICAÇÃO DE GUARDA, ALTERAÇÃO DA CONVIVÊNCIA FAMILIAR E APLICAÇÃO DE OUTRAS MEDIDAS PREVISTAS NA LEI Nº 12.318/2010. […] MÉRITO. ALIENAÇÃO PARENTAL. LAUDOS PSICOLÓGICOS DO CREAS E DO CONSELHO TUTELAR. SOFRIMENTO PSICOLÓGICO DOS DOIS FILHOS EVIDENCIADO. DIVÓRCIO LITIGIOSO TORMENTOSO E DEMORADO. CONFLITO ENTRE O CASAL POR MAIS DE DOZE ANOS COM IMPACTO NO PSICOLÓGICO DOS FILHOS. PRÁTICA DE ALIENAÇÃO PARENTAL COMPROVADA. SENTENÇA MANTIDA. […]
> Considera-se ato de alienação parental a interferência na formação psicológica da criança ou do adolescente promovida ou induzida por um dos genitores […]
> A prática de ato de alienação parental fere direito fundamental da criança ou do adolescente de convivência familiar saudável, prejudica a realização de afeto nas relações com genitor e com o grupo familiar, constitui abuso moral contra a criança ou o adolescente e descumprimento dos deveres inerentes à autoridade parental. (Minas Gerais. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 1.0000.18.018182-8/004. Rel. Des. Delvan Barcelos Júnior. 8ª Câmara Cível Especializada).

A decisão supracitada ilustra que a litigiosidade excessiva subverte a lógica da proteção integral. Ao transformar os filhos em massa de manobra para o revanchismo conjugal, os genitores, muitas vezes com a conivência passiva da demora judiciária, ferem frontalmente o direito à convivência familiar saudável. O caso concreto demonstra que, no cenário do divórcio litigioso, a criança corre o risco de deixar de ser tratada como sujeito de direitos para ser vitimizada pelo próprio sistema que deveria protegê-la. Diante dessa gravidade, torna-se imprescindível analisar como essa instrumentalização não gera apenas dor emocional, mas configura uma violação direta dos direitos fundamentais constitucionalmente garantidos à criança e ao adolescente.

3.2 A VIOLAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Sob a ótica jurídica, a instrumentalização da criança como meio de atingir o outro genitor constitui a violação mais elementar do ordenamento jurídico: a ofensa ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana (Art. 1º, III, da Constituição Federal de 1988[5]). A partir do momento em que a criança deixa de ser vista como sujeito de direitos e passa a ser tratada como "objeto" ou "instrumento" de vingança, ela é "reificada", e sua dignidade como pessoa em formação é frontalmente negada.

Essa prática viola diretamente o Princípio da Proteção Integral e o seu corolário, o Princípio do Melhor Interesse do Menor (Art. 227 da Constituição Federal de 1988[6] e Art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069 de 1990[7]). Tais princípios determinam que o bem-estar da criança deve ser a prioridade absoluta em todas as relações familiares. A alienação parental é a expressão máxima da inversão desses valores: nela, os interesses e sentimentos do genitor alienador — como o desejo de vingança ou o luto mal resolvido — são colocados de forma egoísta acima das necessidades psicológicas e do direito fundamental da criança à convivência. O bem-estar do menor é, assim, sacrificado em prol do "acerto de contas" dos adultos.

Ademais, o artigo 227 da CF/1988 consagra o princípio da prioridade absoluta à infância e à juventude, atribuindo à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar, com absoluta prioridade, os direitos à vida, à saúde, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar. Nesse sentido, a alienação parental se configura como uma violação direta desses direitos fundamentais.

De igual modo, o Estatuto da Criança e do Adolescente reforça esse pilar. O artigo 19 do Estatuto da Criança e do Adolescente[8] estabelece que é direito da criança ser criada no seio de sua família, assegurando-se sua convivência com ambos os pais. A

[5] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - [...]; II - [...]; III - a dignidade da pessoa humana; [...].

[6] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

[7] BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. 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.

[8] BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Art. 19. É direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral.

doutrina é taxativa ao lembrar que a responsabilidade pela implementação desses direitos cabe aos genitores, vivam eles juntos ou separados, pois, conforme destaca Dias (2025, p. 66), "o fim da conjugalidade não afeta os vínculos de parentalidade". É crucial notar que a lei não garante apenas o direito à visita, mas o direito a uma convivência plena e saudável, essencial para o desenvolvimento do menor. A alienação não apenas obstrui o contato físico; ela "contamina" a qualidade desse contato, destruindo o laço afetivo e negando à criança o direito de ser criada no seio de ambas as suas famílias, o que é fundamental para sua formação psicológica e social.

Do exposto, constata-se que a alienação parental, potencializada pelo ambiente conflituoso, configura-se como uma grave violação multifacetada. Ao obstruir o contato e destruir a imagem de um genitor, ela não apenas fere o direito à convivência familiar, mas atinge a própria dignidade e o melhor interesse da criança, violando os pilares da proteção integral estabelecidos pela Constituição e pelo ECA, e justificando a intervenção firme do sistema de justiça.

4 O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO E DOS PROFISSIONAIS ENVOLVIDOS NAS DEMANDAS FAMILIARES

Quanto mais sofisticadas as formas de usar os filhos como “bucha de canhão”, mais difícil é para a Justiça conseguir identificar tais ações. Por isso se tornou indispensável a atuação de profissionais da área psicossocial, que precisam intervir precocemente para estancar a sangria que leva à morte de vínculos parentais (Dias, 2019, p. 2). Essa dificuldade de identificação ocorre porque o conflito familiar não é apenas jurídico, mas profundamente emocional. Conforme leciona Maria Berenice Dias (2025, p. 89-90), nas Varas de Família desaguam “os restos do amor que batem às portas do Judiciário”. A autora é categórica ao afirmar que, nesse cenário marcado por perdas e frustrações, “não basta o conhecimento técnico jurídico”. “É imprescindível a qualificação de forma interdisciplinar dos agentes envolvidos para a compreensão das emoções e do grau de complexidade dos vínculos familiares”.

A atuação do Poder Judiciário é crucial para o enfrentamento eficaz da alienação parental. A Lei nº 12.318/2010 atribui ao juiz competência para adotar medidas específicas, como advertência, multa, ampliação do regime de convivência, mudança da guarda e até a suspensão do poder familiar. No entanto, a efetividade dessas medidas

depende da correta identificação da alienação parental, o que exige uma atuação técnica, multidisciplinar e sensível por parte de todos os profissionais envolvidos.

Essa complexidade na identificação é reconhecida pelos tribunais, que muitas vezes precisam reformar decisões de primeira instância para reconhecer a prática abusiva quando o conjunto probatório, embora sutil, revela a intenção de afastamento. Uma decisão recentíssima do Tribunal de Justiça de Minas Gerais exemplifica essa atuação corretiva do Judiciário, aplicando sanções pecuniárias ao genitor alienador após a comprovação técnica dos fatos:

> EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DECLARATÓRIA DE ALIENAÇÃO PARENTAL - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO - MERA EXISTÊNCIA DE DESAVENÇAS ENTRE O CASAL AFERIDA PELO JUIZ DE ORIGEM - REFORMA DA SENTENÇA - EXTENSO CONJUNTO PROBATÓRIO DEMONSTRANDO A PRÁTICA DE ATOS COM O INTUITO DE AFASTAR A FILHA DO CONVÍVIO DO PAI - LEI Nº 12.318/2010 - PROVA DOCUMENTAL E PERICIAL - ALIENAÇÃO PARENTAL COMPROVADA - RECURSO PROVIDO.
> 1. Não é raro que um dos cônjuges se utilize da prole para se vingar do término da relação afetiva, o que prejudica, sobremaneira, os filhos comuns, devendo o Poder Judiciário coibir tal atitude, que fere os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da paternidade responsável e do melhor interesse da criança e do adolescente, ainda que, na maioria das vezes, o ato de alienação seja de difícil comprovação.
> 2. [...]
> 3. Extraindo-se do conjunto probatório a prática da alienação parental por parte da genitora, que intentou uma série de atos, de forma sistemática, para afastar a filha do convívio do pai, provocando induvidosamente danos irreparáveis nos envolvidos, deve ser reformada a sentença de improcedência, inclusive com a condenação da alienadora ao pagamento de multa, nos termos do artigo 6º, V, da Lei nº 12.318/2010. (Minas Gerais. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 1.0000.24.185233-4/001. Rel. Des. Teresa Cristina da Cunha Peixoto. 8ª Câmara Cível Especializada. Julgado em 13/02/2025).

O julgado acima reforça que, apesar da "difícil comprovação" mencionada na ementa, a análise minuciosa das provas e a atuação firme do Tribunal são indispensáveis para reverter quadros de injustiça e aplicar as sanções previstas em lei, como a multa, visando desestimular a conduta lesiva.

Nesse contexto, salienta-se o papel essencial dos profissionais que atuam nas demandas familiares, especialmente psicólogos e assistentes sociais, cuja função é oferecer subsídios técnicos por meio de laudos e pareceres fundamentados em critérios científicos e éticos. Corroborando essa necessidade, Dias (2025, p. 93) defende que as ciências psicossociais “acabaram por colorir o Direito das Famílias”. Para a jurista, a mescla do Direito com a psicanálise, psicologia e serviço social é condição *sine qua non* para a justiça, chegando a afirmar que “muitas vezes é impossível formar um juízo de

convicção sem o uso da interdisciplinaridade".

A necessidade dessa colaboração é destacada por Farias e Rosenvald (2014, p. 59), que apontam:

> Partindo dessa premissa, nota-se que as varas de família precisam da imprescindível colaboração de novos conhecimentos para o deslinde de determinadas ações, como, por exemplo, a guarda de filhos e o sistema de visitas (nas quais a assistência por profissional da Psicologia é fundamental) ou a investigação de parentalidade (em que o auxílio da Medicina se mostra de grande eficiência, através de perícia médica). Em qualquer caso, no entanto, o laudo profissional não vincula o magistrado, que está submetido ao critério do livre convencimento motivado.(Farias; Rosenvald, 2014, p.59).

Nessa mesma dinâmica, o Ministério Público assume um papel vital, não como mero fiscal da lei (*custos legis*), mas como defensor ativo dos direitos da criança, cabendo-lhe requerer perícias e medidas protetivas de ofício, garantindo que o Princípio do Melhor Interesse seja, de fato, observado, independentemente da disputa entre os advogados dos pais.

Ademais, é fundamental o papel do Conselho Tutelar. Como órgão autônomo e "porta de entrada" do sistema de proteção, ele é frequentemente o primeiro a ser acionado em casos de violação do direito de convivência. Cabe ao Conselho aplicar medidas protetivas, como advertir os pais, e, crucialmente, comunicar os fatos ao Ministério Público e ao Juiz, elaborando relatórios que, conforme visto na jurisprudência analisada no capítulo anterior, servem como subsídio essencial para a decisão judicial.

Igualmente, a própria Advocacia tem um papel central. No cenário contencioso (provado no capítulo anterior como o cerne do problema), a ética profissional exige que o Advogado atue para desescalar o conflito, e não como um incentivador do litígio que agrava a alienação. O Advogado ético deve ser o primeiro a identificar os riscos da alienação parental e sugerir os caminhos da mediação.

Apesar da relevância de uma atuação especializada, ainda são frequentes os relatos sobre a carência de profissionais capacitados nas Varas de Família, além da morosidade no andamento processual. Esses fatores dificultam não apenas a identificação tempestiva da alienação parental, mas também a aplicação de medidas protetivas eficazes, prolongando o sofrimento psíquico da criança ou do adolescente envolvido.

É necessário, portanto, fortalecer a estrutura do Judiciário no que diz respeito à formação continuada dos operadores do Direito e à ampliação das equipes técnicas

especializadas, de forma a garantir uma abordagem mais célere, humanizada e protetiva. A articulação entre magistrados, promotores, advogados, psicólogos e assistentes sociais deve ser orientada por uma visão integradora, que reconheça a complexidade das relações familiares e coloque os direitos da criança e do adolescente como prioridade absoluta.

5 A NECESSIDADE DE MEDIDAS PREVENTIVAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Além das medidas repressivas previstas em lei, torna-se fundamental investir em mecanismos eficazes de prevenção da alienação parental. Estratégias como a mediação familiar, o acompanhamento psicológico dos genitores e a educação parental configuram-se como instrumentos valiosos na promoção do diálogo, da empatia e da corresponsabilidade entre os pais, contribuindo para evitar que conflitos conjugais evoluam para litígios parentais prejudiciais ao bem-estar da criança.

A carência de políticas públicas voltadas à promoção da cultura de paz no ambiente familiar favorece a perpetuação de conflitos e, consequentemente, a prática da alienação parental. Diante disso, é imprescindível repensar o papel do Estado na mediação dos conflitos familiares, promovendo políticas públicas integradas que envolvam o judiciário, os serviços de assistência social, a rede educacional e o sistema de saúde, com foco na preservação da saúde emocional dos filhos.

Nesse cenário, o magistrado possui um papel proativo indispensável. Conforme destaca Dias (2025, p. 90), “o juiz de família tem largo campo de atuação discricionária para a busca da almejada conciliação das partes”, podendo convocá-las a qualquer tempo quando vislumbrar a possibilidade de acerto amigável. Essa postura ativa é essencial para retirar o processo da lógica adversarial.

A principal ferramenta para essa mudança de paradigma é a Mediação Familiar. Tal instituto não é mera opção, mas uma diretriz do Código de Processo Civil que, em seu art. 3º, § 2º, “impõe a busca de soluções consensuais dos conflitos”. Enquanto o divórcio litigioso opera em uma lógica de guerra "ganha-perde", a mediação atua como seu antídoto direto. Segundo Dias (2025, p. 94), a mediação “busca transformar uma situação adversarial em um processo colaborativo e a construção criativa da solução pelas próprias partes”. Ela auxilia os genitores a transitar do fim da "conjugalidade" para a manutenção da "parentalidade", desarmando o conflito antes que

a criança seja utilizada como instrumento de retaliação. Afinal, a finalidade última da mediação é “permitir que os interessados resgatem a responsabilidade por suas próprias escolhas” (Dias, 2025, p. 95).

Nesse contexto, a Guarda Compartilhada atua como uma prevenção estrutural indispensável. Ao garantir que ambos os genitores dividam as responsabilidades e o tempo de convívio, esse modelo impede que um dos pais exerça "posse" exclusiva sobre a criança, dificultando o afastamento injustificado e protegendo o vínculo afetivo com ambos.

A Mediação expressa uma crescente necessidade no contexto das famílias e na amplitude da sociedade, pois traz importantes contribuições para, além de descentralizar do Judiciário as contendas de família (que tanto atravancam o andamento processual como prejudicam ainda mais os conflitos litigantes entre as pessoas), como auxilia as pessoas a conversar melhor, pensar melhor, discutir melhor os assuntos que são realmente importantes, e sem perder o foco no desenvolvimento saudável dos filhos (Filagrana, 2017, p. 4).

Nesse sentido, Sousa (2023, *apud*, Messias, 2025, p.13-14) ressalta a importância de uma abordagem multidisciplinar:

> O estudo sobre alienação parental e mediação familiar destaca a importância de abordar esse problema de maneira completa e multidisciplinar, considerando tanto as necessidades emocionais e psicológicas das crianças quanto a capacidade dos pais em cooperar. Em resumo, a mediação familiar desempenha um papel crucial na mitigação da alienação parental, de forma a promover uma comunicação mais eficaz entre os genitores, a garantia do bem-estar dos filhos, a redução de litígios e a promoção da educação e conscientização dos pais para a importância da presença de ambos os genitores para o desenvolvimento saudável do menor. (Souza, 2023, *apud* Messias, 2025, p. 13-14).

Complementando essa visão, a advogada Priscilla Mesquita destaca que a prevenção da alienação parental deve passar, necessariamente, por um conjunto de ações articuladas e eficazes, a saber: (I) conscientização da sociedade sobre os efeitos nocivos da prática; (II) identificação precoce de atos de alienação pelos operadores do Direito; (III) intervenção imediata do Poder Judiciário; (IV) abordagem multidisciplinar para compreensão da dinâmica familiar; (V) encaminhamento à terapia familiar, oficinas de parentalidade, mediação; e (VI) elaboração de um plano de parentalidade centrado nas reais necessidades da criança.

Contudo, para garantir a segurança jurídica dessas medidas preventivas, é

necessário também o aprimoramento da própria Lei nº 12.318/2010. Segundo Bruna Barbieri (*apud* IBDFAM, 2025, p. 4), presidente da Comissão de Alienação Parental do IBDFAM, deve-se trabalhar sob uma "perspectiva infantocêntrica", alinhando a legislação a tratados internacionais e evidências científicas modernas. A especialista alerta que a lei necessita de maior clareza conceitual para "evitar a banalização e até mesmo o uso indevido" do instituto, defendendo a inclusão expressa de hipóteses de exclusão — esclarecendo que situações onde o afastamento decorre de negligência ou reação a abusos comprovados não configuram alienação parental. Ademais, Barbieri (*apud* IBDFAM, 2025, p. 4) ressalta que, quando necessária a perícia, deve-se exigir que a equipe técnica tenha "expertise comprovada em conflitos familiares, coparentalidade e protocolos de entrevista forense".

Dentre as medidas práticas de prevenção listadas, as Oficinas de Parentalidade (política pública do Conselho Nacional de Justiça) destacam-se no âmbito judiciário. O objetivo dessas oficinas não é terapia, mas educação e conscientização, expondo os genitores aos danos psicológicos que o conflito causa nos filhos. Todavia, a prevenção deve extrapolar os muros dos tribunais e alcançar onde a vida social acontece. É pertinente, portanto, a implementação de círculos de debates e palestras em reuniões escolares, espaços privilegiados para identificar sinais precoces de conflito e orientar as famílias antes da judicialização.

Essa visão é corroborada por Barbieri (*apud* IBDFAM, 2025, p. 4-5), para quem a efetividade da lei se amplia quando a comunidade internaliza o dever de promover vínculos saudáveis, através da educação em "parentalidade positiva". Como exemplo prático de política pública eficaz, cita-se o projeto "Eu me educo porque me preocupo", do IBDFAM/MA junto ao Tribunal de Justiça do Maranhão, bem como a Lei Estadual nº 12.313/2024 do Maranhão, que instituiu a Semana Estadual da Conscientização sobre Educação Parental. Tais instrumentos inserem a educação parental na agenda do Estado como uma solução coletiva, e não apenas familiar.

Dessa maneira, a construção de um sistema de proteção efetivo exige o comprometimento conjunto da sociedade, das instituições de ensino e do Estado. Ações multiplicadas em todo o país podem transformar a legislação em um catalisador de uma cultura de paz, garantindo que a criança e o adolescente tenham assegurado seu direito mais essencial: crescer em um ambiente de vínculos familiares saudáveis e estáveis.

6 CONCLUSÃO

A análise empreendida ao longo deste trabalho permitiu constatar que a alienação parental, especialmente quando emergente do divórcio litigioso, constitui uma grave violação aos direitos fundamentais da criança e do adolescente. A partir do estudo das dinâmicas familiares conflituosas, verificou-se que a disputa judicial prolongada e marcada por ressentimentos tende a transformar os filhos em instrumentos de vingança emocional, distorcendo vínculos afetivos e comprometendo o pleno desenvolvimento psicológico, social e emocional dos menores.

Observou-se que o fenômeno da alienação parental não se restringe a um simples desacordo entre os genitores, mas representa uma forma de abuso psicológico, reconhecida pelo ordenamento jurídico brasileiro, que demanda atenção multidisciplinar e respostas estatais eficazes. Nesse contexto, o Poder Judiciário assume papel essencial na identificação precoce dos sinais de alienação, na adoção de medidas protetivas e na promoção de soluções que priorizem, acima de qualquer interesse particular, o bem-estar da criança e do adolescente. A atuação de psicólogos, assistentes sociais e demais profissionais especializados mostrou-se indispensável para a compreensão das dinâmicas emocionais que permeiam as rupturas familiares e para a construção de decisões judicialmente adequadas.

Também se demonstrou que a proteção integral prevista na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente deve orientar todas as intervenções estatais, sobretudo em cenários nos quais a litigiosidade conjugal compromete o exercício da parentalidade responsável. A prevenção da alienação parental, exige, portanto, uma abordagem dual: no âmbito jurídico, o aprimoramento legislativo para garantir segurança e clareza na aplicação da norma; e, no âmbito social, a implementação de políticas públicas educativas que transponham os muros do Judiciário, alcançando escolas e comunidades. O fortalecimento de práticas de resolução consensual, como a mediação, aliado à efetiva aplicação da guarda compartilhada, mostra-se vital para reduzir a judicialização excessiva e a hostilidade entre os genitores.

Diante disso, conclui-se que enfrentar a alienação parental é encarar um problema que ultrapassa as fronteiras do Direito, alcançando dimensões sociais, psicológicas e humanas. A efetiva proteção das crianças e adolescentes depende de uma atuação conjunta, sensível e tecnicamente qualificada, capaz de garantir que, mesmo

diante do fim de uma relação conjugal, os vínculos parentais permaneçam preservados e saudáveis. Assim, reafirma-se a necessidade de aprimoramento constante das políticas públicas, da atuação judicial e do diálogo familiar, para que a dissolução do casamento não se converta em terreno fértil para práticas abusivas que marcam profundamente a vida dos menores envolvidos.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Emilly G. S.; FERREZ, Ana Carla S. L.. **Alienação parental**: a responsabilidade dos pais em relação aos transtornos causados nas crianças e nos adolescentes. Belo Horizonte: Instituto Brasileiro de Direito de Família – IBDFAM, 2025. Disponível em: https://ibdfam.org.br/artigos/2376/Aliena%C3%A7%C3%A3o+Parental%3A+A+Responsabilidade+dos+Pais+em+Rela%C3%A7%C3%A3o+aos+Transtornos+Causados+nas+Crian%C3%A7as+e+nos+Adolescentes. Acesso em: 10 nov. 2025.

BEZERRA, Mirtes; BEZERRA, Kátia. **Os danos causados pela alienação parental e o papel do sistema de justiça na proteção integral de crianças e adolescentes**. 2025. Palestra apresentada em: seminário de conscientização e enfrentamento à alienação parental, auditório central do UNIRN, Natal, 30 abril. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 maio. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da criança e do adolescente e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 16 maio. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.318, de 26 de agosto de 2010**. Dispõe sobre a alienação parental e altera o art. 236 da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12318.htm. Acesso em: 16 maio. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.431, de 04 de abril de 2017**. Dispõe sobre o sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13431.htm. Acesso em: 16 maio. 2025.

DIAS, Maria Berenice. **Alienação parental e a capacidade de odiar**. Belo Horizonte: Instituto Brasileiro de Direito de Família – IBDFAM, 2019. Disponível em: https://ibdfam.org.br/artigos/1344/Aliena%C3%A7%C3%A3o+parental+e+a+capacidade+de+odiar. Acesso em: 10 nov. 2025.

DIAS, Maria Berenice (coord.). **Alienação Parental**: Da interdisciplinaridade aos

Tribunais – 6 ed. Salvador: Juspodivm, 2024. p. 6-490. ISBN 9788544251836.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de Direito das Famílias**. 17. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2025. ISBN 978-85-442-6063-0.

FARIAS, Cristiano C. de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil**: família. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2014.

FILAGRANA, Tatiana C. dos Reis. **Mediação familiar como solução para alienação parental.** Belo Horizonte: Instituto Brasileiro de Direito de Família – IBDFAM, 2017. Disponível em: https://ibdfam.org.br/artigos/1216/Media%C3%A7%C3%A3o+familiar+como+solu%C3%A7%C3%A3o+para+aliena%C3%A7%C3%A3o+parental/#_ftn1. Acesso em: 10 nov. 2025.

FREITAS, Maria A. R. de M.. **Os efeitos da alienação parental na criança: a visão da psicanálise lacaniana**. Belo Horizonte: Instituto Brasileiro de Direito de Família – IBDFAM, 2023. Disponível em: https://ibdfam.org.br/artigos/1993/Efeitos+da+aliena%C3%A7%C3%A3o+parental+na+crian%C3%A7a+%E2%80%93+a+vis%C3%A3o+da+psican%C3%A1lise+lacania na Acesso em: 10 nov. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA (IBDFAM). **Carta aberta em defesa da Lei nº 12.318/2010** – Lei da Alienação Parental. Belo Horizonte: IBDFAM, 2025. p.13-14. Disponível em: https://ibdfam.org.br/upload/ebook/alienacao_parental.pdf . Acesso em: 16 maio. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA (IBDFAM). **15 anos da Lei da Alienação Parental**: especialista reafirma importância da manutenção da norma. 2025. Disponível em: https://ibdfam.org.br/noticias/13165/. Acesso em: 10 nov. 2025.

MESQUITA, Priscilla; CELLI, Jordana. **Estratégias de intervenção de atos de alienação**. 2025. Palestra apresentada em: seminário de conscientização e enfrentamento à alienação parental, auditório central do UNIRN, Natal, 30 abril 2025.

MESSIAS, Eduarda R. **Análise sobre alienação parental e seus efeitos nos direitos da criança e adolescente**. Belo Horizonte: Instituto Brasileiro de Direito de Família – IBDFAM, 2025. Disponível em: https://ibdfam.org.br/artigos/2283/An%C3%A1lise+sobre+aliena%C3%A7%C3%A3o+parental+e+seus+efeitos+nos+direitos+da+crian%C3%A7a+e+adolescente. Acesso em: 16 maio 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n. 1.0000.18.018182-8/004**. Rel. Des. Delvan Barcelos Júnior. 8ª Câmara Cível Especializada. Julgado em 24 out. 2024. Disponível em: https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=1&totalLinhas=1&paginaNumero=1&linhasPorPagina=1&palavras=aliena%E7%E3o%20parental,%20divorcio%20litigioso&pesquisarPor=ementa&orderByData=2&listaOrgaoJulgador=21-8&listaRelator=0-19901&listaClasse=8&referenciaLegisl

ativa=Clique%20na%20lupa%20para%20pesquisar%20as%20refer%EAncias%20cadastradas...&pesquisaPalavras=Pesquisar&. Acesso em: 10 nov. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n. 1.0000.24.185233-4/001**. Relatora: Desa. Teresa Cristina da Cunha Peixoto. 8ª Câmara Cível Especializada. Julgamento em: 13 fev. 2025. Disponível em: https://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid= i0a89a22b0000019a9f490e9d25c3bd81&docguid=I63b62040ec2511efbb05a131ba781be7&hitguid=I63b62040ec2511efbb05a131ba781be7&spos=3&epos=3&td=863&context=232&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1 . Acesso em: 10 nov. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n. 1.0000.18.056233-2/004**. Relator: Des. Peixoto Henriques. 7ª Câmara Cível. Julgamento em: 27 jul. 2021. Disponível em: https://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid= i0a89bf390000019a9f6114d4924a35d1&docguid=If7682850f67f11ebb5b9b05a9136b45d&hitguid=If7682850f67f11ebb5b9b05a9136b45d&spos=1&epos=1&td=374&context=286&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1 . Acesso em: 10 nov. 2025.

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM SERVIÇOS DE SAÚDE TERCEIRIZADOS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O MUTIRÃO DE CATARATA EM PARELHAS/RN À LUZ DO ART. 37, § 6º, DA CF E DO TEMA 940 DO STF

Sayan Witt de Sousa Soares[1]
Walber Cunha Lima[2]

RESUMO

A prestação de serviços públicos de saúde por meio de mutirões terceirizados, embora vise ampliar o acesso da população e reduzir filas, impõe desafios profundos à gestão pública no tocante à garantia da segurança sanitária e aos limites da responsabilidade estatal. Nesse sentido, o estudo analisa a aplicação da responsabilidade civil do Estado no trágico caso do mutirão de cirurgias de catarata realizado em Parelhas/RN, à luz do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal e do Tema 940 do Supremo Tribunal Federal. A pesquisa bibliográfica e documental fundamenta-se em doutrina, jurisprudência e relatórios técnicos oficiais da vigilância sanitária (SUVISA/RN), buscando compreender como o ordenamento jurídico concilia a Teoria do Risco Administrativo com a atuação de empresas terceirizadas em regimes de exceção. Os resultados demonstram que a terceirização não exime o ente municipal de sua responsabilidade objetiva, evidenciando que a falha no dever de fiscalização (*culpa in vigilando*) e a inadequação estrutural atraem o dever de indenizar do Estado, conforme a Teoria da Dupla Garantia fixada pelo STF, que veda a responsabilização direta do agente terceirizado na ação principal. Portanto, conclui-se que o Município possui o dever inafastável de reparar os danos causados aos pacientes e a obrigatoriedade de exercer a ação de regresso contra a prestadora de serviço, mediante a comprovação de culpa técnica, para assegurar a proteção à dignidade da pessoa humana e o ressarcimento ao erário.

Palavras-chave: Responsabilidade civil. Tema 940 do STF. Mutirão de Catarata.

[1] Acadêmico do curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte - UNI-RN (soaressayan@gmail.com).
[2] Professor-orientador: Doutor em Ciências Sociais – UFRN. Docente do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN. E-mail: walber@unirn.edu.br

Terceirização. Ação de regresso.

STATE CIVIL LIABILITY IN OUTSOURCED HEALTHCARE SERVICES: A CASE STUDY OF THE PARELHAS/RN CATARACT SURGERY CAMPAIGN IN LIGHT OF ARTICLE 37, § 6, OF THE BRAZILIAN FEDERAL CONSTITUTION AND SUPREME FEDERAL COURT'S THEMATIC PRECEDENT 940.

ABSTRACT

The provision of public health services through outsourced campaigns (*mutirões*), although aiming to expand population access and reduce waiting lists, imposes profound challenges on public management regarding the guarantee of health safety and the limits of state liability. In this sense, the study analyzes the application of State civil liability in the tragic case of the cataract surgery campaign held in Parelhas/RN, in light of Article 37, § 6, of the Federal Constitution and Theme 940 of the Supreme Federal Court (STF). The bibliographic and documentary research is based on legal doctrine, case law, and official technical reports from the health surveillance agency (SUVISA/RN), seeking to understand how the legal system reconciles the Administrative Risk Theory with the activities of outsourced companies in exceptional regimes. The results demonstrate that outsourcing does not exempt the municipal entity from its strict liability, evidencing that the failure in the duty to supervise (*culpa in vigilando*) and structural inadequacy attract the State's duty to indemnify, in accordance with the Double Guarantee Theory established by the STF, which bars the direct liability of the outsourced agent in the main lawsuit. Therefore, it is concluded that the Municipality has the unavoidable duty to repair the damages caused to patients and the obligation to exercise the action of recourse against the service provider, upon proof of technical fault, to ensure the protection of human dignity and reimbursement to the public treasury.

Keywords: Civil liability. Supreme Federal Court Theme 940. Cataract surgery campaign. Outsourcing. Action of recourse.

1 INTRODUÇÃO

A responsabilidade civil do Estado na prestação de serviços de saúde terceirizados adquire contornos particularmente graves quando associada a falhas na gestão pública capazes de expor a população a riscos irreparáveis. Trata-se de temática de significativa relevância social e jurídica, na medida em que envolve diretamente a tutela de direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal (Brasil, 1988), em especial a saúde, a vida e a dignidade da pessoa humana.

Esse debate ganha concretude no mutirão de cirurgias de catarata realizado nos dias 27 e 28 de setembro de 2024, no Município de Parelhas, Rio Grande do Norte. O evento, organizado pela Secretaria Municipal de Saúde, tinha como objetivo atender 48 pacientes que sofriam com deficiência visual causada pela catarata, enfermidade comum entre idosos e que, se não tratada, pode evoluir para cegueira.

Dessa forma, para a execução das cirurgias, o Município contratou, por inexigibilidade de licitação, a empresa Oculare Oftalmologia Avançada Ltda[3]., justificando a escolha pela especialização técnica e pela urgência do atendimento.

Entretanto, as condições estruturais do local escolhido, a Maternidade Dr. Graciliano Lordão[4], revelaram-se flagrantemente inadequadas para a realização dos procedimentos. Sendo posteriormente constatadas por meio dos relatórios técnicos, evidenciando que o espaço não dispunha das condições sanitárias mínimas exigidas, além de apresentar irregularidades graves, como a utilização de salas impróprias, a ausência de equipe multidisciplinar completa, com a presença apenas de um oftalmologista e um instrumentador, em afronta à Resolução CFM nº 2.371/2023, e deficiências críticas no processo de esterilização dos instrumentais cirúrgicos. Tais falhas comprometeram de forma decisiva a segurança das intervenções realizadas.

[3] A OCULARE OFTALMOLOGIA AVANÇADA LTDA (CNPJ 31.172.142/0001-60) foi a empresa de Goiana/PE contratada pelo Município de Parelhas/RN, por meio do Termo de Ratificação de Inexigibilidade nº 63/2024, para realizar as cirurgias de catarata (Facoemulsificação) nos dias 27 e 28 de setembro de 20241. A investigação sanitária subsequente revelou que a empresa estava licenciada apenas para atendimento ambulatorial e não possuía autorização sanitária para o transporte de materiais (insumos, medicamentos e equipamentos), o que constituiu uma falha grave na contratação e execução do serviço.

[4] A MATERNIDADE DR. GRACILIANO LORDÃO é o estabelecimento de saúde localizado em Parelhas/RN que cedeu (alugou) o seu bloco cirúrgico ao Município para o mutirão de catarata, mediante o valor acordado de R$ 5.000,0014. O Termo de Inspeção Sanitária de 29/01/2024 condicionava a liberação do Centro de Material e Esterilização (CME) à "inexistência de materiais de conformação complexa a serem esterilizados". Por ter cedido o espaço e o CME, a Maternidade é considerada corresponsável solidária pela segurança do processamento dos produtos para saúde (RDC nº 15/2012, Art. 17).

As consequências de tais irresponsabilidades foram devastadoras. Pelo menos 15 pacientes desenvolveram endoftalmite purulenta[5], infecção pós-operatória causada pela bactéria *Enterobacter cloacae*[6]. Desse total, 11 sofreram evisceração[7] e perda do globo ocular, experimentando danos físicos, emocionais e sociais irreversíveis.

Dessa forma, a Prefeitura Municipal de Parelhas, com o intuito de constatar a regularização sanitária da Maternidade Dr. Graciliano Lordão, requereu que fossem instauradas investigações da Subcoordenadoria de Vigilância Sanitária do RN (SUVISA/RN) e da Comissão Estadual de Infecção Hospitalar (CECIH/RN). As quais confirmaram a quebra da cadeia asséptica e a insuficiência dos protocolos de biossegurança, apontando responsabilidade tanto pela escolha do ambiente quanto pela fiscalização deficiente do ente público.

Ao analisar o presente caso em comento, destaca-se que não é formal ou processualmente, a simples imputação de responsabilidade individual aos médicos, esse caso revela a necessidade de se examinar de forma aprofundada o dever estatal de fiscalização e a aplicação da responsabilidade civil objetiva prevista no art. 37, §6º, da Constituição Federal[8] (Brasil, 1988). Tal dispositivo estabelece que as pessoas jurídicas de direito público respondem objetivamente pelos danos causados por seus agentes, independentemente de culpa, garantindo o direito de regresso em face daqueles que agirem com dolo ou culpa.

Nesse contexto, merece destaque o Tema 940 do Supremo Tribunal Federal[9], que fixou tese segundo a qual não se pode demandar diretamente os agentes públicos

[5] Endoftalmite purulenta é uma infecção grave e aguda no interior do globo ocular, geralmente causada por bactérias que penetram no olho após cirurgias, traumas perfurantes ou disseminação hematogênica. Caracteriza-se por intensa reação inflamatória, acúmulo de pus nas câmaras oculares e rápida progressão, podendo levar à perda severa da visão ou até à destruição do olho se não tratada imediatamente. É considerada uma urgência médica oftalmológica.

[6] *Enterobacter cloacae* é uma bactéria gram-negativa pertencente à família *Enterobacteriaceae*, frequentemente encontrada no trato gastrointestinal humano e no ambiente hospitalar. Trata-se de um microrganismo oportunista, capaz de causar infecções especialmente em pacientes debilitados ou submetidos a procedimentos invasivos. É conhecida por apresentar elevada resistência a diversos antibióticos, podendo provocar infecções graves, como septicemias, infecções urinárias, respiratórias e pós-operatórias.

[7] Evisceração é um procedimento cirúrgico radical em oftalmologia que consiste na remoção do conteúdo interno do globo ocular, preservando-se apenas a esclera e, em algumas técnicas, a córnea.

[8] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

[9] RESPONSABILIDADE CIVIL – INDENIZAÇÃO – RÉU AGENTE PÚBLICO – ARTIGO 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – ALCANCE – ADMISSÃO NA ORIGEM – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – PROVIMENTO.
(RE 1027633, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 14-08-2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-268 DIVULG 05-12-2019 PUBLIC 06-12- 2019)

por danos decorrentes de sua atuação funcional, reservando-se a discussão sobre dolo ou culpa à esfera da ação regressiva promovida pelo Estado. Esse precedente reforça a centralidade do ente público como legitimado passivo nas demandas indenizatórias, mas suscita questionamentos sobre a efetividade da responsabilização e o alcance da proteção aos cidadãos lesados.

Assim, a presente pesquisa tem como objetivo analisar, de maneira integrada, a aplicação do artigo 37, §6º, da Constituição Federal (Brasil, 1988) em conjunto com a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 940, tomando como referência o caso do mutirão de cirurgias de catarata realizado em Parelhas. Para atingir tal propósito, o estudo se propõe a discutir os fundamentos teóricos da responsabilidade civil, com especial enfoque na teoria do risco administrativo, examinar os contornos jurídicos da terceirização no serviço público de saúde e o consequente dever de fiscalização do ente contratante, aplicar os parâmetros constitucionais e jurisprudenciais às peculiaridades do caso concreto e, por fim, verificar as condições para a responsabilização regressiva diante das falhas técnicas devidamente constatadas nos relatórios oficiais.

A relevância do tema repousa em múltiplas dimensões, pois, o presente trabalho busca oferecer uma reflexão crítica sobre a aplicação de institutos constitucionais e jurisprudenciais em situações que envolvem grande complexidade fática e normativa, adentrando no campo social, pretende-se dar visibilidade a um episódio de enorme repercussão em saúde pública, no qual pessoas em condição de vulnerabilidade sofreram consequências irreversíveis em virtude da deficiência na prestação de serviços terceirizados. Já no âmbito acadêmico, almeja-se contribuir com subsídios teóricos e práticos capazes de fomentar o aprimoramento da gestão pública e de estimular a construção de uma jurisprudência mais comprometida com a efetividade dos direitos fundamentais.

Dessa forma, a metodologia adotada para o desenvolvimento deste estudo será essencialmente bibliográfica e documental, englobando a análise de obras doutrinárias relevantes, da legislação constitucional e infraconstitucional aplicável, bem como da jurisprudência dos tribunais superiores, em especial do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Conectado a um exame minucioso dos relatórios técnicos e documentos administrativos relativos ao mutirão de catarata em Parelhas, de modo a articular a fundamentação teórica com os dados concretos

que motivaram esta investigação.

Por fim, a estrutura do trabalho foi concebida de forma a assegurar progressão lógica e clareza expositiva. Inicialmente, serão abordados os fundamentos teóricos da responsabilidade civil, com ênfase nas concepções doutrinárias e nas bases principiológicas que lhe dão sustentação. Em seguida, será analisada a responsabilidade objetiva do Estado à luz do artigo 37, §6º, da Constituição (Brasil, 1988), para então adentrar no exame do Tema 940 do STF e dos reflexos da tese firmada sobre a delimitação da legitimidade passiva nas ações indenizatórias.

Ademais, seguirá para o delinear dos fundamentos necessários para apuração da culpa do agente e a ação regressiva, com destaque para os critérios que orientam a apuração de culpa do agente público ou do prestador terceirizado.

A discussão culminará em considerações conclusivas que não apenas sintetizam os principais achados, mas também apontam caminhos práticos e jurídicos capazes de mitigar riscos semelhantes no futuro, reforçando a responsabilidade estatal, a proteção da coletividade e a dignidade da pessoa humana.

2 FUNDAMENTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL

A vida em sociedade pressupõe a interação constante de interesses que, inevitavelmente, podem resultar em conflitos, e para assegurar a convivência harmônica e a paz social, o ordenamento jurídico estabelece um dever genérico de abstenção, consubstanciado no princípio romano do *neminem laedere*[10], a obrigação de não causar danos a outrem. Contudo, quando esse dever preexistente é violado, rompe-se o equilíbrio jurídico-social, fazendo nascer a responsabilidade civil como a resposta estatal necessária para recompor a ordem violada e restaurar a incolumidade da esfera jurídica do lesado.

A compreensão contemporânea desse instituto exige uma análise de sua evolução histórica e legislativa no Brasil, marcada pela transição de um modelo individualista para uma perspectiva de solidariedade social. Dessa maneira, sob a vigência do Código Civil de 1916, reflexo de uma sociedade agrária e patrimonialista, imperava a teoria clássica da culpa (subjetiva). Naquele sistema, influenciado pelo

[10] O princípio romano do *neminem laedere* significa literalmente "não lesar ninguém" e deriva do Direito Romano clássico. Trata-se de um mandamento ético-jurídico segundo o qual toda pessoa deve abster- se de causar dano injusto a outrem.

liberalismo oitocentista, a liberdade individual era quase absoluta e a reparação do dano dependia, inexoravelmente, da comprovação de que o agente agira com dolo ou culpa, pois o foco recaía sobre a conduta do agressor, destacando que se não houvesse erro de conduta provado, a vítima, ainda que devastada, suportava sozinha o prejuízo.

Entretanto, a massificação das relações sociais e a complexidade da vida moderna tornaram o modelo subjetivista insuficiente com promulgação da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, do Código Civil de 2002, inaugurando um novo paradigma fundado na eticidade e na socialidade. Ao se debruçar nessas mudanças, evidencia-se um deslocamento do eixo da responsabilidade civil, pois o foco antes consistia na punição do agente causador do dano, muitas vezes ignorando a desventura da vítima caso não houvesse prova cabal de culpa, deixando de ser apenas a punição da conduta culpável para efetivamente priorizar a proteção da vítima e a reparação do dano injusto.

Reconhece-se, assim, que certas atividades, especialmente aquelas prestadas pelo Estado ou serviços de natureza pública, carregam um risco inerente que não pode ser suportado pelo indivíduo isolado, pois seria injusto que os benefícios e a comodidade da atividade fossem auferidos pelo prestador do serviço enquanto os ônus e infortúnios recaíssem exclusivamente sobre a parte hipossuficiente da relação.

No entanto, no Código Civil atual, em seu art. 186[11] (Brasil, 2002), ao definir que em virtude de ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, comete ato ilícito, ficando obrigado a repará-lo, mesmo que o dano seja exclusivamente moral, pois a lesão a direitos da personalidade, independentemente de reflexos patrimoniais, possui autonomia e tutela constitucional expressa.

Todavia, a grande inovação reside no art. 927[12] (Brasil, 2002) e seu parágrafo único, do Código Civil, o qual positivou a Teoria do Risco, consolidando a responsabilidade objetiva como instrumento de justiça social em atividades de risco acentuado e concluindo que haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente

[11] Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.
[12] Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará- lo.
Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

Por isso, a mudança de diretriz é fundamental para a análise de casos complexos, e de maneira conexa, as falhas em serviços de saúde pública, pois introduz a Teoria do Risco e fortalece as hipóteses de responsabilidade objetiva, na qual dispensa-se a prova do elemento anímico, bastando a demonstração do nexo causal entre a conduta administrativa e o evento danoso. Neste cenário, a dignidade da pessoa humana assume papel central, exigindo que o Direito não apenas sancione o ilícito, mas garanta efetivamente que o prejudicado seja ressarcido, independentemente da averiguação de culpa individualizada dos agentes envolvidos.

É sob a ótica constitucional e humanista, que busca a "reparação integral", que se deve analisar os elementos dogmáticos do instituto, tendo em vista que que a sua correta compreensão é pressuposto lógico para a aplicação da justiça no caso concreto. Assim, a responsabilidade civil representa um dos pilares do Direito privado e público, constituindo-se como instrumento indispensável para a preservação da ordem social, da justiça e da confiança recíproca nas relações humanas. Sua finalidade precípua é garantir que todo aquele que venha a sofrer prejuízo em razão da conduta ilícita de outrem, seja ela dolosa ou culposa, tenha restabelecida, na medida do possível, a sua situação anterior à lesão.

Trata-se, portanto, de uma verdadeira expressão do princípio da reparação integral, que confere efetividade ao Estado Democrático de Direito, assegurando que nenhuma violação de direitos fique sem resposta adequada. Nesse sentido, a responsabilidade civil atua não apenas como mecanismo reparatório, mas também como forma de prevenção, dissuadindo condutas que possam gerar danos à esfera jurídica alheia (Diniz, 2019).

A doutrina majoritária estabelece que a configuração da responsabilidade civil depende da presença concomitante de três elementos estruturantes: a conduta, o dano e o nexo causal. A conduta, que pode se manifestar por ação ou omissão, constitui o ponto de partida da análise, pois é a partir dela que se avalia a ilicitude ou a inadequação da atuação humana. Essa conduta, que pode ser consciente ou inconsciente, deve estar revestida de voluntariedade, sendo juridicamente relevante quando rompe o dever de cuidado socialmente exigido (Venosa, 2020). O dano, por sua vez, é o elemento central da responsabilidade, já que, sem a sua comprovação,

inexiste interesse reparatório. Ele deve ser certo, atual e juridicamente reconhecido, abrangendo desde perdas econômicas até ofensas extrapatrimoniais, como as que atingem a honra, a integridade física e a dignidade da pessoa humana (Cavalieri Filho, 2018). Por fim, o nexo de causalidade estabelece a ponte entre a conduta e o dano, demonstrando que o prejuízo não teria ocorrido sem a ação ou omissão do agente. A ruptura desse nexo, por fatores como caso fortuito, força maior ou culpa exclusiva da vítima, afasta a obrigação de indenizar (Diniz, 2019).

Sob o prisma da origem da obrigação de reparar, a responsabilidade civil se bifurca em contratual e extracontratual. A responsabilidade contratual nasce do inadimplemento ou da execução defeituosa de uma obrigação previamente assumida, vinculando-se à autonomia privada e à força obrigatória dos pactos. Já a responsabilidade extracontratual, também denominada *aquiliana*[13], decorre da violação do dever genérico de não causar prejuízo a outrem, independentemente da existência de um vínculo jurídico anterior (Gonçalves, 2017).

Essa distinção é de extrema relevância no campo da responsabilidade médica, em que a regra geral é a assunção de obrigações de meio, isto é, o dever de empregar todos os recursos técnicos disponíveis e agir com diligência, e não de resultado, salvo em hipóteses excepcionais, como em determinados procedimentos estéticos, em que o resultado final é parte essencial do contrato (Venosa, 2020).

No âmbito da prática médica, o erro profissional se apresenta como uma das causas mais recorrentes de responsabilização civil, dada a relevância e a sensibilidade da atividade que lida diretamente com direitos fundamentais, como a vida e a saúde. Esse erro pode se manifestar sob três modalidades clássicas de culpa: a imperícia, caracterizada pela insuficiência de conhecimentos técnicos ou pela aplicação incorreta de métodos médicos; a imprudência, verificada quando o profissional atua de maneira precipitada ou sem observar os riscos inerentes ao procedimento; e a negligência, consistente na inobservância do dever objetivo de cuidado, manifestada pela omissão ou pelo descuido na realização de condutas indispensáveis.

Assim, no sistema público de saúde, a negligência adquire destaque, uma vez que falhas no atendimento muitas vezes não derivam apenas da conduta individual do profissional, mas também de deficiências estruturais, como a escassez de insumos, a

[13] A expressão "aquiliana" refere-se à responsabilidade civil baseada no ato ilícito, originada da Lei Aquília do Direito Romano (*Lex Aquilia*). Indica, portanto, a responsabilidade decorrente de comportamento que causa dano a outrem, impondo ao autor do prejuízo o dever de repará-lo.

sobrecarga de trabalho, a ausência de equipamentos adequados e a precariedade na gestão administrativa.

Tais fatores podem comprometer a qualidade do atendimento e gerar danos aos pacientes, o que traz à tona a discussão sobre a responsabilidade solidária do Estado, na forma do art. 37, §6º, da Constituição Federal (Brasil, 1988), que impõe responsabilidade objetiva à Administração Pública pelos danos causados por seus agentes. Essa perspectiva revela a complexidade do tema, pois exige a ponderação entre a responsabilidade subjetiva do médico e a responsabilidade objetiva das instituições de saúde.

Em regra, a responsabilidade civil do médico liberal assenta-se na teoria da responsabilidade subjetiva, em que se exige a comprovação de culpa ou dolo para o reconhecimento do dever de indenizar. Nesse modelo, o ônus da prova recai sobre a vítima, que deve demonstrar não apenas a ocorrência do dano, mas também a conduta culposa do profissional, seja por imperícia, imprudência ou negligência (Venosa, 2020). Todavia, o ordenamento jurídico admite situações excepcionais de responsabilidade objetiva, nas quais a análise da culpa é dispensada, como nos procedimentos estéticos com promessa de resultado, nas atividades consideradas de risco acentuado e nas hipóteses expressamente previstas em lei. Nesses casos, a vítima precisa apenas comprovar a existência do dano e o nexo causal, cabendo ao profissional ou à instituição demonstrar eventuais causas excludentes de responsabilidade.

A controvérsia quanto à abrangência da indenização ganha especial destaque nas demandas por erro médico, pelo fato de que o ordenamento brasileiro consagra não apenas a reparação por danos materiais, que abarcam os prejuízos patrimoniais efetivamente suportados, como despesas médicas, hospitalares e lucros cessantes, mas também os danos imateriais. O dano moral, consolidado na doutrina e na jurisprudência, tutela a esfera íntima e os direitos da personalidade, como a honra, a integridade psíquica e a dignidade da pessoa humana, e sua comprovação prescinde da demonstração do sofrimento, sendo presumido diante da prática do ato ilícito (Cavalieri Filho, 2018). Já o dano estético, autônomo em relação ao moral, corresponde às alterações físicas permanentes ou temporárias que comprometem a aparência, a autoestima e a vida social da vítima. Sua indenização, cumulável com a do dano moral, foi expressamente admitida pela Súmula 387 do Superior Tribunal de

Justiça[14], que consagrou a possibilidade de reparação conjunta, reforçando o princípio da reparação integral (Diniz, 2019).

Além disso, a jurisprudência pátria tem reconhecido que, em hipóteses de erro médico grave, especialmente quando há violação à integridade física ou à vida do paciente, a reparação deve ser fixada em patamares que não apenas compensem a vítima, mas que também cumpram função punitivo-pedagógica, desencorajando a repetição de condutas semelhantes.

Dessa forma, a responsabilidade civil na seara médica não se limita à função reparatória individual, mas assume também papel de equilíbrio social e de garantia de confiança na relação médico-paciente. A reparação do dano, nesses casos, transcende a mera recomposição patrimonial, configurando-se como uma reafirmação da centralidade da dignidade da pessoa humana no sistema jurídico brasileiro. Mais do que indenizar, o instituto busca prevenir práticas inadequadas e assegurar que a sociedade mantenha a confiança no exercício da medicina e na atuação do sistema de saúde, público ou privado, estabelecendo um mecanismo de responsabilização efetivo que resguarde a vida, a saúde e a integridade dos cidadãos.

3 O MUTIRÃO DE CATARATA E A RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO NO ART.37 § 6º, DA CF

A estratégia de gestão em saúde pública conhecida como "mutirão" surge como uma resposta administrativa à necessidade premente de reduzir filas de espera e ampliar o acesso da população a procedimentos eletivos. Todavia, embora represente uma ferramenta legítima para garantir o direito à saúde e reduzir a demanda reprimida, a realização de procedimentos em regime de campanha ou força-tarefa altera a rotina das unidades hospitalares e, por conseguinte, eleva exponencialmente o risco de eventos adversos. Por essa razão, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) estabelece que o caráter excepcional do mutirão jamais pode servir de justificativa para a flexibilização das normas de segurança sanitária. Pelo contrário, a concentração de cirurgias em curto espaço de tempo exige um rigor técnico ainda maior do que o atendimento ordinário, sob pena de transformar uma política de acesso em um vetor de danos irreversíveis.

[14] SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Súmula n. 387: É lícita a cumulação das indenizações de dano estético e dano moral. (SÚMULA 387, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 26/08/2009, DJe 01/09/2009)

Para balizar essa atuação, o ordenamento jurídico e as normas infralegais, especificamente a Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 63/2011[15] e as Notas Técnicas da ANVISA, impõem requisitos inegociáveis para a segurança do paciente. A diretriz mestra é a de que a infraestrutura física, os recursos humanos e, crucialmente, os insumos e materiais devem ser compatíveis com a demanda projetada. No caso específico de cirurgias oftalmológicas, como a facoemulsificação[16] para correção de catarata, a complexidade dos instrumentais exige o cumprimento estrito da RDC nº 15/2012[17], que dispõe sobre o funcionamento de Centros de Material e Esterilização (CME)[18]. A norma é clara: materiais de conformação complexa, como as canetas de facoemulsificação, exigem protocolos de limpeza detalhados, lavagem rigorosa e esterilização individualizada entre um paciente e outro, sendo vedado o processamento em locais que não possuam licenciamento específico para tal complexidade.

O trágico episódio ocorrido no Município de Parelhas/RN, em setembro de 2024, ilustra de forma dramática as consequências da inobservância desses protocolos. A investigação sanitária conduzida pela SUVISA/RN (Secretaria de Estado da Saúde Pública) revelou que o mutirão de catarata operou em flagrante desconformidade com as diretrizes sanitárias vigentes, tendo em vista que relatório sanitário investigativo, elaborado por técnicos da Subcoordenadoria de Vigilância Sanitária do Estado do Rio Grande do Norte (SUVISA/RN) e Comissão Estadual de Infecção Hospitalar (CECIH/RN) apontou que a Maternidade Dr. Graciliano Lordão, local cedido para o mutirão, possuía um Centro de Material de Esterilização licenciado apenas para baixa complexidade, inadequada para o volume e a especificidade dos instrumentais oftalmológicos. Mais grave ainda foi a constatação de que a empresa

[15] A Resolução RDC nº 63, de 25 de novembro de 2011, da ANVISA, estabelece os requisitos de boas práticas para o funcionamento dos serviços de saúde em todo o território nacional. Ela define padrões mínimos de estrutura física, organização, gestão de processos, segurança do paciente e controle de infecções, visando garantir qualidade, segurança assistencial e redução de riscos relacionados à prestação de serviços de saúde.

[16] A facoemulsificação é uma técnica cirúrgica moderna utilizada na remoção de catarata, na qual uma ponteira ultrassônica fragmenta e emulsifica o cristalino opacificado dentro do olho. Após a emulsificação, o material é aspirado e substituído por uma lente intraocular artificial.

[17] A Resolução RDC nº 15, de 15 de março de 2012**,** da ANVISA, dispõe sobre os requisitos para o processamento de produtos para saúde utilizados em serviços de saúde. Ela estabelece normas técnicas para limpeza, desinfecção, esterilização, armazenamento e transporte de instrumentais e materiais médico-hospitalares, definindo responsabilidades tanto do serviço contratante quanto do contratado.

[18] O Centro de Material e Esterilização (CME) é o setor do serviço de saúde responsável pelo recebimento, limpeza, desinfecção, preparo, esterilização, armazenamento e distribuição de materiais e instrumentais utilizados em procedimentos médicos e cirúrgicos. Trata-se de área crítica para a prevenção de infecções, pois garante que todos os instrumentos retornem devidamente processados e seguros para uso, seguindo protocolos rígidos de higiene e controle microbiológico.

terceirizada contratada, Oculare Oftalmologia Avançada Ltda., operou com quantidade insuficiente de materiais, o que levou à reutilização de insumos sem o devido processamento.

A prova documental, consubstanciada nos laudos de vistoria e reforçada pelo relatório técnico investigativo, evidencia um colapso generalizado das barreiras de segurança sanitária no dia crítico do surto (27/09/2024). As falhas transcenderam a inadequação estrutural, manifestando-se na quebra da cadeia asséptica pela ausência de limpeza prévia dos instrumentais e pela reutilização inadmissível de cassetes e coletores que deveriam ser descartados a cada paciente. Somado a isso, o relato da própria enfermeira da Maternidade Dr. Graciliano Lordão aponta que a negligência se estendeu à conduta da equipe cirúrgica, que se absteve de realizar a degermação das mãos e a limpeza concorrente entre os procedimentos. Essa inobservância sistemática dos protocolos de higiene, ao elevar exponencialmente a carga microbiana e o risco de contaminação cruzada em um ambiente de alta rotatividade, resultou no trágico surto infeccioso por *Enterobacter cloacae*, acometendo 15 dos 20 pacientes operados naquele dia e culminando na evisceração de 10 deles.

Diante desse cenário fático, em que a prestação do serviço público se desviou dos padrões normativos de segurança e resultou em lesão gravíssima aos administrados, a análise jurídica deve transcender a mera apuração de falhas técnicas para alcançar a responsabilização estatal.

Assim, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, § 6º, consagrou a responsabilidade civil objetiva do Estado como um pilar fundamental da relação entre a Administração Pública e os cidadãos, estabelecendo um mecanismo de proteção robusto contra danos decorrentes da atividade estatal. Este capítulo se debruça sobre a aplicação deste dispositivo ao trágico evento do mutirão de cirurgias de catarata em Parelhas/RN, ocorrido em setembro de 2024, no qual a prestação de um serviço de saúde, ainda que terceirizado, resultou em danos irreparáveis, a infecção e perda do globo ocular de diversos pacientes. A análise demonstrará que, sob a ótica da teoria do risco administrativo e do dever de garantia inerente à gestão da saúde, a responsabilização do Município é medida que se impõe.

O alicerce da responsabilidade estatal no direito brasileiro é a teoria do risco administrativo, conforme leciona Hely Lopes Meirelles, tal teoria desloca o foco da discussão da culpa do agente para a causalidade do dano. A Administração, ao exercer

suas atividades em prol da coletividade, assume o risco de causar prejuízos a terceiros, culminando na ocorrência do dano, ligada diretamente à atividade estatal, o que consequentemente gera o dever de indenizar, independente da licitude do ato ou da existência de falha na conduta do servidor (Meirelles, 2023). No caso em tela, ao promover o mutirão e contratar a empresa Oculare, por meio do Termo de Inexigibilidade nº 63/2024, o Município de Parelhas avocou para si não apenas a execução de uma política pública, mas também os riscos inerentes a ela. A terceirização do serviço não transfere o risco, apenas o delega, permanecendo o ente público como o garantidor final da segurança e eficácia do atendimento prestado em seu nome.

A configuração da responsabilidade objetiva exige a comprovação do tripé clássico: conduta, dano e nexo de causalidade. No caso de Parelhas, estes pressupostos se manifestam de forma inconteste, quando a conduta estatal é comissiva, materializada na organização do mutirão, com o intuito de realizar políticas públicas por intermédio da empresa contratada e na cessão da Maternidade Dr. Graciliano Lordão para a realização dos procedimentos cirúrgicos para remover o cristalino opacificado[19], conhecido como facoemulsificação, e postriormente substituí-lo por uma lente artificial.

Por conseguinte, observa-se que o dano é evidente e de gravidade máxima, quando na realização de tal procedimento, as consequências geradas consistiram na infecção pós-operatória causada pela bactéria *Enterobacter cloacae* e na subsequente evisceração ocular sofrida pelos pacientes.

Por fim, o nexo causal é estabelecido de forma direta pelos relatórios técnico-sanitários que atestam a relação inequívoca entre as condições precárias do procedimento e os danos sofridos, vinculando a lesão à atividade administrativa promovida pelo Município (Di Pietro, 2023). Como já exposto, esses relatórios, principalmente o Relatório Sanitário de Investigação da SUVISA/RN, documentaram que o evento adverso está associado a uma quebra de cadeia asséptica, com diversas falhas nos processos de trabalho, como inadequações na limpeza, desinfecção e esterilização dos materiais. Configurando a prestação do destacado serviço de saúde

[19] O cristalino opacificado refere-se à condição patológica denominada catarata. O cristalino é a lente natural e transparente do olho, responsável pela convergência dos raios luminosos até a retina. Quando essa estrutura perde sua transparência (opacificação), ocorre o bloqueio ou distorção da luz, resultando na diminuição progressiva da visão. No procedimento cirúrgico (facoemulsificação), esse cristalino danificado é fragmentado, aspirado e substituído por uma lente intraocular artificial

pública pela ótica objetiva, atrelada à teoria do risco administrativo, o ordenamento jurídico dispensa a vítima da complexa prova da culpa, bastando a demonstração dessa relação causal para que nasça o dever de indenizar.

Dessa forma, o próprio texto constitucional, em seu art. 37, § 6º, estende expressamente o regime da responsabilidade objetiva às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos. Como observa José Afonso da Silva, a Carta Magna as equipara à própria Administração para fins de responsabilização, reconhecendo que, ao atuarem por delegação do Estado, integram a cadeia de prestação do serviço e, consequentemente, a cadeia de responsabilidade (Silva, 2019). A atuação da Oculare, portanto, não pode ser vista como a de um mero terceiro, mas como a de uma executora direta da atividade-fim do Município, reforçando a responsabilidade solidária entre o contratante e o contratado, entendimento este já pacificado pelo Superior Tribunal de Justiça (REsp 866.371/RS)[20].

O Município, em sede de contestação no processo 0801932-75.2024.8.20.5123, relativo a instauração processual mediante a reparação dos danos causados a um dos cidadãos alega a culpa exclusiva da empresa contratada e da maternidade cedente e tenta se eximir de uma responsabilidade que lhe é intrínseca: o dever de fiscalização. O Município argumenta que agiu apenas como agente contratador e dentro dos ditames legais, não havendo nexo causal entre sua conduta de contratação e o dano sofrido pelo autor.

No entanto, a gestão pública não se esgota no ato de contratar, de modo contrário, a terceirização impõe ao gestor um dever qualificado de supervisão, conhecido como *culpa in vigilando*[21]. A Resolução RDC nº 15/2012 da ANVISA é clara ao estabelecer a corresponsabilidade do serviço de saúde pela segurança dos processos de esterilização, mesmo quando terceirizados. As "não conformidades críticas" e "quebras da cadeia asséptica" apontadas nos laudos evidenciam uma falha flagrante não apenas da executora, mas do próprio Município, que, na qualidade de garantidor da saúde pública, tinha a obrigação de assegurar que as instalações e os procedimentos atendessem às normas sanitárias mínimas.

[20] REsp 866.371/RS, Rel. Ministro RAUL ARAÚJO, QUARTA TURMA, julgado em 27/03/2012, DJe de 20/08/2012.

[21] A expressão culpa *in vigilando* refere-se à responsabilidade que recai sobre quem tinha o dever jurídico de vigiar, acompanhar ou fiscalizar determinada atividade, pessoa ou serviço e, por negligência nessa supervisão, permitiu que o dano ocorresse. No âmbito administrativo, significa a falha do ente público em fiscalizar adequadamente os atos de seus servidores ou de empresas terceirizadas, contribuindo para o resultado lesivo.

Nesse ponto, a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello sobre a omissão específica é esclarecedora. Diferentemente da omissão genérica, na qual o Estado falha em um dever amplo de vigilância, a omissão específica ocorre quando o Estado tinha o dever legal de agir para impedir o resultado danoso e não o fez. No caso de Parelhas, o Município não era um mero espectador; ele era o organizador e guardião do evento de saúde, assim, ao ceder um local com infraestrutura inadequada e ao não fiscalizar rigorosamente os protocolos de esterilização, o Município incorreu em omissão específica, atraindo para si a responsabilidade objetiva pelos danos (Bandeira de Mello, 2017).

Portanto, a tentativa de invocar a excludente de responsabilidade por "culpa exclusiva de terceiro" não se sustenta. A jurisprudência é pacífica no sentido de que, para afastar o nexo causal, a culpa do terceiro deve ser a causa única e determinante do evento, rompendo qualquer liame com a conduta estatal (STJ, REsp 866.371/RS). No mutirão, a conduta municipal em organizar, contratar, ceder o espaço e, principalmente, falhar na fiscalização, foi um fator concorrente e decisivo para a ocorrência do desastre. A responsabilidade da empresa e da maternidade não exclui a do Município, pelo contrário, soma-se a ela, configurando uma responsabilidade solidária perante as vítimas, mas que objetivamente é aplicada ao ente Estatal.

Em suma, a análise do caso de Parelhas à luz do artigo 37, § 6º, da Constituição (Brasil, 1988), revela a inafastável responsabilidade objetiva do Município. A combinação de uma conduta comissiva, na promoção do mutirão, com uma omissão específica, a falha no dever de fiscalização e garantia da segurança sanitária, o posiciona como devedor principal na obrigação de indenizar os danos sofridos pelos cidadãos. A terceirização, longe de ser um escudo, reforça o dever de vigilância do gestor público, que responde diretamente pela tutela dos direitos fundamentais que se comprometeu a assegurar.

4 O TEMA 940 DO STF E A LEGITIMIDADE PASSIVA: A DUPLA GARANTIA E A APURAÇÃO SUBJETIVA NA AÇÃO DE REGRESSO

A análise da responsabilidade civil do Estado, embora fundamentada na Teoria do Risco Administrativo e na responsabilidade objetiva consagradas pelo artigo 37, § 6º, da Constituição Federal (Brasil, 1988), não se esgota na relação direta entre a Administração e a vítima. O dispositivo constitucional institui um sistema complexo

de imputação que define não apenas o dever de indenizar, mas também quem deve figurar no polo passivo da demanda judicial. Nesse contexto, a aplicação do Tema 940 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal, originado no Recurso Extraordinário 1.027.633/SP, torna-se imperativa para a correta solução jurídica do caso do mutirão de catarata em Parelhas/RN.

A jurisprudência da Corte Suprema consolidou o entendimento da "Teoria da Dupla Garantia". Segundo essa tese, o artigo 37, § 6º, oferece uma garantia dupla: primeiramente, em favor do particular lesado, que tem assegurado um devedor solvente, sendo esse o próprio Estado, contra quem não precisa se desincumbir do ônus de provar a culpa, bastando a demonstração do fato, do dano e do nexo causal. Secundariamente, a garantia atua em favor do agente público, que somente responde administrativa e civilmente perante a pessoa jurídica a cujo quadro funcional pertence. Portanto, a ação indenizatória deve ser ajuizada exclusivamente contra a pessoa jurídica de direito público, no presente caso, o Município de Parelhas ou a de direito privado prestadora de serviço público, sendo vedado o ajuizamento diretamente contra o agente causador do dano.

No cenário fático de Parelhas, a legitimidade passiva recai, indubitavelmente, sobre o Município. É imperioso destacar que, para fins de responsabilidade administrativa, a empresa terceirizada Oculare Oftalmologia Avançada Ltda e seus profissionais atuam como agentes públicos em sentido amplo, por delegação estatal. Ao buscar o atendimento no mutirão, o cidadão confiou na tutela do Estado, visualizando o serviço como uma extensão da Administração Pública. Consequentemente, o Município não pode se eximir da legitimidade passiva sob a alegação de culpa exclusiva de terceiros contratados, uma vez que a terceirização da execução do serviço não implica a terceirização da responsabilidade constitucional e do dever de fiscalização. O ente municipal responde direta e objetivamente perante as vítimas, consolidando a primeira fase desse sistema bifásico de responsabilização.

Ademais, superada a fase de indenização a vítima, surge o direito de regresso, a parte final do próprio dispositivo constitucional (artigo 37, § 6º da Constituição Federal) ressalva o direito da Administração de buscar o ressarcimento contra o agente responsável, mas impõe, para tanto, uma mudança radical na natureza da responsabilidade. Enquanto o Estado responde de forma objetiva (sem culpa), a responsabilidade do agente na ação regressiva é, por

excelência, subjetiva. Para reaver o erário despendido com as indenizações, o Município terá o ônus de comprovar que houve dolo ou culpa (imperícia, imprudência ou negligência) na conduta dos médicos ou da empresa contratada.

É na ação de regresso que se dissecam as condutas técnicas descritas nos relatórios da vigilância sanitária, pois a análise detida dos fatos revela a presença inequívoca das modalidades de culpa. A negligência, entendida como a omissão ou inobservância de deveres de cuidado, desenha-se com clareza na falha da limpeza prévia dos instrumentais, etapa fundamental para a eficácia da esterilização. A equipe contratada utilizou a Central de Material e Esterilização apenas para autoclavar os materiais, ignorando a lavagem prévia necessária para remover a carga orgânica, além de utilizar uma quantidade ínfima de cassetes para o volume de pacientes, contrariando a recomendação da ANVISA de troca e desinfecção a cada procedimento. Já a imperícia revela-se na falta de qualificação técnica e de equipamentos adequados para o processamento de materiais complexos. O mutirão foi realizado em uma maternidade cuja CME tinha liberação condicionada à inexistência de materiais de conformação complexa, ignorando-se que as canetas de facoemulsificação utilizadas na cirurgia de catarata exigem limpeza automatizada em lavadora ultrassônica, equipamento ausente ou não utilizado no local.

Simultaneamente, a imprudência manifestou-se na conduta precipitada de realizar um volume excessivo de cirurgias em um único dia, com intervalos exíguos que inviabilizavam o processamento seguro dos materiais entre os pacientes. A própria natureza do mutirão, que foge à rotina hospitalar e apresenta maior risco de eventos adversos, exigiria um rigor sanitário redobrado, o qual foi negligenciado em prol da celeridade. Ademais, soma-se a esse cenário a culpa *in eligendo*[22] e *in vigilando* da própria Administração Municipal, que contratou uma empresa licenciada apenas para atendimento ambulatorial, sem autorização sanitária para o transporte de materiais cirúrgicos estéreis, falha grave que comprometeu a cadeia de custódia dos insumos e contribuiu diretamente para a contaminação.

Em suma, a aplicação do Tema 940 do STF e do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal (Brasil, 1988) garante aos pacientes de Parelhas a reparação

[22] A expressão culpa *in eligendo* descreve a responsabilidade decorrente da má escolha de alguém encarregado de executar uma tarefa ou prestar um serviço. Ocorre quando quem contrata ou designa determinado agente seleciona pessoa ou empresa sem a devida verificação de capacidade técnica, qualificação ou idoneidade, contribuindo para a ocorrência do dano.

integral dos danos, que abrangem desde as lesões estéticas e morais gravíssimas decorrentes da evisceração até os prejuízos materiais, sem que necessitem adentrar na complexa discussão sobre a culpa médica. O Município, na qualidade de segurador universal do serviço público, deve indenizar as vítimas de forma objetiva e, ato contínuo, exercer seu poder-dever de regresso contra a empresa Oculare e os demais agentes envolvidos. O vasto lastro probatório documental, que comprova o desrespeito às normas da ANVISA e às resoluções do Conselho Federal de Medicina, fornece a base jurídica sólida necessária para que o Estado seja ressarcido, fechando o ciclo de justiça que pune a má prática profissional sem desamparar o cidadão vulnerável.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho dedicou-se a analisar a responsabilidade civil do Estado na prestação de serviços de saúde terceirizados, debruçando-se especificamente sobre o trágico episódio do mutirão de cirurgias de catarata ocorrido no Município de Parelhas/RN. Este evento, marcado por graves falhas sanitárias que resultaram na mutilação irreversível de pacientes, evidenciou a tensão entre a necessidade administrativa de ampliar o acesso à saúde e o dever inafastável de garantir a segurança dos procedimentos médicos. Diante disso, a pesquisa foi moldada para compreender a aplicação do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal (Brasil, 1988) e do Tema 940 do Supremo Tribunal Federal como instrumentos de tutela da dignidade da pessoa humana.

A partir do exame da evolução histórica e doutrinária, verificou-se que o instituto da responsabilidade civil no Brasil transitou de um modelo individualista, focado na culpa do agente, para uma perspectiva de solidariedade social baseada no risco. Essa mudança de paradigma foi fundamental para fundamentar a responsabilidade objetiva do Estado, reconhecendo que a Administração Pública, ao avocar para si a execução de serviços essenciais, torna-se a garantidora universal da integridade dos cidadãos, não podendo transferir aos administrados os infortúnios decorrentes de falhas na gestão ou na execução de políticas públicas.

Nesse sentido, a investigação dos fatos ocorridos em Parelhas demonstrou que a estratégia dos mutirões, embora legítima para reduzir filas, não pode servir de pretexto para a flexibilização de normas sanitárias. A prova documental analisada,

consubstanciada nos relatórios da SUVISA/RN, confirmou que o surto infeccioso por *Enterobacter cloacae* não foi uma fatalidade, mas o resultado direto de uma cadeia de erros grosseiros, incluindo a inadequação estrutural da maternidade cedida, a insuficiência de materiais e a negligência na esterilização dos instrumentais cirúrgicos.

Em prosseguimento, adentrando na análise da terceirização, constatou-se que a delegação da atividade médica à empresa Oculare Oftalmologia Avançada Ltda não exime o ente municipal de sua legitimidade passiva. A gestão pública incorreu em falhas graves de fiscalização (*culpa in vigilando*) e de escolha (*culpa in eligendo*), ao contratar uma prestadora sem habilitação para transporte de material estéril e ao permitir a realização de procedimentos complexos em local inapropriado. Trata-se, portanto, de uma omissão específica do Estado que, ao falhar no seu dever de custódia e vigilância, atraiu para si a responsabilidade integral pelos danos causados.

Dada as fundamentações constitucionais expostas, é imperioso ressaltar a aplicação do Tema 940 do STF ao caso concreto, o qual consolida a Teoria da Dupla Garantia. A jurisprudência da Corte Suprema é taxativa ao impedir que o agente público ou o terceirizado sejam demandados diretamente pela vítima na ação principal, assegurando ao cidadão um devedor solvente e objetivo, o próprio Município, e evitando que a complexa discussão sobre a culpa médica atrase a necessária reparação dos danos sofridos.

Ato contínuo, a pesquisa confirmou que a responsabilidade do Município de Parelhas é objetiva, bastando a demonstração do nexo causal entre o serviço público defeituoso e a lesão sofrida pelos pacientes. A evidência de que a infecção e a subsequente evisceração ocular decorreram diretamente da quebra da cadeia asséptica durante o mutirão torna incontestável o dever de indenizar, abrangendo a reparação por danos materiais, morais e estéticos, em observância ao princípio da reparação integral.

Dessa forma, é possível identificar que o ordenamento jurídico brasileiro estabeleceu um sistema bifásico de responsabilização que busca equilibrar a proteção da vítima com a responsabilização pessoal do causador do dano. Se na primeira fase o foco é o amparo imediato ao cidadão lesado pelo Estado, na segunda fase o sistema prevê mecanismos para evitar a impunidade do mau profissional ou da empresa negligente, por meio da ação regressiva.

Os debates travados ao longo do trabalho demonstram que a ação de

regresso é o instrumento adequado e necessário para que o erário público seja ressarcido. Diferentemente da ação principal, esta demanda exige a comprovação subjetiva de dolo ou culpa, elementos que restaram fartamente documentados no caso em tela através da imperícia no manejo dos equipamentos, da imprudência na realização de cirurgias em massa sem estrutura e da negligência nos protocolos de higiene.

A tendência jurisprudencial e doutrinária aponta para a obrigatoriedade desse ressarcimento, sob pena de improbidade administrativa caso o gestor público se mantenha inerte. A empresa contratada e os profissionais envolvidos, ao atuarem em desconformidade com as Resoluções da ANVISA e do Conselho Federal de Medicina, quebraram o dever de cuidado objetivo, devendo reembolsar aos cofres públicos os valores despendidos com as indenizações.

Constatou-se, portanto, que a solução jurídica para o caso de Parelhas não admite atalhos que penalizem a vítima. A interpretação sistemática da Constituição Federal (Brasil, 1988) impõe que o Município assuma a linha de frente da responsabilidade, reconhecendo que a confiança depositada pelo cidadão no serviço público de saúde foi traída por uma gestão temerária que priorizou a estatística de atendimentos em detrimento da segurança sanitária.

Portanto, conclui-se que o Estado possui o dever inafastável de indenizar os pacientes vitimados, independentemente da demonstração de culpa dos agentes, em virtude da Teoria do Risco Administrativo. Simultaneamente, reconhece-se a plena viabilidade e a necessidade imperiosa da ação de regresso contra a empresa terceirizada, momento em que a vastidão probatória produzida nos inquéritos sanitários servirá para comprovar a culpa estrita e garantir o retorno dos recursos ao patrimônio público.

Por fim, a análise conduzida permite asseverar que a tragédia de Parelhas deve servir como um marco para a reformulação das práticas de fiscalização em mutirões de saúde. O futuro da gestão pública eficiente depende da capacidade de compreender que a terceirização de serviços não implica a terceirização de responsabilidades e que a tutela da integridade física do cidadão é o valor supremo que deve orientar toda a atividade administrativa, assegurando que o acesso à saúde jamais signifique a exposição a riscos inaceitáveis.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Elenice Pereira Berg de. **A responsabilidade civil do estado por erro médico na prestação de serviço público** – uma análise sob a perspectiva do direito à saúde. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade Doctum de Carangola, Carangola, 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). **Resolução RDC nº 63, de 25 de novembro de 2011**. Dispõe sobre os requisitos de boas práticas de funcionamento para os serviços de saúde. Brasília, DF: ANVISA, 2011. Disponível em:https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2011/rdc0063_25_11_2011.html. Acesso em: 07 de nov. 2025

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). **Resolução RDC nº 15, de 15 de março de 2012.** Dispõe sobre requisitos de boas práticas para o processamento de produtos para saúde. Brasília, DF: ANVISA, 2012. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2012/rdc0015_15_03_2012.html. Acesso em: 07 nov. 2025

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 866371/RS. Relator Ministro Raul Araújo. DJe 20/8/2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.027.633. Tema 940 - Ação de reparação de danos ajuizada contra agente público por ato praticado no exercício da função. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 14 ago. 2019. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 268, 6 dez. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Seção). Súmula nº 387. É lícita a cumulação das indenizações de dano estético e dano moral. Brasília, DF, 26 ago. 2009. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 1 set. 2009.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). **Nota Técnica nº 31/2023/SEI/GGTES/DIRE3/ANVISA**. Orientações Gerais sobre os Mutirões de Saúde. Anvisa, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/anvisa/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/servicosdesaude/notas-tecnicas/notas-tecnicas-vigentes/nota-tecnica-no-31-2023-sei-ggtes-dire3-anvisa-orientacoes-gerais-sobre- os-mutiroes-de-saude/view Acesso em: 03 novembro de 2025

BRASIL. Conselho Federal de Medicina (CFM). **Resolução CFM nº 1.931, de 17 de setembro de 2009**. Aprova o Código de Ética Médica. Publicada no D.O.U. de 24 de setembro de 2009

BRITO, A. da M., ARAÚJO FILHO, F. M. de, SILVA, A. C. B. e, SAMPAIO, D. C., & SANTOS, J. K. de O. (2025). Omissão estatal e direito à saúde: análise da responsabilidade civil do estado ao omitir o acesso à tratamentos e medicamentos de alto custo**. Contribuciones a las ciencias sociales**, v.18, n.9, e20572. Disponível em: https://doi.org/10.55905/revconv.18n.9-068. Acesso em: 20 set. 2025

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. Resolução CFM nº 2.371, de 16 de novembro de 2023. Define e regulamenta os critérios para a realização de mutirões de cirurgias eletivas e procedimentos invasivos. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ed. 227, p. 248, 30 nov. 2023. Disponível em: https://sistemas.cfm.org.br/normas/arquivos/resolucoes/BR/2023/2371_2023.pdf. Acesso em: 25 nov. 2025.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. CNJ Elimina categoria "erro médico" do sistema de classificação de processos. **Portal Médico**, [s.l.], 01 fev. 2024

CORREIA-LIMA, Fernando Gomes. **Erro médico e responsabilidade civil. Brasília/DF**: Conselho Federal de Medicina / Conselho Regional de Medicina do Estado do Piauí, 2012

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro:** responsabilidade civil. 39. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2025.

FEDERIGHI, Wanderley José. Apontamentos sobre a responsabilidade civil do Estado no fornecimento de serviços médicos. **Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura**. São Paulo, v. 2, n. 6, p. 131-141, 2001

FBH (Federação Brasileira de Hospitais). **Brasil registra quase 500 mil judicializações na saúde segundo CNJ**; Erro médico aumenta no país. [S.l.]: FBH, [s.d.].

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil**: v.3 responsabilidade civil. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

G1. **Mutirão de cataratas no RN: Pacientes que fecharam acordo não foram indenizados; entenda motivo**. [S.l.]: G1, [s.d.]

LEITE, Nivia Gomes. Mistanásia e pandemia: uma análise da responsabilidade civil do estado a partir do princípio da primazia do interesse do paciente. **Revista Conversas Civilísticas**, Salvador, v. 4, n. 1, p. 68–96, 2024. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/conversascivilisticas/article/view/55286. Acesso em: 20 set. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MUNICÍPIO DE PARELHAS (RN). Prefeitura Municipal. **Termo de Ratificação de Inexigibilidade nº 63/2024**. Processo Licitatório PMP/RN N° 5.843/2024. Credenciamento de Serviços em Consultas e Procedimentos Cirúrgicos de Oftalmologia, junto a OCULARE OFTAMOLOGIA AVANCADA LTDA. Parelhas/RN, 12 set. 2024.

PARELHAS (Município). **Contestação em Ação Indenizatória**. Processo n. 0801932-75.2024.8.20.5123. Requerente: Mauro Pereira de Castro. Requerido: Município de Parelhas. Vara Única da Comarca de Parelhas, Parelhas, RN, 2024.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). Secretaria de Estado da Saúde Pública (SESAP). **Ofício nº 1733/2025/SESAP referente ao Processo: 0801932-75.2024.8.20.5123**. Natal, 07 de julho de 2025.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). Secretaria de Estado da Saúde Pública (SESAP). **Termo de Inspeção Sanitária nº 4-184/24 referente ao Processo: 0801932-75.2024.8.20.5123.** Natal, 07 de Novembro de 2025

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). Secretaria de Estado da Saúde Pública (SESAP). **Termo de Inspeção Sanitária nº 4-185/24 referente ao Processo: 0801932-75.2024.8.20.5123.** Natal, 07 de Novembro de 2025

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). Subcoordenadoria de Vigilância Sanitária do Estado do Rio Grande do Norte (SUVISA/RN) – Coordenadoria de Vigilância em Saúde. **Relatório Sanitário de Investigação.** SEI nº 33806306. Data de assinatura eletrônica: 18 set. 2025.

SILVA, D. K. ., OLIVEIRA, M. da P. S. de . (2023). Responsabilidade civil do estado: na internação em leito de uti. **Revista Ibero-Americana De Humanidades**, **Ciências E Educação**, v.8, n.12, 760–767. Disponível em: https://doi.org/10.51891/rease.v8i12.8074 Acesso em: 20 set. 2025

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MEDIDAS PROTETIVAS DA LEI MARIA DA PENHA E A RESPOSTA JUDICIAL AO DESCUMPRIMENTO REITERADO: UM ESTUDO DE CASO NO 2º JUIZADO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR NA COMARCA DE NATAL/RN NO ANO DE 2024

Laura Barreto Escóssia[1]

Walber Cunha Lima[2]

RESUMO

Este estudo qualitativo analisou a efetividade das sanções aplicadas ao descumprimento das Medidas Protetivas de Urgência (MPU) e avaliou se a responsabilização judicial exerce função preventiva na redução da reincidência das violações, no âmbito do 2º Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher da Comarca de Natal/RN, no ano de 2024, à luz da Lei Maria da Penha (Lei n.º 11.340/2006). Utilizou-se o método hipotético-dedutivo, com análise de 28 (vinte e oito) casos. Os resultados indicaram que a advertência judicial foi a sanção mais frequentemente aplicada, mostrando-se eficaz como resposta inicial, uma vez que apenas 7 (sete) casos apresentaram reincidência após a primeira medida sancionatória. Contudo, verificou-se que, em situações de risco elevado e persistente, a responsabilização inicial mostrou-se insuficiente, exigindo a adoção de medidas mais rigorosas. Destacou-se, ainda, a relevância do Protocolo Girassol na gestão de risco e no monitoramento contínuo das vítimas. Concluiu-se que, embora as sanções iniciais cumpram função preventiva e contribuam para a redução da reincidência, a efetividade da proteção integral da mulher depende da escalada adequada das respostas judiciais nos casos de reincidência ou elevada periculosidade, bem como da manutenção das Medidas Protetivas de Urgência enquanto perdurar o risco, articulada com a vigilância ativa de programas institucionais.

Palavras-chave: Violência doméstica. Medida protetiva de urgência. Lei Maria da

[1]Acadêmica do 4º ano do curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte - UNI-RN

[2] Professor-orientador. Doutor em Ciências Sociais - UFRN. Docente do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte - UNI-RN. E-mal; walber|@unirn.edu.br

Penha. Descumprimento. Protocolo girassol.

URGENT PROTECTIVE MEASURES OF THE MARIA DA PENHA LAW AND THE JUDICIAL RESPONSE TO REPEATED NON-COMPLIANCE: A CASE STUDY IN THE 2ND COURT OF DOMESTIC AND FAMILY VIOLENCE IN THE NATAL/RN DISTRICT IN 2024.

ABSTRACT

This qualitative study analyzed the effectiveness of the sanctions applied for the violation of Urgent Protective Measures (UPM) and evaluated whether judicial accountability fulfills a preventive function in reducing recidivism, within the scope of the 2nd Court of Domestic and Family Violence Against Women of the District of Natal/RN, in 2024, under the Maria da Penha Law (Law No. 11,340/2006). The hypothetical-deductive method was adopted, with the analysis of 28 (twenty-eight) cases. The results indicated that judicial warning was the most frequently applied sanction and proved effective as an initial response, since only 7 (seven) cases showed recidivism after the first sanction. However, in situations of high and persistent risk, the initial accountability proved insufficient, requiring the adoption of more rigorous measures. The relevance of the Girassol Protocol in risk management and continuous monitoring of victims was also highlighted. It was concluded that, although initial sanctions perform a preventive function and contribute to reducing recidivism, the effectiveness of comprehensive protection for women depends on the appropriate escalation of judicial responses in cases of recidivism or high offender dangerousness, as well as on the maintenance of Urgent Protective Measures while the risk persists, articulated with active institutional monitoring programs.

Keywords: Domestic violence. Emergency protective measure. Maria da Penha Law. Noncompliance. Girassol protocol.

1 INTRODUÇÃO

A temática desenvolvida no presente estudo tem por objetivo analisar analisar a reincidência no descumprimento de medidas protetivas concedidas no ano de 2024, em

casos de violência doméstica e familiar, bem como examinar as respostas judiciais adotadas diante dessas ocorrências no referido ano, no âmbito do 2º Juizado de Violência Doméstica e Familiar da Comarca de Natal/RN.

Nesse contexto, serão abordados conceitos fundamentais necessários à compreensão do objeto de estudo, incluindo a definição de violência doméstica, a natureza e finalidade das medidas protetivas e o âmbito de atuação do 2º Juizado. Em seguida, será analisado o papel das medidas protetivas de urgência, destacando o procedimento de concessão, os mecanismos de aplicação, as restrições impostas ao requerido e as medidas cabíveis em caso de descumprimento.

Serão examinados os dados referentes à quantidade de cautelares concedidas, os cenários de descumprimento e a atuação do Protocolo Girassol, procedimento instituído pela 68ª Promotoria de Justiça da Comarca de Natal para acompanhamento de vítimas. Também serão analisados os pareceres ministeriais, decisões judiciais, reincidência dos requeridos e efetividade das sanções aplicadas.

Diante de um contexto alarmante de crescente violência contra a mulher, deve-se destacar que essa violência, no âmbito doméstico e familiar, está historicamente inserida na sociedade brasileira, sendo, por vezes, tratada como um crime passional ou até mesmo regida pelo ditado popular: “em briga de marido e mulher, não se mete a colher”. Contudo, é importante salientar que a Lei Maria da Penha - Lei nº 11.340/2006 - (Brasil, 2006) não se aplica apenas às relações matrimoniais, abrangendo igualmente outras relaçõe0s familiares. As medidas protetivas de urgência surgem como instrumentos para proteger vítimas de violência física, psicológica, sexual ou patrimonial, com sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

Tem-se que, em 2024, a cada 24 horas, 13 mulheres foram vítimas de alguma forma de violência em razão do gênero, conforme pesquisa Elas Vivem, da Rede de Observatórios de Segurança (Brasil, 2024), evidenciando a gravidade da situação e a necessidade de políticas públicas eficazes voltadas à proteção integral das mulheres.

Sob esse viés, percebe-se que a importância do estudo reside na necessidade de verificar se os instrumentos previstos na Lei nº 11.340/2006 têm sido aplicados de maneira adequada e eficiente no combate à violência doméstica e familiar. Ao analisar a reincidência no descumprimento das medidas protetivas e as respostas judiciais a tais condutas, busca-se compreender se o ordenamento jurídico está sendo capaz de garantir proteção real e efetiva às vítimas, conforme preconiza a Constituição Federal

(Brasil, 1988).

A pesquisa adota abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, com pesquisa bibliográfica em livros, artigos, monografias, dissertações, teses e relatórios institucionais, consolidando conceitos sobre violência doméstica e medidas protetivas. Adota-se o método hipotético-dedutivo, partindo da análise da legislação, doutrina e produção acadêmica feminista para formular hipóteses sobre a efetividade das medidas protetivas, testadas a partir de dados do 2º Juizado, incluindo número de medidas deferidas, descumprimentos, manifestações ministeriais, decisões judiciais e reincidência de agressores.

Dessa forma, a metodologia busca não apenas descrever a realidade, mas avaliá-la criticamente, verificando se os instrumentos da Lei Maria da Penha (Brasil, 2006) asseguram proteção efetiva às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar.

2 A LEI DA MARIA DA PENHA E O SEU CONTEXTO HISTÓRICO

A violência de gênero contra a mulher, um dos tipos de violência contra grupos vulneráveis, deve ser tratada de forma diferenciada, considerando suas nuances específicas e respeitando suas peculiaridades.

Estabelecer tratamento diferenciado a estes grupos faz parte de uma política de adoção de ações afirmativas, que são medidas especiais, tomadas pelo Estado, objetivando diminuir ou eliminar desigualdades historicamente acumuladas, bem como compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização, decorrentes de motivos raciais, étnicos, de gênero etc.

A violência contra a mulher é certamente um tema que tem merecido a preocupação dos diversos setores da sociedade civil e dos órgãos estatais. São enormes as tentativas de robustecer o arcabouço legislativo e a rede de atendimento à mulher vítima. Deve ser intensificada a busca pelo aumento qualitativo deste atendimento, de modo a deferi-lo à mulher e sua família de modo humanizado, com qualidade, com imediatismo.

A Lei 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, cria e evidencia mecanismos necessários para cessar a violência contra a mulher no ambiente familiar e doméstico (Brasil, 2006).

Entretanto, apesar da criação da lei ser recente, a luta das mulheres se inicia há

séculos, em contextos de opressão e segregação.

Historicamente, o sexo feminino é menosprezado, sendo culturalmente associado à fragilidade, à irracionalidade e à inferioridade em relação ao homem. Essa visão consolidou estruturas patriarcais que firmaram a mulher em um espaço privado e a subordinaram às figuras masculinas da família (Beauvoir, 2009). Nesse cenário, a violência doméstica não surgiu como um fenômeno isolado, mas como uma consequência direta desse histórico de opressão, sustentado por séculos em que a mulher era vista como propriedade do marido ou do pai (Canuto, 2021). A naturalização da agressão, frequentemente justificada por ditados populares ou por normas sociais que silenciavam a vítima, reforça que a violência doméstica está enraizada em um processo histórico de marginalização do feminino.

Percebe-se, ainda, que a desvalorização da figura feminina esteve tão enraizada na história brasileira que chegou a refletir diretamente no próprio ordenamento jurídico do país. Exemplo disso é o Código Civil de 1916, que classificava as mulheres casadas como relativamente incapazes para a prática de atos da vida civil, subordinando-as à autorização do marido[3] (Brasil, 1916).

Então, diante disso, afirma-se, com convicção, que, historicamente, a relação entre homem e mulher é marcada pela subordinação da mulher e pela dominação masculina. Essa opressão se manifesta colocando-se o homem acima da figura feminina, frequentemente por meio do uso da força física e psicológica (Duarte, 2022).

Com isso, é perceptível que a violência contra a mulher se apresenta como uma manifestação histórica de poderes desiguais entre homens e mulheres.

2.1. A atuação mundial no combate à violência contra a mulher.

Diante de um contexto histórico alarmante, em 1992, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Recomendação Geral nº 19 do Comitê da CEDAW (Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres), reconhecendo a violência contra a mulher como uma forma de discriminação que compromete o pleno exercício dos direitos humanos[4]

[3] Art. 6. São incapazes, relativamente a certos atos, ou à maneira de os exercer:
II. As mulheres casadas, enquanto subsistir a sociedade conjugal".

[4] Os direitos humanos são um conjunto de normas que reconhecem e protegem a dignidade inerente a todos os seres humanos. Eles orientam a forma como as pessoas vivem em sociedade e se relacionam entre si, além de estabelecerem os deveres do Estado na promoção, proteção e garantia desses direitos fundamentais.

e liberdades fundamentais[5]. O documento destacou que a violência de gênero não se limita ao âmbito privado e exigiu que os Estados adotassem medidas eficazes de prevenção, punição e proteção das vítimas, fortalecendo a responsabilidade estatal na criação de políticas públicas e instrumentos legais para enfrentar o problema. (CEDAW, 1992).

A Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos, realizada em 1993 e promovida pela ONU, reafirmou que a violência contra a mulher constitui violação explícita dos direitos humanos, estabelecendo diretrizes internacionais para políticas de prevenção e proteção em nível nacional e internacional. Posteriormente, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2025) reforçaram esse compromisso, incluindo metas específicas para erradicar a violência contra a mulher e promover a igualdade de gênero, por meio dos ODS 10 e 16 - redução das desigualdades e paz, justiça e instituições eficazes, respectivamente.

No contexto brasileiro, um marco fundamental foi a ratificação da Convenção de Belém do Pará (1994), que obrigou os Estados signatários a implementar medidas concretas para romper situações de opressão, tipificando diferentes formas de violência, inclusive a psicológica. Esse reconhecimento ampliou a compreensão da violência doméstica, mostrando que ela não se restringe à agressão física, mas atinge também a dignidade e a integridade psíquica da mulher. A convenção influenciou diretamente a criação da Lei Maria da Penha, consolidando o compromisso de prevenir, punir e erradicar a violência de gênero no Brasil.

2.2. O caso Maria da Penha Maia Fernandes.

Em um contexto de combate à violência contra a mulher, a história de Maria da Penha ganha destaque no cenário nacional. O relacionamento amoroso, inicialmente marcado por carinho e atenção, mudou após o nascimento das filhas mais novas do casal, quando a família se mudou para Fortaleza/CE, e Maria da Penha passou a sofrer episódios de violência (Instituto Maria da Penha, 2018).

Em 1983, após anos vivendo um relacionamento marcado por violência física e

[5] As liberdades fundamentais correspondem aos direitos básicos e essenciais de todo indivíduo, como a liberdade de expressão, pensamento, religião, locomoção e associação. Garantidas pela Constituição Federal e por tratados internacionais, essas liberdades asseguram que todos possam viver com dignidade, igualdade e sem discriminação. Além de constituírem direitos inerentes à pessoa humana, também impõem deveres de respeito e responsabilidade para com os outros e com a sociedade.

psicológica, Maria da Penha foi vítima de dupla tentativa de feminicídio por seu então marido, Marco Antonio Heredia Viveros - tipo penal ainda não previsto à época dos fatos.

Nos anos seguintes, a trajetória de Maria da Penha destacou-se pela luta, força e coragem, repercutindo internacionalmente e levando à responsabilização do Estado brasileiro por omissão, negligência e tolerância à violência contra a mulher (Instituto Maria da Penha, 2018).

Como consequência, o Estado foi condenado a: processar de forma rápida e eficaz o agressor; investigar irregularidades e atrasos no caso; garantir reparação simbólica e material à vítima; e implementar reformas para eliminar a tolerância e o tratamento discriminatório frente à violência doméstica contra mulheres (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2001).

2.3. A edição da Lei n. 11.340/06 e seus objetivos.

Como forma de reparação simbólica pelos danos causados à Maria da Penha, em 07 de agosto de 2006 foi sancionada a Lei 11.340, mais conhecida como Lei Maria da Penha (Brasil, 2006).

No cenário nacional, a Lei Maria da Penha representa um marco fundamental no enfrentamento à violência de gênero, configurando um avanço significativo na luta das mulheres pela efetivação da igualdade de direitos. Além disso, reforça a garantia de segurança jurídica às mulheres brasileiras, assegurando proteção integral contra todas as formas de violência doméstica e familiar (Brasil, 2006). Nesse sentido, destaca-se o artigo 3º[6] desta lei, que explicita os direitos resguardados às mulheres em situação de violência, servindo como base para a consolidação de políticas públicas e mecanismos de proteção.

Portanto, a Lei Maria da Penha não apenas constitui uma resposta jurídica aos atos de violência sofridos por Maria da Penha, mas também representa um instrumento essencial de proteção e promoção dos direitos das mulheres no Brasil, consolidando avanços na prevenção da violência de gênero e na efetivação da igualdade de direitos.

[6] Art. 3º Serão asseguradas às mulheres as condições para o exercício efetivo dos direitos à vida, à segurança, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, à moradia, ao acesso à justiça, alimentação, à educação, à cultura, à moradia, ao acesso à justiça, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária. (grifei)

3 A LEI MARIA DA PENHA: ESTRUTURA, FINALIDADE E ABRANGÊNCIA.

A Lei 11.340/06 trata da proteção da mulher no ambiente familiar e define como violência doméstica e familiar qualquer ação ou omissão baseada em gênero que cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico, bem como dano moral ou patrimonial à mulher (Brasil, 2006).

A Lei Maria da Penha (LMP) abrange diferentes contextos de convivência, sendo criada para prevenir e punir a violência doméstica e familiar. No âmbito da unidade doméstica, considera agressores aqueles que compartilham permanentemente o mesmo espaço, com ou sem vínculo familiar. No âmbito familiar, aplica-se a pessoas aparentadas, unidas por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa. Em relações íntimas de afeto, também se reconhece a violência mesmo sem coabitação entre agressor e vítima. A lei garante proteção a todas as mulheres, independentemente da orientação sexual (Brasil, 2006).

A Lei Maria da Penha, ao tratar da violência de gênero, deixa claro que sua aplicação não se restringe às relações heteroafetivas ou familiares tradicionais, como entre pai e filha ou entre irmãos.

Pelo contrário, a LMP foi criada para proteger mulheres que são vítimas de violência justamente por sua condição de gênero, especialmente quando essa violência ocorre em espaços que deveriam ser de acolhimento e segurança: seus lares e suas famílias.

3.1. A violência psicológica, patrimonial, sexual, física e moral.

O artigo 7º da Lei Maria da Penha (Brasil, 2006) apresenta as diferentes formas de violência doméstica e familiar contra a mulher, reconhecendo que a agressão não se limita ao aspecto físico, mas pode assumir múltiplas dimensões, todas igualmente capazes de violar a dignidade, a liberdade e a integridade da vítima. Essa previsão legal é ampla e detalhada, justamente para assegurar proteção integral e abranger situações que, por muito tempo, permaneceram invisíveis no âmbito jurídico e social.

A violência física corresponde a qualquer ato que cause ofensa à integridade ou à saúde corporal da mulher, como tapas, socos, queimaduras e estrangulamento, entre outras agressões que comprometem sua segurança e bem-estar, deixando marcas, ou

não.

Já a violência psicológica caracteriza-se por comportamentos que causem dano emocional, abalam a autoestima ou ainda controlam as ações e decisões da vítima, tais como ameaça, humilhação, manipulação, isolamento, perseguição e chantagem.

Além disso, a violência sexual ocorre quando a mulher é constrangida a manter relações não desejadas, impedida de usar métodos contraceptivos, forçada à gravidez ou, ainda, submetida a práticas que restrinjam seus direitos sexuais e reprodutivos.

No mesmo sentido, a violência patrimonial refere-se à retenção, destruição ou apropriação de bens, documentos, valores e recursos econômicos, sendo frequentemente utilizada como forma de controle financeiro e de dependência.

Por fim, a violência moral envolve condutas que atinjam a honra da mulher, como calúnia, difamação ou injúria, prejudicando sua imagem e credibilidade social.

Dessa forma, o artigo 7º da Lei Maria da Penha evidencia que a violência doméstica e familiar não se limita às agressões físicas, mas também se manifesta em diferentes dimensões, todas capazes de ferir a dignidade e a liberdade da mulher. Assim, reforça-se a importância de instrumentos jurídicos de proteção integral.

4 AS MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA NA LEI MARIA DA PENHA.

As medidas protetivas de urgência têm por finalidade assegurar às mulheres o direito a uma vida livre de violência, resguardando sua integridade física, psicológica e patrimonial. Trata-se de instrumentos jurídicos concebidos para garantir a efetiva proteção da mulher e para prevenir a perpetuação da violência no âmbito doméstico e familiar[7].

Observa-se que as medidas protetivas protetivas de urgência não são de natureza cautelar[8], tampouco estão condicionadas à existência de um processo civil ou criminal - nem poderia exigir-se esse condicionamento em respeito a necessidade de proteção integral da vítima[9]. Os Tribunais Superiores são pacíficos em afirmar que as

[7] **TJPR - Tribunal de Justiça do Paraná. Medidas Protetivas de Urgência.** Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/web/cevid/medidas-protetivas> . Acesso em 18 de setembro de 2025.

[8] A natureza cautelar corresponde a uma medida destinada a proteger um direito ou garantir a efetividade de um processo principal, evitando prejuízos decorrentes da demora. Para sua concessão, exige-se a presença de dois requisitos: a plausibilidade do direito alegado (*fumus boni iuris*) e o risco de dano grave pela demora (*periculum in mora*).

[9] O princípio da proteção integral da mulher em situação de violência doméstica e familiar garante não apenas a titularidade dos direitos fundamentais, como também outros direitos que são assegurados pela Lei Maria da Penha (ser comunicada sobre a prisão e liberdade do autor da violência, o de assistência jurídica, o de pedir, pessoalmente,

medidas protetivas cuidam e protegem as vítimas, não o processo judicial (Fernandes, 2021, p. 245).

Nesse sentido, destaca-se o posicionamento da professora Valéria Diez Scarance Fernandes quando esta afirma:

> "A mulher em situação de violência busca "a justiça" não para processar o autor da violência, mas para se libertar dessa situação de violência. Assim, negar a uma mulher o pedido de socorro simplesmente porque ela não deseja - ou não tem forças para - processar o parceiro pode significar condenar essa mulher a uma vida de eterna violência e quiçá à morte."

Ainda, cumpre destacar que o Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao julgar o Tema 1249[10], consolidou seu entendimento acerca das medidas protetivas de urgência, esclarecendo seu conceito, a inexistência de prazo determinado para sua duração e a necessidade de manutenção enquanto persistir a situação de risco. A Corte reconhece a condição de vulnerabilidade da vítima e afirma que tais medidas devem subsistir até que esteja plenamente assegurada sua integridade e segurança. Veja-se:

> Ementa:
>
> DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL. **RECLAMAÇÃO. PEDIDO DE REVOGAÇÃO DE MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA EM FAVOR DA VÍTIMA. SITUAÇÃO DE RISCO NÃO AFASTADA. NECESSIDADE DE MANUTENÇÃO DAS MEDIDAS PROTETIVAS. RECLAMAÇÃO IMPROCEDENTE.**
> (...)
>
> 4. Com o advento da Lei n. 14550/2023, que trouxe alterações à Lei Maria da Penha, tem-se que as medidas protetivas de urgência vigorarão enquanto persistir risco à integridade física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral da ofendida ou de seus dependentes; independentemente da tipificação penal da violência, do ajuizamento de ação penal ou cível, da existência de inquérito policial ou do registro de boletim de ocorrência.
> 5. No âmbito do Superior Tribunal de Justiça prevalece o entendimento de que as medidas protetivas de urgência, previstas no artigo 22 da Lei nº 11.340/2006, não se destinam à utilidade e efetividade de um processo específico, pois possuem o escopo de proteger a vítima independentemente da existência de inquérito policial ou ação penal, bastando o risco do ato ilícito em detrimento da mulher. O enunciado nº 37 do Fórum Nacional de Juízas e Juízes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher consagrou exegese no sentido de que "a concessão da medida protetiva de urgência não está

---

medidas protetivas, entre outros). A proteção integral da mulher compreende, também, as garantias no trabalho e na vida profissional. (Canuto, 2021, p. 42)

[10] **Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Medidas Protetivas e de assistência à vítima de violência doméstica.** Disponível em: <https://www.tidft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/lei-maria-da-penha-na-visao-do-tidft/das-medidas-protetivas-de-urgencia/medidas-protetivas-e-de-assistencia-a-vitima-de-violencia-domestica>. Acesso em 18 de setembro de 2025.

> condicionada à existência de fato que configure, em tese, ilícito penal".
> 6. Incensurável a decisão que manteve as medidas protetivas de urgência para assegurar integridade física e psicológica da interessada, diante da persistente situação conflituosa entre as partes.
> (...)
>
> (Acórdão 1968910, 0710222-35.2024.8.07.0014, Relator(a): SILVANIO BARBOSA DOS SANTOS, 2ª TURMA CRIMINAL, data de julgamento: 13/02/2025, publicado no DJe: 24/02/2025.)

Nesse sentido, a Promotora de Justiça da 68ª Promotoria de Justiça do Rio Grande do Norte, Promotoria Especializada em Combate à Violência Contra à Mulher, Dra. Érica Canuto, está certa em afirmar: "A medida protetiva é o coração da Lei Maria da Penha. Porque é a prevenção. É uma ordem do juiz que diz: não fale com ela, não se aproxime dela, não vá na escola dela, deixe ela em paz. Deixa essa mulher viver a vida dela." [11] Isso porque "o fim das medidas protetivas é proteger direitos fundamentais, evitando a continuidade da violência e das situações que a favorecem. Não são, necessariamente, preparatórias de qualquer ação judicial. Não visam processos, mas pessoas" (Dias, 2012).

4.2. O caminho para a concessão da Medida Protetiva de Urgência.

No contexto de violência doméstica e familiar, a palavra da vítima carrega enorme juízo de valor com relação a presença de indícios de autoria e a materialidade delitiva (Sousa, 2022).

Nesta feita, para a concessão das medidas não se faz necessária a oitiva do suposto autor, tampouco do Ministério Público ou a realização de uma audiência entre as partes (Brasil, 2006).

Para solicitar MPU, a vítima deve procurar a Delegacia da Mulher, Delegacias de Polícia como um todo, realizar um registro de ocorrência via Delegacia Eletrônica, buscar o Ministério Público ou o Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Na ocasião, a ofendida deve relatar a violência sofrida, a qual será registrada pela Autoridade Policial e encaminhada para o Juiz competente no prazo de 48 (quarenta e oito) horas. Assim, com base na análise do caso concreto, o magistrado

[11] **Promotora Érica Canuto alerta: 'Cada grito pode ser o início do feminicídio'.** Disponível em: <https://agorarn.com.br/natal/promotora-erica-canuto-alerta-cada-grito-pode-ser-o-inicio-do-feminicidi o/> . Acesso em 21 de setembro de 2025.

poderá conceder, ou não, a medida protetiva[12].

Em um cenário de luta pela integridade física e psíquica da mulher, a figura de autonomia da medida protetiva de urgência mostra-se um fator crucial. O artigo 19[13] da Lei 11.340/06 (Brasil, 2006) evidencia a imediatidade da concessão das protetivas.

Na violência doméstica o *periculum in mora*[14] é evidente, de modo que a demora para a concessão da MPU faz com que a vítima esteja, mais uma vez, em situação de risco. Assim, a Lei Maria da Penha preconiza que as medidas protetivas de urgência podem ser concedidas de pronto, sem a necessidade de oitiva prévia do agressor, tampouco parecer do Ministério Público.

O intuito das medidas protetivas de urgência é salvar a vida de mulheres, tirá-las da situação de violência e permitir que elas tenham a chance de recomeçar suas vidas, pois, como a própria Maria da Penha explicita, "a vida começa quando a violência acaba".

4.3. Espécies de medidas protetivas.

Decerto, destaca-se que a concessão de uma medida protetiva de urgência não busca apenas proteger a mulher que está em situação de violência, mas, também, visa a responsabilização do agressor.

---

[12] **Como solicitar Medidas Protetivas de Urgência?. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.** Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/nucleo-judiciario-da-mulher/o-nucleo-judiciario-da-mulher/como-pedir-medidas-protetivas-de-urgencia>. Acesso em 21 de setembro de 2025.

[13] Art. 19. As medidas protetivas de urgência poderão ser concedidas pelo juiz, a requerimento do Ministério Público ou a pedido da ofendida.

§ 1º As medidas protetivas de urgência poderão ser concedidas de imediato, independentemente de audiência das partes e de manifestação do Ministério Público, devendo este ser prontamente comunicado.

§ 2º As medidas protetivas de urgência serão aplicadas isolada ou cumulativamente, e poderão ser substituídas a qualquer tempo por outras de maior eficácia, sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados.

§ 3º Poderá o juiz, a requerimento do Ministério Público ou a pedido da ofendida, conceder novas medidas protetivas de urgência ou rever aquelas já concedidas, se entender necessário à proteção da ofendida, de seus familiares e de seu patrimônio, ouvido o Ministério Público.

§ 4º As medidas protetivas de urgência serão concedidas em juízo de cognição sumária a partir do depoimento da ofendida perante a autoridade policial ou da apresentação de suas alegações escritas e poderão ser indeferidas no caso de avaliação pela autoridade de inexistência de risco à integridade física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral da ofendida ou de seus dependentes. (Incluído pela Lei nº 14.550, de 2023)

§ 5º As medidas protetivas de urgência serão concedidas independentemente da tipificação penal da violência, do ajuizamento de ação penal ou cível, da existência de inquérito policial ou do registro de boletim de ocorrência. (Incluído pela Lei nº 14.550, de 2023)

§ 6º As medidas protetivas de urgência vigorarão enquanto persistir risco à integridade física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral da ofendida ou de seus dependentes.

[14] Perigo da demora.

Nesse sentido, os artigos de 22 a 24 da Lei Maria da Penha (Brasil, 2006) tratam de medidas que protegem a vítima ou que obrigam o agressor. Araújo (2022, p.31) coaduna que "é possível presumir que o rol de medidas de urgência não poder-se-ia encontrar-se adstrito às hipóteses elencadas em Lei, pois, se assim fosse, não viriam a dar conta de situações diversas ou de novas formas de violência". Portanto, tem-se que este seria um rol exemplificativo, em que outras formas proteção e punição podem ser admitidas, sem eventual prejuízo àquelas previstas por esta Lei, conforme é destacado.

O artigo 22 traz consigo um conjunto de medidas protetivas de urgência voltadas diretamente à proteção da mulher em situação de violência doméstica e familiar, permitindo ao juiz impor restrições imediatas ao agressor, ainda que antes de sua citação ou oitiva. Entre essas medidas, destacam-se o afastamento do lar ou local de convivência com a ofendida, a proibição de aproximação e contato com a vítima, seus familiares e testemunhas, bem como a suspensão da posse ou restrição do porte de armas (Brasil, 2006).

Ainda, o artigo 23 desta Lei versa acerca das medidas protetivas de urgência à ofendida, as quais surgem como uma figura de complementação direta ao artigo anterior. Nesta feita, percebe-se que este texto legal busca preservar a dignidade da mulher vítima de violência doméstica, de modo a promover apoio social, psicológico e, até mesmo, financeiro. (Brasil, 2006)

No âmbito deste artigo, tem-se a figura da Casa Abrigo - em Natal, a Casa Abrigo Clara Camarão -, a qual tem como objetivo oferecer moradia protegida e sigilosa por tempo integral às mulheres e seus dependentes em situação de violência doméstica (SEMUL, 2014). Nesse mesmo contexto, o Centro de Referência Mulher Cidadã Elizabeth Nasser (CREN), também residente em Natal/RN, e que tem como objetivo apoiar a mulher, incentivar e auxiliar o seu desenvolvimento psicológico e profissional. Cumpre destacar, ainda, a presença de assistentes sociais e psicólogos para realizar atendimentos com as vítimas e suas famílias. Dado ao exposto, pode-se perceber que esses institutos são necessários e utilizados como forma de *encaminhar a ofendida e seus dependentes a programa oficial ou comunitário de proteção ou de atendimento* (Brasil, 2006).

No que tange à relação entre a ofendida e o lar, é possível perceber que tanto o art. 22, inciso II, quanto o art. 23, incisos II e III, da Lei Maria da Penha, tratam dessa questão sob perspectivas complementares. O art. 22, II, prioriza a preservação da

integridade física e psicológica da vítima, ao permitir o afastamento do agressor do lar, domicílio ou local de convivência, garantindo que a mulher permaneça em um ambiente seguro e livre de novas agressões.

Contudo, a realidade das relações de violência doméstica revela que, em determinadas situações, a permanência da ofendida no lar pode representar risco à sua segurança ou bem-estar emocional. Nesses casos, o art. 23, por meio dos incisos destacados, autoriza o afastamento da própria vítima do ambiente doméstico, sem que isso implique perda de seus direitos patrimoniais, da guarda dos filhos ou dos alimentos. Ademais, a possibilidade de separação de corpos (inciso IV) reforça o caráter protetivo e preventivo da medida, assegurando que a proteção à mulher prevaleça sobre eventuais vínculos formais de convivência conjugal. Não obstando, também, a possibilidade do magistrado conceder a matrícula dos descendentes da ofendida em instituição de ensino básica mais próxima de seu domicílio, ou a transferência deles para essa instituição, independentemente de existência de vaga (Brasil, 2006).

Dessa forma, percebe-se que os dispositivos se complementam na construção de uma rede de proteção integral, que busca, acima de tudo, garantir à mulher o direito de viver sem violência, seja afastando o agressor, seja proporcionando meios para que ela própria se afaste do ambiente opressor, sem eventuais prejuízos futuros.

Outrossim, os bens patrimoniais da ofendida, haja vista a tipificação da violência patrimonial nesta Lei, vide Artigo 7º, inciso IV[15] são protegidos pelo artigo 24. A ofendida tem a garantia de restituição dos bens indevidamente subtraídos pelo agressor, proibição temporária para a celebração de atos e contratos de compra; venda e locação de propriedade em comum, salvo expressa autorização judicial; suspensão das procurações conferidas pela ofendida ao agressor e, até mesmo, prestação de caução provisória, mediante depósito judicial, por perdas e danos materiais decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a ofendida.

Portanto, em razão do princípio da necessidade de proteção integral da vítima, a medida protetiva deve ser a primeira providência a ser adotada, sendo elas importantes instrumentos de caráter preventivo e protetivo, porquanto coíbem e contribuem para cessar situação de risco, pois asseguram a efetiva proteção à vítima e seus familiares

[15] Art. 7º São formas de violência doméstica e familiar contra a mulher, entre outras:
IV - a violência patrimonial, entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades;

(art. 19, §3º). Assim, devem ser aplicadas ou mantidas sempre que a segurança da ofendida ou as circunstâncias a exigirem (Brasil, 2006).

4.4. O descumprimento das medidas protetivas de urgência.

A partir do momento da concessão de uma medida protetiva, o Oficial de Justiça designado passa a empreender diligências para promover a intimação das partes, tanto a requerente quanto o requerido. Havendo a intimação do agressor, este é cientificado da necessidade do cumprimento integral das cautelares, sob pena de responder pelo crime de descumprimento de medida protetiva, previsto no artigo 24-A[16] da Lei 11.3401/06 (Brasil, 2006).

A notícia de descumprimento da MPU, por si só, não acarreta imediata decretação da prisão preventiva, pois se exige uma análise acurada do caso concreto, sob pena de incorrer em critérios desproporcionais e desarrazoados mediante aplicação de medida demasiadamente gravosa ao agressor.

Nesse sentido, existem, medidas alternativas aptas a assegurar o cumprimento das medidas protetivas de urgência anteriormente deferidas, bem como garantir a incolumidade física e psicológica da ofendida contra novas investidas do requerido, quais sejam: advertência, advertência em audiência, o binário (monitoramento eletrônico a ser instalado no agressor e botão do pânico fornecido à vítima) e, como *última ratio,* a decretação da prisão preventiva.

A advertência é dirigida ao requerido para o integral cumprimento das medidas protetivas de urgência, nos termos da decisão judicial prolatada, notadamente para que se abstenha de efetuar, novamente, condutas que possam configurar como descumprimento das cautelares. No caso de insistir, poderá incorrer em novo descumprimento sujeito a aplicação de sanção mais severa – prisão, além de responsabilização pela infração ao art. 24-A da Lei nº 11.340/06.

Nesse mesmo sentido, a advertência em audiência é designada para que haja a admoestação pessoal do requerido quanto à necessidade do cumprimento integral das medidas protetivas de urgência, sendo este procedimento presidido pelo magistrado do Juizado Especial em que corre a Medida Protetiva.

[16] Art. 24-A. Descumprir decisão judicial que defere medidas protetivas de urgência previstas nesta Lei: (Incluído pela Lei nº 13.641, de 2018) Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

O binário surge como uma medida mais enérgica ante ao descumprimento das cautelares. Diante da gravidade do caso concreto em análise, o *Parquet* pode solicitar que seja determinado o uso de tornozeleira eletrônica pelo requerido (monitoramento eletrônico) associado com o uso do Botão do Pânico pela vítima, como providências alternativas enxergadas para monitorar e avaliar o risco efetivo à vítima – nos moldes do Ato Conjunto nº 05/2020-TJ/CGJ/SEAP[17].

Como medida mais gravosa ao agressor que descumprime as medidas protetivas, tem-se a prisão preventiva. Nos termos do que assevera o art. 312 do CPP[18], a prisão preventiva é instrumento autorizado nos casos em que a ordem pública esteja em risco (Brasil, 1941), somado à prova de existência do crime e indício suficiente de autoria e do perigo gerado pelo estado de liberdade do imputado, sobejamente demonstrado pela declaração da ofendida**.**

Ainda, nos termos do que assevera o art. 313, inciso III, do CPP, nas hipóteses de violência doméstica e familiar contra a mulher caberá a prisão preventiva para assegurar a eficácia das medidas protetivas de urgência, quando estas em si se revelarem ineficazes para a tutela da mulher tendo em vista os reiterados descumprimentos empreendidos pelo acusado em face da vítima e o completo desinteresse deste em atender os comandos judiciais (Brasil, 1941).

Como se observa, embora a prisão preventiva deva ser decretada "em último caso" (art. 282, § 4º, do CPP), ela deve, obrigatoriamente, atender aos critérios de necessidade, adequação e proporcionalidade. Nesse contexto, é evidente que não se pode permitir que o ofensor continue a violar os direitos da vítima, uma vez que isso configura um risco concreto e iminente. Diante disso, a decretação da prisão preventiva surge como uma forma de evitar que os órgãos estatais sejam responsabilizados pela omissão em casos de risco real e iminente à vida da vítima.

5 O PROTOCOLO GIRASSOL COMO UMA FORMA DE REDE DE APOIO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA.

[17] O Ato Conjunto nº 05/2020-TJ/CGJ/SEAP é um ato normativo do Tribunal de Justiça (TJ), Corregedoria-Geral da Justiça (CGJ) e Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP) do Rio Grande do Norte (RN) que regula a monitoração eletrônica, incluindo o uso de tornozeleiras e o botão do pânico.

[18] Art. 312. A prisão preventiva poderá ser decretada como garantia da ordem pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal ou para assegurar a aplicação da lei penal, quando houver prova da existência do crime e indício suficiente de autoria e de perigo gerado pelo estado de liberdade do imputado. (Redação dada pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência)

A rede de enfrentamento à violência contras as Mulheres versa sobre a atuação uníssona entre instituições, serviços governamentais e não-governamentais, entidades da sociedade civil e comunidade, que tem como objetivo o desenvolvimento de estratégias voltadas para a prevenção da violência doméstica, atuando de forma abrangente de modo a transformar contextos sociais e culturais. Essa rede tem quatro objetivos principais: o combate e a prevenção à violência contra a mulher, a assistência às mulheres em situação de violência e a garantia de seus direitos.

A rede de atendimento às mulheres em situação de violência surge como uma figura complementar, a qual atua diretamente no acolhimento dessas mulheres. É formada por ações e serviços de diversos setores, tais quais assistência social, segurança pública, saúde e justiça, de modo a melhorar a quantidade e qualidade dos atendimentos às mulheres vítimas de violência doméstica, de modo que estão na linha de frente, dando apoio e protegendo as vítimas.

Os serviços especializados são aqueles que atuam de modo exclusivo às vítimas de violência doméstica e familiar. São esses: Centros de Atendimento à Mulher em Situação de Violência, Casas Abrigos, Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, Defensoria Pública, Ministério Público, Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher, Ouvidoria da mulher, dentre outros.

De maneira análoga, a 68ª Promotoria de Justiça do Ministério Público do Rio Grande do Norte, em Janeiro de 2023, por meio do Procedimento de Gestão Administrativa n.º 20.23.2129.0000177/2023-42 e publicado oficialmente junto ao Conselho Nacional do Ministério Público sob o n.º 3844/2023 criou o "Protocolo Girassol".[19]

O Protocolo de Girassol surge como um importante mecanismo de proteção e acompanhamento destinado às vítimas de violência doméstica. Sua atuação se inicia quando há o primeiro descumprimento de medida protetiva por parte do agressor. A partir desse momento, a vítima é inserida no protocolo e passa a receber um apoio contínuo por membros da Promotoria, permitindo um monitoramento mais próximo da sua situação.

Dessa forma, a atuação passa a ser individualizada, considerando as particularidades de cada vítima inserida no Protocolo. A equipe capacitada realiza uma

[19] XAVIER, Marina Maria Moreno. *Avaliação da eficácia do processo de implementação do protocolo Girassol na 68ª Promotoria de Justiça de Natal/RN.* 2024. Trabalho de Conclusão de Curso Gestão de Políticas Públicas – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2024.

gestão contínua do risco, iniciada pelo preenchimento do Formulário Nacional de Avaliação de Risco (FONAR) [20], utilizado na etapa inicial do atendimento. Posteriormente, o monitoramento se desenvolve por meio da análise dos indicadores de risco, associada à percepção técnica construída ao longo dos atendimentos e do acompanhamento especializado.

A periodicidade desse acompanhamento — semanal, quinzenal, mensal ou a cada 60 dias — é definida conforme a gravidade e o risco envolvido em cada caso. Essa flexibilização garante que o Estado atue de maneira proporcional e responsiva, priorizando situações de maior vulnerabilidade.

A relevância do Protocolo de Girassol não se limita ao acompanhamento formal. Ele desempenha um papel essencial ao identificar a real situação de risco da mulher ao longo do tempo e ao verificar se novos descumprimentos das medidas protetivas estão ocorrendo. Muitas vezes, a vítima deixa de registrar o descumprimento na delegacia, no Juizado ou na Secretaria das Promotorias de Violência Doméstica, seja por medo, desgaste emocional ou falta de acesso à informação. Entretanto, quando há o contato direto promovido pelo protocolo, a vítima se sente mais segura para relatar fatos que, de outra forma, permaneceriam ocultos.

Assim, quando a mulher revela que houve um descumprimento, é imediatamente instaurado um procedimento extrajudicial, denominado Notícia de Fato[21] junto à Secretaria das Promotorias de Violência Doméstica. Esse procedimento possibilita que o agressor seja responsabilizado e penalizado de forma adequada, reforçando a obrigatoriedade do cumprimento integral da medida protetiva e fortalecendo a efetividade da rede de proteção.

Dessa forma, o Protocolo de Girassol representa um avanço significativo no enfrentamento à violência doméstica, ao unir vigilância ativa, acolhimento contínuo e resposta institucional rápida, garantindo que a proteção às vítimas seja cada vez mais efetiva.

---

[20] Implementado nos termos da resolução conjunta n.º Nº 5 de 03/03/2020 do Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público, a qual define em seu art. 2º: "o Formulário Nacional de Avaliação de Risco, como novo instrumento da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres instituído pelo Conselho Nacional de Justiça e por políticas públicas implementadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público, tem por objetivo identificar os fatores que indiquem o risco da mulher vir a sofrer qualquer forma de violência no âmbito das relações domésticas e familiares".

[21] Nos termos do art. 1º da resolução n.º 012/2018-CPJ/MPRN, A notícia de fato é qualquer demanda dirigida aos órgãos da atividade-fim do Ministério Público, submetida à apreciação de seus membros, conforme as atribuições das respectivas áreas de atuação, podendo ser formulada presencialmente ou não, dentre outros, por meio de atendimentos, requerimentos e representações e apresentação de documentos.

6 ESTUDO DE CASO: O 2º JUIZADO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR DA COMARCA DE NATAL/RN (2024)

Com base na análise dos dados coletados no âmbito do Protocolo Girassol no ano de 2024, foi possível examinar as medidas protetivas concedidas, os descumprimentos noticiados, os pareceres ministeriais emitidos em cada caso e a resposta judicial diante das violações. Por fim, avaliou-se a efetividade das sanções aplicadas aos agressores, verificando-se a existência de eventual reincidência após as decisões judiciais.

De acordo com o Jornal Tribuna do Norte, no ano de 2024, foram registradas, no estado do Rio Grande do Norte, 12.623 medidas protetivas demandadas, um aumento de 165,72% em relação ao ano de 2020. Esses dados são significativos e preocupantes, principalmente quando observado o cenário que o Brasil está na 5ª colocação do ranking dos países que mais matam mulheres.

O portal GPS JUS, do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, registra que, apenas no mês de Dezembro de 2024, o 2º Juizado de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher da Comarca de Natal/RN registrou pedido de 50 (cinquenta) novas medidas protetivas, sendo 37 (trinta e sete) concedidas integralmente e 3 (três) concedidas em parte.

Diante de um cenário crescente de violência contra a mulher, o Protocolo Girassol é um importante mecanismo de acompanhamento à vítima, haja vista que a figura do Ministério Público nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher possui caráter essencial e multifacetado, exercendo funções que vão desde a promoção da ordem jurídica e a proteção dos direitos fundamentais até a articulação com a rede de enfrentamento e atendimento. Nesta feita, como órgão constitucionalmente responsável pela defesa da sociedade, o Ministério Público integra, fiscaliza e impulsiona medidas voltadas à prevenção, repressão e acompanhamento das situações de violência, assegurando que a Lei Maria da Penha seja aplicada de forma efetiva e coordenada.

No âmbito deste trabalho, foram analisadas 28 (vinte e oito) medidas protetivas concedidas e descumpridas no ano de 2024.

Verificou-se que, entre os casos concretos analisados, apenas três agressores reincidiram no descumprimento de medida protetiva envolvendo a mesma vítima. Em outras palavras, esses indivíduos já haviam sido submetidos a medidas protetivas

anteriormente, as quais foram posteriormente revogadas. Contudo, diante de novos episódios de violência, a ofendida voltou a solicitar a aplicação das medidas cautelares previstas na Lei Maria da Penha.

Além disso, ao se analisar o pleito ministerial apresentado após o descumprimento de uma Medida Protetiva de Urgência (MPU), observa-se que a advertência é a sanção mais frequentemente requerida nos casos estudados. Entre os processos examinados, em 17 (dezessete) deles o Ministério Público manifestou-se pela advertência ao requerido. Na sequência, em 05 (cinco) casos, o parecer ministerial foi pela decretação da prisão preventiva. Já a advertência em audiência e o binário aparecem como os pedidos menos frequentes, empatados, com 03 (três) solicitações cada.

Observa-se que as decisões judiciais, em sua maioria, acompanham o pleito ministerial. As 17 (dezessete) advertências requeridas foram integralmente concedidas. No entanto, quanto aos pedidos de prisão preventiva, apenas 04 (quatro) foram acolhidos pelo juízo.

Percebe-se que, embora o binário tenha sido solicitado apenas 03 (três) vezes pelo Ministério Público, a magistrada entendeu que essa era a sanção mais adequada em 05 (cinco) casos. Ademais, somente uma advertência em audiência foi deferida.

Por fim, em um dos processos analisados, o pedido de aplicação de sanção por descumprimento da MPU foi indeferido, uma vez que o juízo entendeu não haver, naquele caso, violação às cautelares impostas.

Convém mencionar, ainda, que os requeridos que descumprem medidas protetivas respondem, também, pelo crime autônomo de descumprimento de medida protetiva (Art. 24-A da Lei 11.340/06). O delito é investigado pela Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher e, posteriormente, encaminhado ao Ministério Público, para que haja o oferecimento da denúncia.

Assim verifica-se, ainda, que, das 28 (vinte e oito) medidas protetivas analisadas, apenas sete registraram novo descumprimento após a primeira sanção aplicada, o que demonstra, de início, efetividade das respostas estatais. Entre esses sete casos, cinco apresentaram um padrão relevante: o descumprimento ocorreu mesmo após a advertência inicial. Nesses casos, a adoção imediata de medidas mais severas, como o monitoramento binário, mostrou-se imprescindível para reforçar a proteção da vítima e desestimular novas violações.

Em outro caso, porém, ainda mais emblemático, o binário já havia sido aplicado, mas a elevada gravidade da situação e o alto grau de periculosidade do agressor evidenciaram a insuficiência dessa medida. Diante da reiterada ameaça à integridade da vítima, tornou-se necessária a formulação de três pedidos sucessivos de prisão preventiva, demonstrando que, em determinados contextos, somente a segregação cautelar é capaz de interromper o ciclo de violência e assegurar a efetividade das medidas protetivas.

7 CONCLUSÃO

O presente artigo, ao analisar a reincidência no descumprimento das medidas protetivas de urgência e as respostas judiciais adotadas no âmbito do 2º Juizado de Violência Doméstica e Familiar da Comarca de Natal/RN, no ano de 2024, evidenciou a relevância e, em grande medida, a efetividade inicial das sanções aplicadas. A análise dos dados revelou um cenário encorajador no que se refere à resposta estatal diante do primeiro descumprimento das cautelares, indicando a capacidade do sistema de justiça em atuar de forma preventiva e dissuasória em um primeiro momento.

Dos 28 (vinte e oito) casos analisados em que houve registro de descumprimento das medidas protetivas, apenas 7 (sete) apresentaram nova violação após a aplicação da primeira sanção. Essa baixa taxa de reincidência imediata sugere que as medidas punitivas e de conscientização iniciais, especialmente a advertência judicial — sanção mais frequentemente requerida e integralmente deferida nos casos examinados — desempenham papel fundamental como instrumento inaugural de intervenção e contenção da continuidade da violência doméstica.

Não obstante, a pesquisa também evidenciou a necessidade de uma resposta estatal mais célere e rigorosa diante da persistência ou intensificação do risco. Observou-se que, dos sete casos de reincidência, cinco ocorreram mesmo após a aplicação da advertência inicial, demonstrando que, em determinados contextos, tal medida se mostra insuficiente para inibir novas violações. Nesses cenários, a adoção de instrumentos mais gravosos, como o monitoramento eletrônico binário — com a utilização de tornozeleira eletrônica pelo agressor e botão do pânico pela vítima — revelou-se imprescindível para o reforço da proteção da mulher e para a efetiva desestimulação de novas condutas ilícitas.

Destaca-se, ainda, a atuação do Protocolo Girassol, procedimento instituído pela 68ª Promotoria de Justiça de Natal, como mecanismo essencial para o acompanhamento contínuo das vítimas e para a gestão ativa do risco. Ao possibilitar a identificação de situações de violência e ameaça que não necessariamente culminam em registros policiais formais, o Protocolo contribui para uma resposta institucional mais rápida e integrada, fortalecendo a fiscalização do cumprimento das medidas protetivas e a rede de proteção à mulher.

Conclui-se, portanto, que, embora a advertência judicial se revele eficaz como primeira resposta ao descumprimento das medidas protetivas de urgência, funcionando como importante fator de contenção inicial, a efetividade da proteção integral da mulher exige a pronta e adequada escalada das sanções nos casos de reincidência ou elevada periculosidade do agressor. A manutenção das medidas protetivas enquanto perdurar o risco, articulada com a vigilância ativa de programas como o Protocolo Girassol e com a aplicação de instrumentos mais severos — tais como o monitoramento eletrônico binário e, nos casos mais críticos, a prisão preventiva — constitui o caminho necessário para assegurar que a Lei Maria da Penha cumpra seu objetivo primordial: garantir à mulher o direito fundamental a uma vida livre de violência.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Maria Giovana. **Medidas protetivas da lei maria da penha: rol restrito ou possível de ampliação?.** Universidade são judas tadeu. São Paulo, 2022. Disponível em: https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/27965. Acesso em: 26 set. 2025.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1993. A/RES/48/104. **Declaração sobre a eliminação da violência contra as mulheres.** 20 de dezembro. Disponível em http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/48/104, acesso em 08 de outubro de 2025.

BRASIL. Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006. Dispõe sobre a criação de mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, entre outras providências. Presidência da República. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil,** Brasília, DF. Disponível em: site oficial da Presidência da República. Acesso em: 20 Ago. 2025.

BRASIL. Código de Processo Penal. Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Art. 312. Prisão preventiva. **Diário Oficial da União**, 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. Código de Processo Penal. Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Art. 313. Prisão preventiva. **Diário Oficial da União**, 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 3.688, de 3 de outubro de 1941. Lei das Contravenções Penais. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, 13 out. 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm. Acesso em: 17 set. 2025.

BEAUVOIR, Simone de. **O Segundo Sexo**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009.

CANUTO, Érica. Promotora Érica Canuto alerta: "Cada grito pode ser o início do feminicídio". **Agora RN**, Natal, 31 de julho de 2025 Disponível em: https://agorarn.com.br/natal/promotora-erica-canuto-alerta-cada-grito-pode-ser-o-inicio-do-feminicidio/ Acesso em: 21 set. 2025.

CANUTO, Érica. **Princípios especiais da Lei Maria da Penha e a garantia dos direitos fundamentais da mulher em situação de violência doméstica e familiar.** Belo Horizonte: Fórum, 2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Relatório n.º 54/01: Caso 12.051 - Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil.** Apresentado em 16 de abril de 2001.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Brasil tem a quinta maior taxa de feminicídio no mundo.** TV Câmara, 14 mar. 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/tv/553531-brasil-tem-a-quinta-maior-taxa-de-feminicidio-no-mundo/. Acesso em: 15 out. 2025.

DIAS. Maria Berenice. **A Lei Maria da Penha na justiça**. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012

DUARTE, Luís Roberto C. **Violência doméstica e familiar**: Processo Penal Psicoeducativo. (Coleção Universidade Católica de Brasília) . São Paulo: Grupo Almedina, 2022. E-book. p.34. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556276687/. Acesso em: 08 conjuntos. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Medidas protetivas e de assistência à vítima de violência doméstica**. Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/lei-maria-da-penha-na-visao-do-tjdft/das-medidas-protetivas-de-urgencia/medidas-protetivas-e-de-assistencia-a-vitima-de-violencia-domestica. Acesso em: 18 set. 2025.

FERNANDES, Valéria Diez Scarance. **Lei Maria da Penha**: o processo no caminho da efetividade**.** São Paulo: editora Jus Podium, 2021. p. 245

INSTITUTO MARIA DA PENHA. **Quem é Maria da Penha.** 2018. Disponível em:

https://www.institutomariadapenha.org.br/quem-e-maria-da-penha.html. Acesso em: 09 de outubro de 2025.

MAZZINI, Daniel Piazza. **O que é "vias de fato"**. Jusbrasil. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-que-e-vias-de-fato/531073845. Acesso em: 17 set. 2025.

NAÇÕES UNIDAS, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, **Recomendación General 19, Violencia contra las Mujeres**. 1992. Disponível em: <www.un.org./womenwatch/daw/cedaw>;

ONU. **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova Iorque: Nações Unidas, 2015. Disponível em: https://sdgs.un.org/2030agenda. Acesso em: 8 set. 2025;

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Medidas Protetivas de Urgência**. Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/web/cevid/medidas-protetivas. Acesso em: 18 set. 2025.

PREFEITURA DO NATAL. **Prefeito Álvaro Dias inaugura novo Centro de Referência da Mulher Elisabeth Nasser.** Natal: Secretaria Municipal de Políticas Públicas para as Mulheres – SEMUL / GAPRE, 11 nov. 2024. Disponível em: https://www.natal.rn.gov.br/news/post2/41340. Acesso em: 26 de set. de 2025

SOUSA, A. P. do N. de, Borges, V. F., & Caldas, A. R. (2024). A relevância probatória da palavra da vítima nos crimes de violência doméstica. **Revista Ibero-Americana De Humanidades, Ciências E Educação**, v.10, n.6, p.307–322. https://doi.org/10.51891/rease.v10i6.14354

SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MULHERES (SEMUL). **Clara Camarão e Centro de Referência acolhem mulheres em situação de violência.** Natal, 2014. Disponível em: https://natal.rn.gov.br/news/post2/18890. Acesso em: 26 de set. 2025.

TAVARES, Ludmila Aparecida; CAMPOS, Carmen Hein de. **A convenção interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, "convenção de belém do pará", e a lei maria da penha.** 2018. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Interf-Hum_v.6_n.3.02.pdf. Acesso em: 08 de outubro de 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. **Como solicitar medidas protetivas de urgência?** Núcleo Judiciário da Mulher. Brasília, 23 fev. 2024. Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/nucleo-judiciario-da-mulher/o-nucleo-ju diciario-da-mulher/como-pedir-medidas-protetivas-de-urgencia. Acesso em: 21 set. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Ato Conjunto nº 05/2020-TJ/CGJ/SEAP. Regula a monitoração eletrônica, incluindo o uso de

tornozeleiras e o botão do pânico. **Diário da Justiça**, 2020. Acesso em: 14 out. 2025.

TRIBUNA DO NORTE. **Medidas protetivas aumentam 20% por ano.** Natal, 12 mar. 2025. Disponível em: https://tribunadonorte.com.br/natal/medidas-protetivas-aumentam-20-por-ano/. Acesso em: 14 out. 2025.

TJRN– TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE. **Plataforma GPSJUS: Medidas Protetivas – 1º Grau.** Natal, s.d. Disponível em: https://gpsjus.tjrn.jus.br/1grau_medidas_protetivas.php. Acesso em: 15 out. 2025.

XAVIER, Marina Maria Moreno. **Avaliação da eficácia do processo de implementação do protocolo Girassol na 68ª Promotoria de Justiça de Natal**/RN. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso Gestão de Políticas Públicas – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2024.

A SÍNDROME DE BURNOUT COMO DOENÇA OCUPACIONAL: A RESPONSABILIDADE CIVIL DO EMPREGADOR EM DECISÕES DE 1° GRAU DO TRT-21

Rafaela Ribeiro de Oliveira[1]
Adriana Gomes Medeiros de Macedo[2]

RESUMO

O aumento da incidência de transtornos mentais no ambiente laboral confere relevância jurídica à Síndrome de Burnout, principalmente com a atualização da Norma Regulamentadora Nº1 e a inclusão da síndrome na Classificação Internacional de Doenças (CID-11) com código específico (QB85), que enquadra o quadro clínico aos problemas associados ao emprego ou desemprego, ou seja, um fenômeno ocupacional. O artigo tem como objetivo compreender o reconhecimento do Burnout como doença ocupacional e seus reflexos jurídicos, como a responsabilidade civil do empregador, a partir de sentenças de primeiro grau no âmbito das Varas do Trabalho do Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região (TRT-21). Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa descritiva de abordagem qualitativa, fundamentada no método dedutivo. O procedimento consistiu em revisão bibliográfica e pesquisa documental no repositório de jurisprudência do TRT-21. A coleta de dados utilizou as palavras "burnout" e "responsabilidade civil", delimitada ao recorte temporal de janeiro de 2024 a setembro de 2025, resultando em uma amostra de 19 sentenças submetidas à análise. Os resultados indicaram que, da amostra analisada, apenas 26,3% (5 casos) foram procedentes quanto ao reconhecimento da doença ocupacional, sendo a prova pericial o fator imprescindível para o embasamento jurídico da decisão do magistrado na comprovação do nexo causal, devido à natureza multifatorial da doença. Portanto, a simples alegação ou a existência de fatores de risco não são suficientes para a condenação do empregador, pois, embora o ordenamento

[1] Acadêmica do curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte -UNI-RN. Email: rafaelaribeirooliveira@gmail.com, CV: http://lattes.cnpq.br/9725047393803400.
[2] Mestra em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Especialista em Direito e Jurisdição pela Universidade Potiguar. Coordenadora Adjunta do curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte - UNI-RN. Email: adrianagomes@unirn.edu.br, CV: http://lattes.cnpq.br/1007283995797821.

jurídico brasileiro tenha uma visão protecionista, o judiciário requer um conjunto probatório robusto.

Palavras-Chave: Síndrome de Burnout. Responsabilidade Civil. Doença Ocupacional. TRT-21.

BURNOUT SYNDROME AS AN OCCUPATIONAL DISEASE: THE EMPLOYER'S CIVIL LIABILITY IN FIRST-INSTANCE DECISIONS OF THE 21st REGIONAL LABOR COURT

ABSTRACT

The increased incidence of mental disorders in the workplace lends legal relevance to Burnout Syndrome, particularly with the update of Regulatory Standard No. 1 (NR-1) and the syndrome's inclusion in the International Classification of Diseases (ICD-11) under a specific code (QB85), which frames the clinical condition as an issue associated with employment or unemployment, in other words, an occupational phenomenon. This article aims to understand the recognition of Burnout as an occupational disease and its legal implications, such as the employer's civil liability, based on first-instance judgments within the Labor Courts of the Tribunal Regional do Trabalho (TRT-21). Methodologically, this is descriptive research with a qualitative approach, grounded in the deductive method. The procedure consisted of a literature review and documentary research in the TRT-21 jurisprudence repository. Data collection utilized the keywords "burnout" and "civil liability," limited to the time frame from January 2024 to September 2025, resulting in a sample of 19 judgments submitted for analysis. The results indicated that, of the sample analyzed, only 26.3% (5 cases) were ruled in favor of recognizing the occupational disease. Expert evidence was the indispensable factor for the legal basis of the magistrate's decision in proving the causal link, due to the multifactorial nature of the disease. Therefore, a mere allegation or the existence of risk factors is not sufficient to hold the employer liable, for although the Brazilian legal system possesses a protectionist view, the judiciary requires a robust body of evidence.

Keywords: Burnout Syndrome. Civil Liability. Occupational Disease. TRT-21.

1 INTRODUÇÃO

A garantia ao direito à saúde e ao meio ambiente de trabalho equilibrado, consagrada na Constituição Federal de 1988, representa um dos pilares da dignidade da pessoa humana e dos valores sociais do trabalho. No entanto, as relações laborais atuais, frequentemente marcadas por cobranças excessivas e exigências de produtividade, têm intensificado o adoecimento psíquico dos trabalhadores. Destaca-se, nesse cenário, a Síndrome de Burnout, definida pela Organização Mundial de Saúde (OMS) como o esgotamento resultante de estresse crônico no local de trabalho não administrado com êxito. Recentemente reconhecida pela OMS como fenômeno ocupacional, a síndrome foi incluída, em 2023, na lista atualizada de doenças relacionadas ao trabalho pelo Ministério da Saúde.

Para o Direito do Trabalho, tais patologias configuram preocupação constante, visto que, na relação jurídica obrigacional, o empregador é responsável por assegurar um meio ambiente saudável que não cause danos ao empregado. Assim, nos últimos anos, a saúde mental do trabalhador passou a ocupar lugar de destaque nos debates atividades laborais em decorrência de transtornos psíquicos. Dada a sua natureza multifatorial e a complexidade de comprovação, a Síndrome de Burnout impõe ao ordenamento jurídico a necessidade de fiscalização preventiva, bem como a adoção de mecanismos adequados de reparação dos danos em caso de adoecimento.

O presente trabalho justifica-se não somente pela atualidade do tema, mas também por sua relevante contribuição para o entendimento da jurisprudência trabalhista regional, especialmente diante dos crescentes casos de alegações de doenças psíquicas relacionadas ao ambiente laboral. Diante desse cenário, o artigo busca responder: de que maneira o Poder Judiciário trabalhista, no âmbito da jurisdição do Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região (TRT-21), tem aplicado os institutos da responsabilidade civil do empregador nos casos envolvendo a Síndrome de Burnout entre 2024 e 2025? Investiga-se, portanto, a interpretação do nexo causal, da culpa patronal e dos critérios de reparação.

A relevância do estudo evidencia-se na medida em que a caracterização do nexo causal e a definição entre responsabilidade subjetiva ou objetiva são determinantes para garantir a proteção efetiva do trabalhador e o cumprimento das normas constitucionais e infraconstitucionais, como a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e o Código Civil.

Nota-se ainda que, apesar dos avanços normativos, são escassos os estudos dedicados à análise específica de decisões regionais sobre o tema, persistindo lacunas significativas no exame da jurisprudência local.

Dessa maneira, o objetivo geral consiste em compreender a aplicação da responsabilidade civil do empregador nos casos de Burnout pelas Varas do Trabalho do TRT-21, considerando os reflexos das recentes alterações normativas. Para tanto, os objetivos específicos visam: descrever a evolução normativa da proteção à saúde mental e as teorias da responsabilidade civil acidentária; e analisar a jurisprudência regional para identificar os critérios judiciais quanto ao nexo causal, culpa patronal e quantificação dos danos.

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa descritiva de abordagem qualitativa, fundamentada no método dedutivo, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e pesquisa documental. A coleta de dados foi realizada na base de pesquisa jurisprudencial do Tribunal. Para tanto, foram utilizados filtros visando restringir a busca às sentenças, mediante o uso das palavras-chave "burnout" e "responsabilidade civil", delimitadas ao recorte temporal de janeiro de 2024 a setembro de 2025. A partir dos resultados obtidos, foi selecionado uma amostra de 19 sentenças de Varas do Trabalho do TRT-21, as quais foram examinadas com base em critérios como a fundamentação jurídica, o tipo de responsabilidade reconhecida, a natureza dos danos admitidos e os valores fixados a título de indenização.

O estudo inicia-se apresentando o enquadramento jurídico da Síndrome de Burnout como doença ocupacional à luz dos princípios constitucionais e da legislação previdenciária. Tal fundamentação teórica oferece o suporte indispensável para a discussão subsequente sobre a responsabilidade civil do empregador, abordando a regra geral da responsabilidade subjetiva, as hipóteses de responsabilidade objetiva e o dano moral presumido (*in re ipsa*). Por fim, apresenta-se a análise qualitativa das decisões proferidas pelas Varas do Trabalho do TRT-21, discutindo tendências sobre o nexo de causalidade, a relevância da prova pericial e os parâmetros para fixação do quantum indenizatório.

2 A SÍNDROME DE BURNOUT E SEU ENQUADRAMENTO COMO DOENÇA OCUPACIONAL

O direito à saúde é consagrado pela Constituição Federal de 1988 e, por isso, constitui um direito fundamental de aplicação imediata, nos termos do artigo 5º, §1º. Tal prerrogativa não se limita ao campo das relações públicas, mas alcança ainda a esfera privada, impondo obrigações aos empregadores no tocante à preservação da integridade física e psíquica de seus empregados. Trata-se, portanto, de um direito que ultrapassa a noção clássica de mera prestação estatal, projetando-se como um dever jurídico que permeia todas as formas de relação de trabalho (Lustre e Beltramelli apud Souza et al., 2023).

Nesse sentido, a Carta Magna buscou consolidar um alcance civilizatório mínimo de proteção ao trabalhador. O artigo 7º, inciso XXII, garante aos trabalhadores urbanos e rurais a redução dos riscos inerentes ao trabalho por meio de normas de saúde, higiene e segurança (Brasil, 1988). O dispositivo deixa claro que a proteção à saúde deve ser integral, englobando tanto a dimensão física quanto a mental, em conformidade com o entendimento contemporâneo de saúde como estado de completo bem-estar.

Contudo, essa tutela constitucional não se restringe à atuação do Estado, devendo permear também as relações privadas. Nessa linha, Sarlet (2009) afirma que o reconhecimento dos direitos fundamentais deve também estar vinculado aos particulares em suas relações jurídicas, ou seja, que se tenha uma eficácia horizontal dos direitos fundamentais, extrapolando, portanto, a esfera entre cidadão e Estado. Dessa forma, busca-se coibir abusos e garantir um patamar mínimo de dignidade em todas as interações sociais, especialmente no âmbito laboral, que tem a assimetria de poder como um aspecto fundamental na estrutura.

Corroborando com a necessidade de proteção integral, a conexão entre o direito fundamental à saúde e o ambiente laboral encontra, ainda, respaldo no artigo 225 da Constituição, que assegura a todos um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. A doutrina majoritária e a jurisprudência brasileira interpretam esse dispositivo de maneira ampliativa, de modo a abarcar também o chamado meio ambiente do trabalho (Silva, 2024). Assim, ao lado da proteção ambiental clássica, passa a existir a concepção de que o espaço laboral deve ser igualmente preservado, já que o trabalhador está exposto de forma contínua a fatores que podem impactar diretamente sua saúde.

No campo infraconstitucional, a proteção ao trabalhador é disciplinada pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a qual, em seu Título II, Capítulo V (arts. 154 a

223), regula a Segurança e Medicina do Trabalho. Esse conjunto normativo é complementado pelas Normas Regulamentadoras (NRs) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), pela legislação previdenciária e por portarias específicas do Ministério da Saúde. Além disso, convenções internacionais ratificadas pelo Brasil também integram o ordenamento jurídico trabalhista, tais como de acordo com Brandão (2024), a Convenção n. 155 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que prevê a preservação da integridade física e psíquica do ser humano no ambiente de trabalho, especialmente em relação a riscos considerados intoleráveis.

Embora a Convenção n. 190 da OIT, que reconhece a violência e o assédio no ambiente de trabalho como violações de direitos humanos e potenciais causas de adoecimento mental, não tenha sido formalmente recepcionada no ordenamento jurídico brasileiro, sua relevância como fonte de consulta é inegável para o tema em questão (Caldas, 2025).

De acordo com Silva (2024), o conceito de meio ambiente de trabalho é desafiador diante da evolução histórica da sociedade e, para evitar abstrações, deve ser compreendido a partir de três núcleos: o ambiente, a técnica e o homem. Nessa perspectiva, Maranhão (2016, apud Silva, 2024) define o ambiente como o local da prestação do serviço, a técnica como o meio empregado pelo ser humano para alcançar resultados e o homem como o trabalhador em si. A interação entre esses elementos dá origem ao meio ambiente de trabalho. Assim, o trabalhador exerce dupla função nesse contexto: é, ao mesmo tempo, parte integrante e elemento constituinte do próprio ambiente laboral (Padilha, 2011 apud Silva, 2024).

Diante dos fatores que podem influenciar a vida laboral, o ambiente de trabalho assume papel central, podendo configurar-se tanto como espaço de crescimento e realização quanto como agente de adoecimento. Este último aspecto torna-se mais evidente em contextos marcados por cobranças e pressões excessivas, sobrecarga, assédio e ausência de gestão organizacional adequada.

Para Delgado (2009), o ambiente de trabalho não pode ser considerado apenas um espaço qualquer, mas uma extensão dos direitos fundamentais da pessoa humana consagrados na Constituição Federal. A saúde, a dignidade e a integridade física e psíquica do trabalhador devem ser inegociáveis e sem possibilidades de relativização para que se tenha mais produtividade, trazendo assim limites ao poder patronal, limitando-o ao início dos direitos de personalidade do empregado.

Assim, a saúde no meio ambiente de trabalho, bem como a segurança, são consideradas a materialização da função social e civilizatória do Direito do Trabalho, pois, ao limitar o poder econômico do empregador e afirmar que o empregado é um ser humano central para as relações produtivas, há um compromisso com a justiça social e a construção social na qual o trabalho seja de fato um instrumento de valorização e não de degradação humana (Delgado, 2009).

Confirmando o entendimento, Sarlet (2009), afirma que reconhecimento dos direitos fundamentais nos contratos de trabalho é indispensável para a humanização das relações laborais, pois enxerga o trabalhador como um cidadão titular de direitos.

À luz dessa compreensão, a saúde mental assume papel central como dimensão essencial da qualidade de vida, possibilitando o desenvolvimento de capacidades como o enfrentamento dos desafios cotidianos, a manutenção de relações interpessoais saudáveis e o desempenho profissional ativo, contribuindo para a sociedade. Nessa perspectiva, a saúde mental deve ser entendida em consonância com o conceito ampliado de saúde, definido como estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não apenas como ausência de enfermidades (Ortega, 2023).

Considerando a complexidade das relações de trabalho e das múltiplas situações às quais o trabalhador está exposto, o ambiente laboral pode configurar-se não apenas como fonte de prazer e satisfação, mas também como espaço de sofrimento e adoecimento, a depender das circunstâncias (Borges e Yamamoto, 2014; E. S. Silva, 2011 apud Pires e Amazarray, 2023).

Nesse cenário, destaca-se que os trabalhadores constituem pilares fundamentais para o desenvolvimento da sociedade. Contudo, quando expostos a um ambiente laboral que atua como agente de adoecimento, podem sofrer agravos à saúde que culminam no surgimento das chamadas doenças ocupacionais. Tais enfermidades configuram-se como condições desenvolvidas em decorrência da exposição prolongada a fatores nocivos, podendo ocasionar incapacidade laboral ou comprometer de forma significativa o bem-estar do empregado (Costa, Andrade e Pinto, 2024). Assim, a constatação de que o trabalho não é neutro em relação à saúde mental mostra-se uma afirmação válida e necessária para a compreensão do tema (Pires e Amazarray, 2023).

Nesse contexto, as primeiras discussões acerca do termo Burnout, também denominado esgotamento profissional, surgiram na década de 1970, a partir de um estudo do psicólogo Herbert Freudenberger. Em sua pesquisa, o autor analisou o

esgotamento emocional e físico vivenciado por profissionais da área da saúde, como enfermeiros, destacando a sobrecarga e a exaustão vinculadas às atividades laborais (Costa, Andrade e Pinto, 2024). A partir de então, diferentes pesquisadores passaram a se pesquisar sobre o tema, ampliando a compreensão do fenômeno e contribuindo para sua crescente relevância no campo da saúde ocupacional.

No Brasil, a discussão sobre o esgotamento relacionado ao ambiente de trabalho ganhou destaques normativos inicialmente com a Portaria MS nº 1.339/1999, que incluiu a Síndrome de Burnout na Lista de Doenças Relacionadas ao Trabalho sob a denominação "sensação de estar acabado" e código Z73.0 da Classificação Internacional de Doenças, CID-10, como uma condição médica. Posteriormente, o Decreto nº 3.048/1999 consolidou esse reconhecimento no Anexo II, Lista B, item XII, estabelecendo a correlação entre a síndrome e as enfermidades decorrentes das condições laborais. Dessa forma, a Síndrome de Burnout passou a ser considerada um transtorno mental relacionado ao trabalho, permitindo ao segurado o enquadramento previdenciário como acidente de trabalho, com classificação acidentária sob a espécie B91 (auxílio-doença acidentário) quando comprovado o nexo causal (Souza et. al, 2023).

O reconhecimento oficial pela Organização Mundial da Saúde (OMS) ocorreu em duas etapas distintas: em maio de 2019, a síndrome foi incluída na 11ª edição da Classificação Internacional de Doenças (CID-11) como "fenômeno ocupacional" e não mais como condição médica; posteriormente, desde janeiro de 2022, a classificação passou a vigorar oficialmente, substituindo o código Z73.0 do CID-10 pelo código QD85 na categoria "problemas associados ao emprego ou desemprego". Dessa forma, a síndrome, de acordo com a referida classificação é definida como:

> O esgotamento ("burnout") é uma síndrome conceituada como resultante de estresse crônico no ambiente de trabalho que não foi bem manejado. É caracterizada por três dimensões: 1) sensação de falta de energia ou exaustão; 2) aumento da distância mental em relação ao trabalho, ou sentimentos negativos ou cínicos relacionados ao trabalho; e 3) uma sensação de ineficácia e falta de realização. O esgotamento se refere especificamente a fenômenos no local de trabalho e não deve ser utilizado na descrição de experiências em outras áreas da vida (Organização Mundial da Saúde, 2024).

Esta definição tridimensional estabelecida pela Organização Mundial da Saúde destaca que o burnout constitui especificamente um fenômeno ocupacional, não devendo ser utilizada para descrever experiências em outras esferas da vida. As três dimensões são cientificamente mensuráveis através de instrumentos validados, sendo a exaustão

emocional considerada a dimensão central da doença, seguida pela despersonalização (distanciamento e cinismo em relação ao trabalho) e pela baixa realização pessoal no contexto profissional. Essa caracterização técnica é fundamental para o estabelecimento do nexo causal nas demandas judiciais (Silva, 2024).

Para Silva (2024), esse reconhecimento constitui um marco importante, pois comprova que o esgotamento relacionado a atividade laboral não deve ser negligenciado e não deve ser compreendida como um problema puramente individual, mas como um conjunto de dinâmicas organizacionais que necessitam ser repensadas. Assim, torna-se indispensável considerar não apenas a dimensão psicológica, mas também os fatores estruturais e sociais que favorecem sua permanência, de modo a possibilitar intervenções mais amplas e eficazes no ambiente de trabalho.

Em dezembro de 2023, o panorama normativo foi significativamente ampliado com a nova lista de doenças relacionadas ao trabalho aprovada pelo Ministério da Saúde. Esta atualização ampliou o rol de 182 para 347 patologias, reforçando o enquadramento da Síndrome de Burnout como doença ocupacional e evidenciando a crescente preocupação com os transtornos mentais decorrentes das condições laborais. Tal ampliação normativa reflete a evolução científica na compreensão dos nexos causais entre trabalho e adoecimento, especialmente no campo da saúde mental (Brasil, 2023).

Desse modo, nos últimos anos, a saúde mental do trabalhador passou a ocupar um lugar de destaque nos debates, visto que o tema tem ganhado relevância diante do aumento significativo de transtornos psíquicos relacionados ao ambiente laboral. Alves et al. (2020) destacam que o estresse, as metas, a sobrecarga de trabalho, as tarefas repetitivas e até mesmo algumas situações de atendimento ao público são apontados como violações à saúde do trabalhador, contribuindo, assim, para a necessidade de uma análise voltada ao cuidado psicossocial do ambiente laboral.

Nesse contexto, com a atualização normativa responsável por regulamentar o rol de doenças ocupacionais, a Síndrome de Burnout recebe destaque ao ser oficialmente reconhecida como doença ocupacional (Mendanha, 2024). Portanto, considerando que o esgotamento decorrente do ambiente de trabalho, classifica-se como doença ocupacional, havendo, portanto, o respaldo jurídico no que diz respeito a questões de estabilidade e indenização.

De tal modo, a Súmula nº 378 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) reafirma que o empregado acometido de doença profissional ou do trabalho tem direito à

estabilidade provisória prevista no artigo 118[3] da Lei nº 8.213/91, desde que preenchidos os seguintes pressupostos: I) afastamento do trabalho por período igual ou superior a 15 dias; II) percepção de auxílio-doença acidentário (código B91); III) comprovação do nexo causal entre a patologia e as condições laborais.

Portanto, o reconhecimento da Síndrome de Burnout como doença ocupacional, consolidado pela evolução normativa que se estende da Portaria MS nº 1.339/1999 até a recente ampliação da lista de doenças ocupacionais em 2023, constitui marco essencial para garantir a efetiva proteção jurídica do empregado. Este enquadramento possibilita o acesso a direitos previdenciários específicos, tais como: auxílio-doença acidentário, aposentadoria por invalidez acidentária e trabalhistas e estabilidade provisória de 12 meses, além de fundamentar a responsabilização civil do empregador quando demonstrado o nexo causal entre as condições laborais inadequadas e o adoecimento. A consolidação jurisprudencial desses direitos, especialmente através da Súmula 378 do TST, evidencia a evolução do ordenamento jurídico brasileiro na proteção integral da saúde mental do trabalhador.

3 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO EMPREGADOR EM CASOS DE BURNOUT

A responsabilidade civil no ordenamento jurídico brasileiro evoluiu por diferentes fases até se consolidar no entendimento atual de que a reparação, em regra, ocorre por meio de indenização financeira, destinada a compensar o dano causado a outrem. Conforme, Gonçalves (2025), trata-se de instituto integrante do direito obrigacional, em que determinadas condutas geram o dever de reparação, tendo como fontes principais definidas pelo código civil, os contratos, as declarações unilaterais da vontade, os atos ilícitos e a própria lei.

No âmbito do direito civil, a responsabilidade é, em regra, subjetiva. Isso significa que é necessário comprovar que a conduta do agente foi praticada com dolo ou culpa, esta última podendo se manifestar por negligência, imprudência ou imperícia, além de ser indispensável o nexo de causalidade entre a ação e o dano causado. Todavia, a legislação impõe, em determinadas situações, a reparação mesmo na ausência de culpa. Nesses casos, a responsabilidade é objetiva, ou seja, prescinde da análise da conduta subjetiva do

[3] Art. 118. O segurado que sofreu acidente do trabalho tem garantida, pelo prazo mínimo de doze meses, a manutenção do seu contrato de trabalho na empresa, após a cessação do auxílio-doença acidentário, independentemente de percepção de auxílio-acidente.

agente e se satisfaz com a comprovação do dano e do nexo causal. Essa concepção, alicerçada na teoria do risco, parte da premissa de que todo dano deve ser indenizado, independentemente da demonstração de culpa (Gonçalves, 2025).

Dessa forma, a base normativa da responsabilidade civil no atual ordenamento jurídico brasileiro encontra-se prevista no artigo 186 do Código Civil de 2002, que disciplina o ato ilícito, e no artigo 927 do mesmo diploma legal, que estabelece a regra geral de sua natureza subjetiva, onde deverão ser configurados os três elementos essenciais a reparação dos danos a terceiros: nexo causal, dolo e culpa, entendimento também retirado para o campo trabalhista pela Constituição em seu artigo 7º, inciso XXVIII (Brandão, 2024).

Entretanto, a interpretação do texto constitucional não pode ser feita de forma isolada ou de forma literal. O artigo 7º, caput, incorpora um conteúdo jusnaturalista vinculado ao princípio da norma mais favorável, o que reforça a proteção da parte hipossuficiente da relação laboral. Nesse sentido, restringir os acidentes de trabalho a uma leitura exclusivamente subjetiva, limitando a responsabilidade civil do empregador apenas à comprovação de dolo ou culpa, seria reduzir a eficácia da proteção constitucional (Brandão, 2024).

Dessa forma, o judiciário assume o papel de principal garantidor da eficácia horizontal dos direitos fundamentais nas relações laborais, pois é de competência dos magistrados a análise do caso concreto com a interpretação à luz dos valores e princípios constitucionais (Sarlet, 2009).

Considerando que a responsabilidade civil pode ser dividida em dois grupos: extracontratual e contratual, e que as relações de trabalho possuem natureza contratual, Tartuce (2024), ao situar no tempo os impactos da responsabilidade civil no ordenamento jurídico brasileiro, afirma que uma das primeiras matérias diretamente alcançadas pela responsabilidade civil sem culpa foi a relativa aos acidentes de trabalho, iniciando-se com o Decreto nº 3.724/1919, posteriormente substituído pelo Decreto nº 3.724/1934, pelo Decreto-lei nº 7.073/1944 e, mais tarde, pelas Leis nº 5.316/1967 e nº 6.367/1976.

Silva e Zeferino (2018) e Brandão (2024) afirmam que há uma tendência antiga do TST em reconhecer a natureza subjetiva da responsabilidade civil nos acidentes de trabalho, o que se alinha à doutrina majoritária. No entanto, observa-se que a teoria objetivista vem ganhando espaço nas indenizações dessa natureza. Essa evolução ocorre, por exemplo, quando a atividade desenvolvida pelo trabalhador é considerada de risco

inerente, em razão da própria categoria profissional, ou ainda quando se comprova em juízo que o empregador, de forma estrutural, mantém uma organização produtiva marcada pelo descumprimento reiterado de normas de saúde e segurança do trabalho. Evidenciando-se uma ampliação do alcance da responsabilidade objetiva no direito laboral, especialmente em situações em que o risco ou o dano decorre diretamente das condições estruturais do ambiente de trabalho.

Corroborando com esse entendimento, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Recurso Extraordinário n. 828.040 (Tema 932 de repercussão geral), firmou tese no sentido de que o empregador pode ser responsabilizado de forma objetiva pelos danos decorrentes de acidente de trabalho quando se tratar de atividades de risco. A Corte reconheceu, portanto, que determinadas funções, por sua própria natureza, expõem o trabalhador a uma probabilidade significativamente maior de sofrer danos, o que justifica a aplicação da teoria do risco e afasta a necessidade de comprovação de culpa do empregador fortalecendo assim a tutela da dignidade da pessoa humana e reafirmando a centralidade do direito fundamental à saúde e à integridade física no âmbito das relações laborais.

Contudo, um dos maiores desafios está na comprovação do nexo de causalidade entre o adoecimento e a atividade laboral, um impedimento particularmente no campo da saúde mental. A complexidade dos transtornos psíquicos, como aponta Silva (2024), deriva de sua natureza multifatorial, que envolve uma interação de fatores biológicos, psicológicos, sociais e organizacionais, tornando a identificação de uma causa única ou principal uma tarefa difícil.

Nesse contexto, a síndrome de Burnout, como um fenômeno ocupacional, configura de forma clara a dificuldade probatória enfrentada pelo trabalhador. Conforme Silva (2024) e Silva, Bezerra e Lima (2023), trata-se de uma condição com sintomas subjetivos, que são frequentemente confundidos com outros transtornos mentais, o que retarda seu diagnóstico, o acesso ao tratamento e, consequentemente, a busca por direitos. Essa confusão quanto aos sintomas, torna complexa a vinculação direta ao ambiente de trabalho e evidencia obstáculos na comprovação do nexo causal.

Silva (2024), observa que a configuração do Burnout como doença ocupacional é complexa, dada a exigência da demonstração de vínculo causal de natureza psíquica, configurando assim uma mesopatia atípica. Diante disso, o autor propõe a realização de perícia multiprofissional, que contemple não apenas fatores individuais, mas também

aspectos organizacionais, laborais e sociais, dada a multiplicidade de elementos que contribuem para o surgimento da síndrome.

Entretanto, diante da dificuldade de comprovação do nexo de causalidade e considerando que o Burnout é uma doença decorrente do ambiente de trabalho cujas causas estão relacionadas às condições a que o trabalhador está submetido, tais como: níveis de estresse elevados, cobranças excessivas e até mesmo assédio, defende-se aplicação da teoria do risco prevista no artigo 927, parágrafo único, do Código Civil. Visto que, nessas hipóteses, o risco é decorrente da atividade desenvolvida, devendo ser reconhecido de forma objetiva e independente de culpa, assegurando, portanto, a tutela do dano e tornando a prova para o trabalhador menos gravosa.

Não obstante essa possibilidade de responsabilização objetiva, Sarlet (2009) pondera que a efetiva proteção da eficácia horizontal dos direitos fundamentais enfrenta desafios, pois a dificuldade probatória por parte do empregado, que se encontra em posição de vulnerabilidade, é um obstáculo recorrente. Além do mais, o Judiciário tem a necessidade de equilibrar a proteção do trabalhador com a manutenção da segurança jurídica para as empresas.

Nesse contexto, diante do cenário de incerteza diagnóstica e causal, a perícia técnica judicial assume um papel central e indispensável. É por meio da análise pericial detalhada, que se pode estabelecer a relação entre a síndrome e o trabalho. Sendo, portanto, a correta caracterização como doença ocupacional garantia ao trabalhador ao acesso a direitos previdenciários fundamentais, como o auxílio por incapacidade temporária acidentário e seus importantes reflexos, tais como a estabilidade acidentária e a reparação civil pelo dano causado (Silva, 2024 e Silva, Bezerra e Lima, 2023). Além disso, de acordo com entendimento jurisprudencial do TST, quando há comprovação da doença ocupacional, o dano extrapatrimonial passa a ser *in re ipsa*.

> AGRAVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA INTERPOSTO NA VIGÊNCIA DA LEI N.º 13.467/17. PRESCRIÇÃO. RECURSO QUE NÃO IMPUGNA A DECISÃO AGRAVADA. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. PRINCÍPIO DA DIALETICIDADE RECURSAL. SÚMULA N.º 422 DO TST. [...] RESPONSABILIDADE CIVIL DO EMPREGADOR. DOENÇA OCUPACIONAL. CONFIGURAÇÃO. INDENIZAÇÃO POR DANOS EXTRAPATRIMONIAIS DEVIDA. DANO MORAL "IN RE IPSA". A jurisprudência desta Corte Superior é firme no sentido de que, quando comprovada a doença ocupacional, o dano extrapatrimonial é *in re ipsa*, na qual a simples comprovação dos fatos autoriza a presunção de abalo moral e psicológico. Agravo a que se nega provimento, no tópico. "Grifo nosso". (Ag-AIRR-651-33.2015.5.05.0134, 1ª Turma, Relator Ministro Amaury Rodrigues Pinto Junior, DEJT 09/08/2024).

Diante desse tema, alguns tribunais têm decidido responsabilizar os empregadores por meio de indenizações de cunho moral, material e com os devidos ajustes previdenciários, conforme entendimento do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) da 3ª Região:

> RESCISÃO INDIRETA DO CONTRATO DE TRABALHO - TRATAMENTO COM RIGOR EXCESSIVO - Justifica-se a rescisão indireta do contrato de trabalho, com fulcro no art. 483, alínea "e", da CLT, quando o empregador, por si, ou por seus prepostos, expõe o trabalhador a tratamento discriminatório e a condições vexatórias diante dos colegas de trabalho, em verdadeiro assédio moral. Os poderes diretivo e disciplinar do empregador encontram limites na ética e nos direitos da personalidade, não se tolerando condutas arbitrárias e abusivas, que atentem contra a dignidade do empregado e faltem com o respeito que deve pautar a relação entre empregado e empregador. Verbas rescisórias que se deferem. ASSÉDIO MORAL - SÍNDROME DE BURNOUT - INDENIZAÇÃO - Agredidos os direitos da personalidade do trabalhador, submetido habitualmente ao comando de prepostos despreparados, que o levaram a quadro de adoecimento compatível com a Síndrome de Burnout (síndrome do "esgotamento profissional"), o empregador responsabiliza-se pelas indenizações de cunho moral e material, nos termos dos arts. 186 e 927 do CCB e art. 5º, incisos V e X da Constituição Federal. (TRT da 3ª Região, 4ª Turma, 0010855-18.2016.5.03.0180 (ROT), em 06/03/2017, Denise Alves Horta).

No mesmo sentido, outros tribunais têm firmado entendimento semelhante, como se observa no julgamento do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região:

> DIREITO DO TRABALHO. RECURSO ORDINÁRIO. DOENÇA OCUPACIONAL. NEXO CAUSAL. INDENIZAÇÃO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. IMPROVIMENTO DO RECURSO. I. CASO EM EXAME Recurso ordinário contra sentença que julgou procedente o pedido de indenização por danos decorrentes de doença ocupacional (Síndrome de Burnout), reconhecendo o nexo concausal entre a doença e as condições de trabalho. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. A questão em discussão consiste em definir se há prova suficiente para manter o reconhecimento do nexo concausal entre a Síndrome de Burnout e as condições de trabalho da reclamante, considerando o laudo pericial e os requisitos para a configuração da responsabilidade civil. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. Para a configuração do direito à indenização por doença ocupacional, é necessário o nexo causal entre a doença e a atividade laboral (Lei nº 8.213/91, arts. 20 e 21; CC, arts. 186 e 927). 4. O laudo pericial concluiu que a reclamante apresenta Síndrome de Burnout com nexo concausal com as condições de trabalho (ameaças, metas inatingíveis, jornada extenuante), sem incapacidade laboral atual, mas com risco de recidiva caso retorne ao mesmo ambiente de trabalho. O laudo corrigiu erro material inicial quanto à incapacidade laboral. 5. O laudo pericial é consistente e inequívoco ao estabelecer o nexo concausal, ressaltando o risco de agravamento da doença caso a reclamante retorne ao mesmo ambiente de trabalho. Não há prova que o infirme. 6. Embora as doenças psiquiátricas não sejam originadas exclusivamente pelo trabalho, as condições laborais podem contribuir de forma significativa para o seu desenvolvimento e agravamento, afetando a saúde mental do trabalhador. IV. DISPOSITIVO E TESE 7. Recurso desprovido. Tese de Julgamento: O laudo pericial, elaborado por profissional idôneo, comprovou o nexo concausal entre a Síndrome de Burnout e as condições de trabalho da reclamante, sendo suficiente para a configuração da

> responsabilidade civil da empregadora por eventuais danos, em conformidade com os artigos 186 e 927 do Código Civil. A eventual ausência de incapacidade laboral atual não afasta a responsabilidade, diante do risco de recidiva (TRT da 4ª Região, 6ª Turma, 0020954-72.2022.5.04.0030 ROT, em 17/07/2025, Desembargadora Beatriz Renck).

Esses precedentes evidenciam que a jurisprudência trabalhista vem reconhecendo, de forma consistente, a responsabilidade civil dos empregadores em casos de adoecimento mental relacionado ao trabalho, em especial a Síndrome de Burnout, embora os transtornos psíquicos possuam natureza complexa. Tal entendimento corrobora a proteção do trabalhador e da sua saúde, em consonância com os princípios constitucionais.

Nessa perspectiva, o reconhecimento da Síndrome de Burnout como doença ocupacional, aliado à sua recente inclusão na Norma Regulamentadora nº 1 (NR-1), resultou na ampliação das responsabilidades legais atribuídas as organizações de trabalho. A referida atualização normativa passou a estabelecer a obrigatoriedade dessas organizações quanto a realização de avaliação e controle dos perigos e riscos presentes no ambiente laboral, abrangendo, de maneira explícita, aqueles decorrentes de fatores psicossociais relacionados ao trabalho por meio da elaboração de um Programa de Gerenciamento de Riscos – PGR (Brasil, 2025a).

Dessa forma, torna-se relevante pesquisar como as Varas do Trabalho do TRT-21 tem interpretado e aplicado os conceitos de responsabilidade civil objetiva e subjetiva em situações envolvendo a Síndrome de Burnout, destacando a apreciação do nexo causal, a valoração das provas periciais e a fixação das indenizações por danos morais e materiais, uma vez que há respaldo normativo quanto ao reconhecimento enquanto doença ocupacional.

4 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL: O RECONHECIMENTO DA SÍNDROME DE BURNOUT NO ÂMBITO DO TRT DA 21ª REGIÃO (2024-2025)

Conforme os critérios metodológicos estabelecidos, o exame da amostra selecionada revelou o panorama da responsabilidade civil nas Varas do Trabalho do TRT-21, evidenciando tendências quanto ao nexo causal e à fixação de indenizações. O Quadro 1, a seguir, sistematiza esses resultados quanto à caracterização da Síndrome de Burnout como doença ocupacional e o *quantum* indenizatório:

Quadro 1 - Reconhecimento do Burnout por sentença

Número do Processo	Data do julgamento	Reconhecimento do Burnout como doença ocupacional	Dano moral reconhecido	Valor da Indenização
0000042-06.2023.5.21.0011	27/09/2024	Sim	Sim	R$ 257.500,00 (a)
0000193-72.2023.5.21.0010	29/01/2024	Não	Não	Improcedente
0000280-09.2024.5.21.0005	16/11/2024	Sim	Sim	R$ 5.500,00
0000329-10.2025.5.21.0007	30/09/2025	Não	Não	Improcedente
0000371-53.2025.5.21.0009	28/08/2025	Não	Não	Improcedente
0000395-76.2025.5.21.0043	13/08/2025	Sim	Sim	R$ 18.216,00
0000516-77.2023.5.21.0010	12/09/2024	Não (b)	Sim (b)	R$ 150.000,00
0000730-34.2024.5.21.0010	14/08/2025	Não	Não	Improcedente
0000785-50.2022.5.21.0011	24/09/2024	Sim	Sim	R$111.915,75
0000841-40.2023.5.21.0014	21/06/2024	Sim	Sim	R$ 5.000,00
0000853-69.2023.5.21.0009	15/05/2024	Não (b)	Sim (b)	R$ 30.000,00
0000905-19.2024.5.21.0013	08/09/2025	Não	Não	Improcedente
0000957-28.2024.5.21.0041	14/05/2025	Não	Não	Improcedente
0001011-02.2024.5.21.0006	15/09/2025	Não (b)	Sim (b)	R$ 12.451,90
0001060-43.2024.5.21.0006	01/07/2025	Não	Não	Improcedente
0001079-46.2024.5.21.0007	14/04/2025	Não	Não	Improcedente
0001085-59.2024.5.21.0005	08/06/2025	Não	Não	Improcedente
0000411-39.2024.5.21.0019	25/09/2025	Não	Não	Improcedente
0000539-59.2024.5.21.0019	17/09/2025	Não	Não	Improcedente

(a): R$ 150.000,00 por danos morais, R$ 100.000,00 por danos existenciais e R$ 7.500,00 por danos materiais, além de lucros cessantes.
(b): Decisões em que o Burnout não foi reconhecido, mas foram identificadas outras patologias psiquiátricas com nexo laboral.
Fonte: Elaborado pela autora (2025)

Das 19 sentenças analisadas, 5 reconheceram a Síndrome de Burnout como doença ocupacional, o que corresponde a 26,3% do total. Em relação às decisões desfavoráveis, o percentual foi de 57,9%, equivalendo a 11 sentenças. As 3 decisões remanescentes (15,8%) não reconheceram diretamente o Burnout, mas identificaram outras doenças de natureza psíquica com nexo causal relacionado ao trabalho.

Nos casos em que foi afastado o nexo de causalidade, as perícias concluíram que a enfermidade apresentada pelo reclamante possuía origem multifatorial, degenerativa, genética ou extralaboral, afastando, assim, o dever de indenizar pela ausência de demonstração da culpa do empregador.

Assim, do conjunto analisado, observou-se que as decisões consideram a perícia técnica como elemento processual indispensável para a comprovação do nexo de causalidade ou concausa entre a doença ocupacional e o ambiente de trabalho, constituindo-se como ponto central nas discussões. As sentenças utilizam, para a definição de doença ocupacional equiparada ao acidente de trabalho, a Lei Previdenciária

(Lei nº 8.213/1991), na forma do seu artigo 20, inciso II[4], e, para a concausa, o artigo 21, inciso I[5], da mesma lei.

Embora os juízes reconheçam a importância dos laudos de perícia técnica, sempre ressaltam que não estão vinculados a eles. Isso porque podem formar sua convicção com base em outros elementos de prova presentes no processo, conforme previsto no artigo 479 do CPC (tais como testemunhas e outros documentos), sendo que estas provas devem ser, necessariamente, robustas. Nos casos analisados, observou-se que, na maioria, o laudo técnico foi determinante para o reconhecimento da Síndrome de Burnout como doença ocupacional. Tal fato se justifica em razão da natureza multifatorial do diagnóstico, o qual exige uma visão técnica especializada. Os magistrados consideraram, portanto, a expertise do profissional habilitado para basear as suas decisões, de forma que, em casos nos quais a perícia foi questionada e foram apresentados outros documentos, foi determinada uma nova perícia para reexame.

Diante disso, nota-se que a postura das decisões é cautelosa devido ao grau de subjetividade na interpretação do laudo. Dessa forma, enquanto a doutrina e até mesmo a legislação têm uma visão mais protetiva quanto ao cuidado com a saúde do trabalhador, alguns julgados são cautelosos ao alegarem que as causas de adoecimento são extralaborais e multifatoriais, sendo necessária a demonstração de culpa, restringindo, portanto, o alcance das reparações.

Além disso, para os casos em que houve o reconhecimento da doença ocupacional, percebem-se reflexos previdenciários e trabalhistas, tais como a aplicação do direito à estabilidade provisória de 12 meses (conforme o artigo 118 da Lei nº 8.213/1991 e a Súmula 378 do TST). A Súmula 378, item II, é citada para garantir a estabilidade mesmo sem o afastamento superior a 15 dias e a percepção de auxílio-doença acidentário, bastando a constatação da relação de causalidade após a dispensa. Além disso, também houve a equiparação da patologia ao acidente de trabalho, gerando, dessa forma, reflexos previdenciários e estabilidade provisória, conforme previsto no artigo 20, incisos I e II, da Lei nº 8.213/91. Em uma das decisões, o magistrado destacou expressamente:

[4] Art. 20. Consideram-se acidente do trabalho, nos termos do artigo anterior, as seguintes entidades mórbidas:
[...] II - doença do trabalho, assim entendida a adquirida ou desencadeada em função de condições especiais em que o trabalho é realizado e com ele se relacione diretamente, constante da relação mencionada no inciso I.
[5] Art. 21. Equiparam-se também ao acidente do trabalho, para efeitos desta Lei: I - o acidente ligado ao trabalho que, embora não tenha sido a causa única, haja contribuído diretamente para a morte do segurado, para redução ou perda da sua capacidade para o trabalho, ou produzido lesão que exija atenção médica para a sua recuperação.

> Paralelamente, é imperioso assinalar que os incisos I e II, do art. 20, da Lei nº 8.213/91 também consideram acidente de trabalho, respectivamente a doença profissional, assim entendida a produzida ou desencadeada pelo exercício do trabalho peculiar a determinada atividade e constante da respectiva relação elaborada pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social; e a doença de trabalho, assim entendida a adquirida ou desencadeada em função de condições especiais em que o trabalho é realizado e com ele se relacione diretamente (Processo nº 0000730-34.2024.5.21.0010).

Constatou-se que a prova técnica foi o principal instrumento utilizado para a caracterização da doença ocupacional, ainda que o julgador, em tese, possa adotar posicionamento diverso. Como destacado em uma das decisões analisadas:

> [...] embora o julgador não esteja adstrito à prova pericial para firmar o seu convencimento, conforme acima exposto, o conhecimento técnico do é elemento de grande importância expert para o deslinde da controvérsia e somente deve ser desconsiderado mediante provas robustas da inconsistência das conclusões técnicas (Processo nº 0000280-09.2024.5.21.0005).

No que tange à argumentação legal utilizada, notou-se que as decisões se baseiam nos dispositivos legais 186 e 927 do Código Civil, os quais estabelecem que o dever de indenizar cabe àquele que, por ação ou omissão, negligência ou imprudência, causa danos a outro. Há também a menção do artigo 7º, inciso XXVIII, da Constituição Federal, que prevê a responsabilidade subjetiva do empregador. Além disso, em alguns casos, há a explanação quanto ao artigo 927, parágrafo único, que prevê a aplicação da responsabilidade objetiva sem ir contra o previsto no artigo 7º, XXVIII, desde que se tenha um risco inerente à atividade, conforme expresso:

> Em síntese, em se tratando de vínculo empregatício, a responsabilidade civil do empregador por acidente de trabalho pressupõe, em regra, a demonstração de sua culpa, ao passo que, em atividades cujo risco lhe for inerente, a responsabilidade é objetiva, bastando restar comprovado o nexo de causalidade entre o dano e a atividade laboral para que seja devida a reparação indenizatória (Processo nº 0000730-34.2024.5.21.0010).

> Fazendo uma interpretação sistemática dos dispositivos legais mencionados, no entender deste magistrado, a teoria subjetiva será utilizada para apuração da responsabilidade civil na grande maioria dos casos, sendo usada a teoria objetiva apenas excepcionalmente quando a atividade desenvolvida pelo empregador, por sua própria natureza, gerar riscos para terceiro, que não é o caso dos autos (Processo nº 0000841-40.2023.5.21.0014).

Nesse sentido, as decisões judiciais reforçam a necessidade de o empregador zelar pela saúde, segurança e bem-estar de seus empregados, garantindo um ambiente laboral saudável tanto no que diz respeito aos aspectos físicos como psicológicos, o que

se relaciona ao artigo 225 da Constituição Federal. Dessa forma, a falha nesse dever por parte do empregador pode configurar-se como um fator para sua condenação.

No que se refere à configuração do dano moral, verificou-se que as decisões que reconheceram a doença ocupacional aplicaram a teoria do dano moral *in re ipsa*, segundo a qual o dano é presumido diante da comprovação do ato ilícito e do nexo causal, dispensando a demonstração de dano ou culpa, conforme destacado em duas das sentenças analisadas:

> [...] uma vez caracterizada a doença ocupacional, tenho como configurado o dano moral *in re ipsa* sofrido pela autora, nos termos da jurisprudência do TST (processo nº 0000395-76.2025.5.21.0043).
>
> Em se tratando de doença ocupacional, tem-se na jurisprudência e doutrina pátrias a exegese de que o dano moral, nessas hipóteses, configura-se no chamado dano, ou seja, independe *in re ipsa* de prova para a sua configuração, já que parte de uma presunção *hominis* (processo nº 0000785-50.2022.5.21.0011).

Por outro lado, nas decisões em que o pedido de reconhecimento da doença ocupacional foi considerado improcedente, afastou-se a reparação. Portanto, o reconhecimento do dano moral como presumido, quando demonstrado o nexo causal ou a concausa entre o trabalho e o adoecimento, é um ponto em que a doutrina e a prática parecem estar em consenso. Diante disso, Nascimento e Santos (2025) afirmam que cabe ao empregador a responsabilidade pela não adoção de medidas eficazes como garantia de condições dignas de trabalho, de modo que o direito à saúde é um direito fundamental e deve ser ampliado também ao ambiente laboral, configurando, assim, o dever de indenizar em decorrência de uma omissão por parte do empregador.

No que tange ao valor da indenização, os critérios aplicáveis encontram-se previstos no artigo 223-G, §1º, da CLT. O referido dispositivo estabelece que a indenização, quando cabível, deve ser arbitrada de acordo com o grau da ofensa, considerando-se a extensão do dano, a capacidade econômica do ofensor, o caráter pedagógico da reparação e os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (Brasil, 1943). Observou-se, nas decisões procedentes, que o quantum indenizatório foi fixado com base nesses mesmos parâmetros, levando em conta a natureza e a gravidade da ofensa, bem como a capacidade econômica das partes e o caráter pedagógico da condenação. Além disso, algumas decisões ressaltaram que o arbitramento com base na CLT não contraria o entendimento do STF, uma vez que o tabelamento previsto deve ser

interpretado como critério orientador para o julgamento das demandas indenizatórias, e não como limitação absoluta ao poder de apreciação do magistrado, conforme se observa:

> No tocante à indenização, o valor a ser arbitrado deve considerar, entre outros aspectos, a natureza e a relevância do bem jurídico violado, a extensão e a duração da lesão e seus desdobramentos, o grau de contribuição do ofensor, a condição social e econômica das partes, as regras da experiência comum, especialmente o grau de sofrimento do homem médio diante da situação vivenciada, a possibilidade de recomposição da vítima e, por fim, as finalidades compensatória, pedagógica e repressiva do dever de indenizar (Processo n. 0001011-02.2024.5.21.0006).

Em análise geral, constatou-se que a maioria das decisões analisadas não reconheceu a existência de nexo de causalidade entre a atividade laboral e a enfermidade alegada, motivo pelo qual não foi reconhecida a doença como de natureza ocupacional. Verificou-se, ainda, que em algumas decisões, embora não tenha havido o reconhecimento da Síndrome de Burnout, foram admitidas outras patologias de natureza psiquiátrica, cujas causas foram relacionadas às condições de trabalho.

Por fim, as sentenças evidenciam uma tendência das Varas do Trabalho do TRT-21 no sentido de reconhecer a Síndrome de Burnout como doença ocupacional apenas quando há provas robustas, tal como o laudo pericial que comprove o nexo causal entre o trabalho e o adoecimento. Nota-se, portanto, uma postura em que os magistrados agem com cautela, embora reconheçam a necessidade do dever de gestão organizacional em relação ao cuidado do ambiente laboral quanto à saúde física e psíquica por parte do empregador, pois vinculam a concessão da indenização à demonstração técnica da responsabilidade. Nesse sentido, a teoria da responsabilidade subjetiva reafirma a necessidade da comprovação do dolo ou da culpa. Os dados também revelaram o entendimento consolidado de que o dano decorrente de doença ocupacional é presumido, o que reforça o caráter protetivo do Direito do Trabalho.

5 CONCLUSÃO

O artigo analisou a aplicação da responsabilidade civil do empregador nos casos de Síndrome de Burnout no âmbito das Varas de Trabalho do TRT-21, em sentenças de primeiro grau no período de janeiro de 2024 a setembro de 2025. A pesquisa partiu da hipótese de que, apesar do reconhecimento normativo do esgotamento profissional como

doença ocupacional, a efetivação da tutela jurisdicional enfrenta desafios práticos significativos, especialmente quanto à comprovação do nexo causal.

Diante dos resultados obtidos, pode-se notar uma postura jurisprudencial cautelosa. Verificou-se, a partir do conjunto analisado, que as Varas do Trabalho do TRT-21 tendem a adotar a responsabilidade subjetiva como regra geral, exigindo a demonstração inequívoca de culpa do empregador quanto a manutenção de um meio ambiente de trabalho sadio. A aplicação da responsabilidade objetiva, fundamentada na teoria do risco, ainda se mostrou excepcional nas decisões analisadas, restrita a atividades que exponham o trabalhador a perigos inerentes da própria atividade.

A jurisprudencial local revelou que o maior obstáculo para a reparação civil não reside na caracterização do dano, mas na comprovação do nexo de causalidade ou concausalidade. A natureza multifatorial da Síndrome de Burnout, que envolve variáveis genéticas, sociais e pessoais, torna a prova pericial o elemento fundamental para essa comprovação. O baixo percentual de procedência dos pedidos (apenas 26,3% de reconhecimento direto do Burnout na amostra analisada) evidencia que, sem um laudo técnico robusto que vincule a patologia à dinâmica organizacional, a responsabilização do empregador é afastada, prevalecendo a tese de doença de a partir de outras origens não relacionadas ao ambiente e trabalho.

Entretanto, observou-se que uma vez superada a comprovado o nexo causal e reconhecida a doença ocupacional, o entendimento do dano moral *in re ipsa* é o critério utilizado. Ou seja, as Varas do Trabalho do TRT-21 corroboram com à jurisprudência superior ao dispensar a prova da dor ou do sofrimento psicológico, presumindo-os a partir da própria violação da integridade física e psíquica do trabalhador. Quanto à quantificação das indenizações, foram utilizados os critérios balizadores da CLT (art. 223-G), ponderando a gravidade da ofensa e a capacidade econômica das partes, buscando atender ao caráter pedagógico-punitivo da medida.

Conclui-se, portanto, que embora o ordenamento jurídico brasileiro possua um entendimento protetivo e atualizado, a consolidação desses direitos na esfera judicial exige um conjunto probatório. Somente a alegação de esgotamento ou a existência de cobranças no trabalho, não garantem a reparação.

Diante desse cenário, torna-se evidente que a prevenção continua sendo o mecanismo mais eficaz. O estudo reforça a necessidade da implementação dos programas efetivos de saúde mental e de gerenciamento de riscos psicossociais previstos na

atualização da NR-1, de modo a cumprir a função social do trabalho e garantir a dignidade humana do trabalhador.

REFERÊNCIAS

ALVES, Linda Inês Antunes; ROCHA, Willian Augusto de Oliveira; SOUZA, Cleidilene Freire; SANTOS, Adelmo Ferreira. A síndrome de burnout e a responsabilidade civil do empregador. **Revista Jurídica do Nordeste Mineiro**, [S.l.], v. 2, n. 2, 2020.

BRANDÃO, Zoraíma Meneses. Responsabilidade civil e tutela judicial do meio ambiente do trabalho. **Revista de Direito da ADVOCEF**, [S.l.], ano XX, n. 37, p. 145-167, out. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 set. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 82, n. 184, p. 11937-12000, 9 ago. 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 6 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 6 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete da Ministra. **Portaria GM/MS nº 1.999, de 27 de novembro de 2023**. Altera a Portaria de Consolidação GM/MS nº 5, de 28 de setembro de 2017 para atualizar a Lista de Doenças Relacionadas ao Trabalho (LDRT). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 99, 29 nov. 2023.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Guia de informações sobre os fatores de riscos psicossociais relacionados ao trabalho**: NR-1 Gerenciamento de riscos ocupacionais. Brasília, DF: MTE, 2025a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 828.040**. Tema 932 de repercussão geral. Recurso Extraordinário no qual se discute, à luz dos arts. 7º, inc. XXVIII, 37, § 6º, 59 e 97 da Constituição da República, a aplicação da teoria do risco, prevista no art. 927, parágrafo único, do Código Civil, aos danos decorrentes de acidentes de trabalho. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em: 5 jun. 2020. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 26 jun. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região (4. Turma). **Recurso Ordinário nº 0010855-18.2016.5.03.0180**. Relatora: Denise Alves Horta. Julgamento em: 6 mar. 2017. Disponível em: https://juris.trt3.jus.br/juris/consultaAcordaoPeloNumero.htm. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região (6. Turma). **Recurso Ordinário nº 0020954-72.2022.5.04.0030**. Relatora: Beatriz Renck. Julgamento em: 17 jul. 2025. Disponível em: https://www.trt4.jus.br/portais/trt4/acordaos. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região (1ª Vara do Trabalho de Mossoró). **Sentença**. Processo nº 0000042-06.2023.5.21.0011. Ação Trabalhista - Rito Ordinário. Reclamante: Mayra Jardelly da Silva. Reclamado: Banco do Brasil SA. Juíza: Lisandra Cristina Lopes. Mossoró, RN, 27 set. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região (1ª Vara do Trabalho de Mossoró). **Sentença**. Processo nº 0000785-50.2022.5.21.0011. Ação Trabalhista - Rito Ordinário. Reclamante: Morganny Horranny Gomes Negreiros Dias. Reclamado: Banco Bradesco S.A. Juíza: Lisandra Cristina Lopes. Mossoró, RN, 24 set. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região (3ª Vara do Trabalho de Mossoró). **Sentença**. Processo nº 0000905-19.2024.5.21.0013. Ação Trabalhista - Rito Ordinário. Reclamante: Tullyo Eduardo da Silva Moura. Reclamado: Banco Bradesco S.A. Juiz: Carlito Antonio da Cruz. Mossoró, RN, 8 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região (4ª Vara do Trabalho de Mossoró). **Sentença**. Processo nº 0000841-40.2023.5.21.0014. Ação Trabalhista - Rito Ordinário. Reclamante: Milianne Tamyres de Oliveira. Reclamado: Associação de Assistência e Proteção à Maternidade e à Infância de Mossoró. Juiz: Hamilton Vieira Sobrinho. Mossoró, RN, 21 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região (5ª Vara do Trabalho de Natal). **Sentença**. Processo nº 0000280-09.2024.5.21.0005. Ação Trabalhista - Rito Ordinário. Reclamante: Evelyn Thaina Barreto dos Santos. Reclamado: Teleperformance CRM S.A. Juiz: Michael Wegner Knabben. Natal, RN, 16 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região (5ª Vara do Trabalho de Natal). **Sentença**. Processo nº 0000730-34.2024.5.21.0010. Ação Trabalhista - Rito Ordinário. Reclamante: Magaly Aparecida Galvao Dantas de Melo. Reclamado: Itau Unibanco S.A. Juíza: Rachel Vilar de Oliveira Villarim. Natal, RN, 14 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região (5ª Vara do Trabalho de Natal). **Sentença**. Processo nº 0001085-59.2024.5.21.0005. Ação Trabalhista - Rito Ordinário. Reclamante: Rita Patrícia Lopes Nunes. Reclamado: Riograndense Distribuidora Ltda. Juíza: Rachel Vilar de Oliveira Villarim. Natal, RN, 8 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região (6ª Vara do Trabalho de Natal). **Sentença**. Processo nº 0001011-02.2024.5.21.0006. Ação Trabalhista - Rito Ordinário. Reclamante: Dary de Assis Dantas Neto. Reclamado: Unimed Natal Sociedade Cooperativa de Trabalho Médico. Juiz: Dilner Nogueira Santos. Natal, RN, 15 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região (6ª Vara do Trabalho de Natal). **Sentença**. Processo nº 0001060-43.2024.5.21.0006. Ação Trabalhista - Rito Sumaríssimo. Reclamante: Joao Leonardo Sousa Damiao. Reclamado: Supermercado Todo Dia Ltda. Juiz: Dilner Nogueira Santos. Natal, RN, 1 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região (7ª Vara do Trabalho de Natal). **Sentença**. Processo nº 0000329-10.2025.5.21.0007. Ação Trabalhista - Rito Ordinário. Reclamante: Sandro Ferreira da Silva. Reclamados: Segurpro Vigilância Patrimonial S.A. e Banco Santander (Brasil) S.A. Juiz: Alexandre Erico Alves da Silva. Natal, RN, 30 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região (7ª Vara do Trabalho de Natal). **Sentença**. Processo nº 0000516-77.2023.5.21.0010. Ação Trabalhista - Rito Ordinário. Reclamante: Ana Paula de Campos Bueno. Reclamado: Itaú Unibanco S.A. Juiz: Carlito Antonio da Cruz. Natal, RN, 12 set. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região (7ª Vara do Trabalho de Natal). **Sentença**. Processo nº 0001079-46.2024.5.21.0007. Ação Trabalhista - Rito Sumaríssimo. Reclamante: Rayssa Pinheiro do Carmo. Reclamado: Escan Soluções Eireli - EPP. Juiz: Daniel dos Santos Figueiredo. Natal, RN, 14 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região (9ª Vara do Trabalho de Natal). **Sentença**. Processo nº 0000371-53.2025.5.21.0009. Ação Trabalhista - Rito Sumaríssimo. Reclamante: Thayna Aline Nunes Alves Noga. Reclamado: Teleperformance CRM S.A. Juíza: Lygia Maria de Godoy Batista Cavalcanti. Natal, RN, 28 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região (9ª Vara do Trabalho de Natal). **Sentença**. Processo nº 0000853-69.2023.5.21.0009. Ação Trabalhista - Rito Ordinário. Reclamante: Jose Erimar Rodrigues da Silva Neto. Reclamado: Ambev S.A. Juíza: Lygia Maria de Godoy Batista Cavalcanti. Natal, RN, 15 maio 2024.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região (10ª Vara do Trabalho de Natal). **Sentença**. Processo nº 0000193-72.2023.5.21.0010. Ação Trabalhista - Rito Ordinário. Reclamante: Karine Batista Carvalho. Reclamado: Cabo Serviços de Telecomunicações Ltda. Juíza: Symeia Simiao da Rocha. Natal, RN, 29 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região (11ª Vara do Trabalho de Natal). **Sentença**. Processo nº 0000957-28.2024.5.21.0041. Ação Trabalhista - Rito Ordinário. Reclamante: Hudson Diogo do Nascimento Andrade. Reclamado: Havan S.A. Juíza: Daniela Lustoza Marques de Souza Chaves. Natal, RN, 14 maio 2025.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região (13ª Vara do Trabalho de Natal). **Sentença**. Processo nº 0000395-76.2025.5.21.0043. Ação Trabalhista - Rito Ordinário. Reclamante: Fernanda Paula Ferreira de Sousa. Reclamado: Hapvida Assistência Médica S.A. Juíza: Jolia Lucena da Rocha Melo. Natal, RN, 13 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região (Vara do Trabalho de Currais Novos). **Sentença**. Processo nº 0000411-39.2024.5.21.0019. Ação Trabalhista - Rito Ordinário. Reclamante: Ana Maria Galdino da Silva Araujo. Reclamado: Magazine Luiza S/A. Juiz: Ticiano Maciel Costa. Currais Novos, RN, 25 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região (Vara do Trabalho de Currais Novos). **Sentença**. Processo nº 0000539-59.2024.5.21.0019. Ação Trabalhista - Rito

Sumaríssimo. Reclamante: Carla Milena Araujo da Silva. Reclamado: Dois A Engenharia e Tecnologia Ltda. Juiz: Ticiano Maciel Costa. Currais Novos, RN, 17 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (1. Turma). **Agravo interno em agravo de instrumento em recurso de revista nº 0000651-33.2015.5.05.0134**. Relator: Ministro Amaury Rodrigues Pinto Junior. **Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho**, Brasília, DF, 9 ago. 2024. Disponível em: https://jurisprudencia.tst.jus.br/. Acesso em: 9 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula nº 378**. Estabilidade provisória. Acidente do trabalho. Art. 118 da Lei nº 8.213/1991. In: BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmulas, Orientações Jurisprudenciais e Precedentes Normativos**. Brasília, DF: TST, 2025b.

CALDAS, Mirian Aparecida. O burnout como doença ocupacional e a omissão empresarial: análise à luz da Convenção 190 da OIT. **Revista Esmat**, Palmas, ano 17, n. 31, p. 199-222, maio/ago. 2025.

COSTA, Nara Márdilla Silva; ANDRADE, Natália Freire de; PINTO, Emanuel Vieira. Síndrome de burnout: a responsabilidade civil do empregador. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S.l.], v. 10, n. 11, p. 5567-5586, 23 nov. 2024.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**: obra revista e atualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019.

DIAS, Tainá Zampieron. **Os impactos jurídicos no tocante à responsabilidade do empregador perante a classificação da Síndrome de Burnout como doença ocupacional**. 2023. 66 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade de Caxias do Sul, Nova Prata, 2023.

DINIZ, Maria H. **Curso de Direito Civil Brasileiro**: Responsabilidade Civil Vol. 7. 38. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553621392/. Acesso em: 9 set. 2025.

GONÇALVES, Carlos R. **Responsabilidade Civil**. 24. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.25. ISBN 9788553624973. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553624973/. Acesso em: 29 ago. 2025.

MARTINEZ, Luciano. **Curso de Direito do Trabalho**. 16. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553625949/. Acesso em: 29 maio 2025.

MENDANHA, Marcos. **O que ninguém te contou sobre burnout**: prevenção (organização e individual), sintomas, diagnóstico, tratamento, além de todas as repercussões previdenciárias e legais. 2. ed. Leme: Mizuno, 2024.

NASCIMENTO, Jhúlya Natyelle Batista; SANTOS, Laís Fernanda dos. A responsabilidade civil do empregador frente às doenças psíquicas desenvolvidas no ambiente de trabalho. **Revista FT**, [S.l.], v. 29, n. 147, jun. 2025. Disponível em: https://revistaft.com.br/a-responsabilidade-civil-do-empregador-frente-as-doencas-psiquicas-desenvolvidas-no-ambiente-de-trabalho/. Acesso em: 13 nov. 2025.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **CID-11 para Estatísticas de Mortalidade e de Morbidade (MMS)**: versão 2024-01. [S.l.]: WHO, [2024]. Disponível em: https://icd.who.int/browse/2024-01/mms/pt#129180281. Acesso em: 6 set. 2025.

ORTEGA, Aléxia Marinheiro. **Adoecimento emocional dos trabalhadores e a legislação jurídico trabalhista**. 2023. 85 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2023.

PIRES, Patrícia Cantisani Schaffer; AMAZARRAY, Mate Raya. Perícias trabalhistas e nexo causal em saúde/doença relacionada ao trabalho: análise documental de decisões judiciais. **Revista Psicologia: Organizações e Trabalho**, [S.l.], v. 23, n. 1, p. 2348-2356, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.5935/rpot/2023.1.23875. Acesso em: 7 set. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SILVA, Alexandre Antônio Bruno da; BEZERRA, Stéfani Clara da Silva; LIMA, Alexsandra. Síndrome de burnout sob a ótica do TST: discussão sobre os elementos indispensáveis à concessão de auxílio-doença e estabilidade acidentária. **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva**, Belo Horizonte, n. 50, p. 38-52, maio/ago. 2023. ISSN 1678-8729.

SILVA, Fernanda Bueno da; ZEFERINO, Marco Aurélio Pieri. A responsabilidade civil do empregador no acidente de trabalho. **Revista Jurídica – Libertas Faculdades Integradas**, Porto Alegre, ano 8, n. 1, 2018. Disponível em: https://revistajuridica.pesquisaextensaolibertas.com.br/index.php/rjl/article/view/23/24. Acesso em: 10 set. 2025.

SILVA, José Antônio Ribeiro de Oliveira. A síndrome de burnout: a doença do trabalho, suas características e riscos à saúde do trabalhador. **Revista TST**, Porto Alegre, v. 90, n. 1, p. 52-78, jan./mar. 2024.

SOUZA, Laís Cavalar *et al*. Síndrome de burnout: compreensão das causas e efeitos a partir da análise de julgados do TRT3. **Revista Científica UNIFAGOC – Caderno Jurídico**, [S.l.], v. IX, n. 2, 2023.

TARTUCE, Flávio. **Responsabilidade Civil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995492/. Acesso em: 29 ago. 2025.

EXCESSO DE JORNADA DE TRABALHO NO FUTEBOL BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DOS DANOS FÍSICOS E EXISTENCIAIS DO ATLETA PROFISSIONAL FUTEBOLISTA

Guilherme Lopes Falcone Pessoa[1]
Marcelo Maurício da Silva[2]

RESUMO

O excesso de jornada de trabalho atrelado ao esporte mais popular do Brasil carrega consigo relevância e atualidade em virtude do crescente número de partidas diligenciadas pelo futebolista profissional, sujeito de direitos e deveres regulado pela legislação trabalhista e por legislação especial. Objetivou a pesquisa abordar a sobrejornada laboral no futebol relacionando-a aos danos físicos e existenciais fora da normalidade do desporto, além de definir o futebolista em sua essência jurídico-social e compreender a aplicação legal do dano extrapatrimonial supramencionado aos profissionais em estudo. Para tanto, parte a pesquisa de análise legislativa, estatística e científica, percebendo os ditames presentes na norma infraconstitucional vigente, bem como pensamentos que buscam explicar a incidência do dano existencial e a desvalorização do indivíduo enquanto ser possuidor de direitos e respeito. Como resultado, percebe-se a incidência da jornada excessiva em casos como o do atleta espanhol Pedri González, bem como prejuízos físicos que coadunam à esfera existencial do profissional e o cabimento de eventual responsabilização civil ao clube empregador independentemente de culpa. Conclui-se, pois, que o momento de adição constante no calendário do futebol brasileiro pugna por uma redução de jogos que deve partir da Confederação nacional, das federações estaduais e, na inércia destas, do legislador pátrio.

Palavras-chave: Excesso de jornada de trabalho. Futebol. Dano existencial. Projeto de

[1] Acadêmico do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: 2022a030189@a.unirn.edu.br.
[2] Professor Doutor. Orientador do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: marcelomauricio@unirn.edu.br.

vida.

EXCESSIVE WORK HOURS IN BRAZILIAN FOOTBALL: AN ANALYSIS OF THE PHYSICAL AND EXISTENTIAL DAMAGES OF PROFESSIONAL FOOTBALL PLAYERS

ABSTRACT

The excessive working hours associated with Brazil's most popular sport carry relevance and timeliness due to the growing number of matches played by professional footballers, who are subjects of rights and duties regulated by labor legislation and special laws. The research aimed to address labor overtime in football, linking it to physical and existential damages beyond the norm of the sport, as well as to define the footballer in their legal-social essence and understand the legal application of the aforementioned non-material damage to the professionals under study. To this end, the research is based on legislative, statistical, and scientific analysis, considering the dictates present in the current infra-constitutional law, as well as theories that seek to explain the occurrence of existential damage and the devaluation of the individual as a being with rights and deserving of respect. As a result, the incidence of excessive work hours can be seen in cases such as that of Spanish athlete Pedri González, as well as physical damages that affect the professional's existential sphere and the possibility of civil liability for the employing club regardless of fault. It is therefore concluded that the constant addition of matches in the Brazilian football calendar calls for a reduction in games, which should come from the national Confederation, the state federations, and, in the absence of action from these, from the national legislature.

Keywords: Excessive working hours. Soccer. Existential damage. Life Project.

1 INTRODUÇÃO

Discutir o excesso nas relações de trabalho tornou-se muito mais frequente após despertar o debate sobre o fim da escala 6x1 (seis dias de trabalho e um de descanso), que dividiu opiniões entre as mais diversas classes sociais brasileiras.

Apesar dos contrastes, é fato consumado que jornadas extenuantes de trabalho são propensas geradoras de problemas de saúde para trabalhadores independentemente de suas condições financeiras.

Entretanto, esse assunto não costuma ser bem recebido quando se transfere aos jogadores de futebol, em especial àqueles da elite que frequentemente estampam noticiários, agitam redes sociais e são percebidos como super-heróis inabaláveis, pois a grande maioria dos torcedores e consumidores do esporte acaba por "esquecer" da humanidade presente nesses indivíduos, tratando-os como mero instrumento de entretenimento.

A presente pesquisa tem como objetivo geral abordar o excesso de jornada de trabalho no futebol brasileiro relacionando-o aos danos físicos e existenciais incidentes neste contexto, analisando o nexo de causalidade entre conduta e dano. Neste viés, também é objetivo a definição do atleta profissional em sua essência jurídica e social, bem como entender a aplicabilidade do dano extrapatrimonial supracitado nesses profissionais.

Para tanto, adotar-se-á uma abordagem qualitativa, com caráter explicativo, com o objetivo de compreender de forma aprofundada os impactos do excesso de jornada de trabalho na esfera profissional em estudo. A abordagem permitirá identificar aspectos ainda pouco discutidos e sistematizados na literatura científica, ao passo que também buscará compreender as causas e consequências da sobrecarga laboral no ambiente do futebol, sobretudo no que se refere aos danos físicos e existenciais que dela decorrem.

Será imprescindível para esta pesquisa o uso de artigos científicos que abordem relações de trabalho e/ou o futebol, tratando de questões históricas, sociais e esportivas, teses direcionadas ao tema, análise documental de FIFA, CBF e FIFPRO, sites especializados em estatísticas esportivas, como o site alemão Transfermarkt, e casos concretos envolvendo os atletas profissionais de futebol tanto no Brasil quanto em outros países, além da análise de doutrina e legislação desportiva, trabalhista e civilista, estas últimas especialmente voltadas à incidência de danos existenciais nas relações de trabalho.

Essa combinação de fontes permitirá uma análise crítica e fundamentada sobre o tema, contribuindo para o aprofundamento teórico e debate acadêmico-jurídico acerca da jornada excedente e dos danos extrapatrimoniais no

esporte mais popular do Brasil.

Em um contexto onde o dano existencial e a inviabilização de projetos de vida são juridicamente reconhecidos como consequência de jornadas exaustivas, atentar-se ao crescente número de partidas regularmente diligenciadas é voltar o olhar para questões humanas referentes ao trabalho, haja vista que jogadores de futebol também são trabalhadores e seres humanos com dores, sentimentos e preocupações, sendo fundamental zelar pela integridade destes a fim de suprimir ao máximo causas de danos que, neste esporte, costumam ser normalizados.

Além do mais, questiona-se: em caso de invalidez do atleta profissional ocasionada pelo trabalho exaustivo, alterando sua vida e, portanto, sua percepção de si, seria possível uma indenização por dano existencial?

2 ORIGEM E CONSTRUÇÃO IDENTITÁRIA DO FUTEBOL BRASILEIRO

Oriundo da Inglaterra, o futebol chegou oficialmente ao Brasil em 1894, quando o então estudante Charles William Miller retornou após uma temporada de estudos na terra da rainha trazendo consigo um livro de regras de futebol, dois uniformes, duas bolas e uma bomba de encher (Peluso, 2009). O futebol em um primeiro momento era praticado somente pelas elites brasileiras como um despretensioso passatempo, nada que se levasse a sério, entretanto esse cenário mudou quando essas elites atestaram a necessidade de incluir os operários para formar equipes completas. Isso fez com que, por volta de 1923, o carioca Vasco da Gama fosse o primeiro clube brasileiro a aceitar pessoas negras neste desporto, rompendo de vez a barreira socioeconômica então existente e tão representativa de uma sociedade ainda maculada pela cultura escravagista que por séculos vigorou no Brasil (Peluso, 2009).

Anos mais tarde, a partir da década de 1930, o atacante Leônidas da Silva foi peça-chave na popularização do esporte e de seus profissionais ao ser o primeiro grande ídolo brasileiro a aparecer em rádios, cartazes e até em propagandas publicitárias, como a que fez para o chocolate “Diamante Negro”, que carregava o principal apelido do craque. Foi somente no final da década de 50 que o Brasil obteve protagonismo no cenário mundial quando, guiado por craques como Pelé, Garrincha, Didi e Vavá, foi campeão da Copa do Mundo pela primeira vez em sua gloriosa história

ao derrotar a Suécia, anfitriã do torneio, por cinco gols a dois.

Em 1970, na Copa do México, o mundo da bola viu aquela que até hoje é considerada a melhor seleção de todos os tempos. A equipe de Pelé e Jairzinho fez uma das campanhas mais encantadoras da história das Copas com um time recheado de craques, goleando por quatro gols a um a seleção da Itália e apresentando uma característica bastante particular que viria a ser replicada pelas gerações posteriores: a surpreendente força física.

Além do primor técnico de cinco "camisas 10"[3], a equipe treinada por Mário Jorge Lobo Zagallo era dona de uma imposição até então nunca antes vista no esporte, sendo capaz de pressionar seus adversários de forma constante, vencer a maioria das disputas e chegar ao final das partidas no ápice do condicionamento físico.

Fato é que o esquadrão de 70 foi responsável por cravar que o jogador de futebol, a partir daquele momento, deveria também ter um físico adequado para estar entre os melhores, ideia que evoluiu por décadas e décadas até chegar nos dias atuais, em que se há um esporte fisicamente exigente e que por vezes não parece ser recomendável à saúde dos profissionais.

2.1 CONCEITO E PROFISSIONALIZAÇÃO DOS ATLETAS DE FUTEBOL

Antes de adentrar profundamente no excesso de jornada como tema inserido no futebol, é necessário compreender esses agentes no âmbito teórico para discutir um tema tão complexo quanto a sobrejornada. Pode-se conceituá-los como os profissionais cujo ofício corresponde à prática e exercício do desporto, incluindo rotina regular de treinos, partidas e demais obrigações específicas decorrentes do contrato com seus respectivos clubes – participação em campanhas do clube, por exemplo.

No Brasil, o atleta profissional é regulado em especial pela "Lei Pelé/Lei nº 9615/98, que estabelece as diretrizes gerais do desporto brasileiro, firmando princípios e finalidades, estruturando órgãos responsáveis por categorias amadoras e profissionais, e regulando direitos e obrigações aos atletas, inclusive, é nesse último ponto que constam as maiores inovações trazidas por essa lei.

Ela foi a primeira lei a abordar estruturalmente o direito de imagem do atleta

[3] Cinco jogadores com capacidade técnica tão acima da média que eram em seus respectivos times os melhores jogadores, sendo eles Pelé (Santos), Jairzinho (Botafogo), Gérson (São Paulo), Tostão (Cruzeiro) e Rivelino (Corinthians).

profissional, destacando-se os artigos 87[4] e 87-A[5], que determinam, respectivamente, que é de propriedade exclusiva do atleta o uso de seu nome, apelido desportivo, bem como da imagem por ele cedida mediante ajuste contratual de natureza civil e fixação de direitos e deveres.

Além dessa, outra inovação fundamental trazida pela referida lei foi a extinção do chamado "passe obrigatório". Em suma, o passe era um instituto presente na Lei Zico (antecessora da Lei Pelé) que na prática vinculava o atleta ao clube formador, deixando as transferências entre as equipes demasiadamente burocráticas de sorte que retirava do profissional a liberdade de escolher onde iria exercer seu ofício.

Foi a partir do artigo 30[6] da Lei Pelé que o "passe" foi abolido, determinando que o contrato individual do futebolista profissional seria de tempo determinado, com mínimo de três meses e máximo de 5 anos[7], divergindo da regra trabalhista pátria e despertando enorme polêmica entre os magnatas do esporte, que sentiam perder poder sobre o funcionamento e gestão do esporte.

Ademais, adotou a Lei Pelé normas presentes na Consolidação das Leis do Trabalho, especialmente quanto à jornada de trabalho. Nesse viés, tem-se em evidência o artigo 28, que, de início, estabelece que o atleta profissional deve ser devidamente remunerado tendo como base contrato especial firmado com a entidade empregadora e contendo nele cláusula indenizatória (dada exclusivamente à entidade de prática desportiva) e cláusula compensatória, quando for caso de rescisão por inadimplência salarial ou demissão injustificada.

O §4º evidencia a paridade com a legislação trabalhista e a Seguridade Social no que concerne, entre outras coisas, à jornada de trabalho de no máximo 44 horas semanais – adaptando-se à rotina esportiva de treinos, jogos, viagens e afins –, férias remuneradas de um terço e descanso semanal obrigatório de 24 horas ininterruptas (incisos VI, V e IV).

---

[4] Art. 87, Lei Pelé: A denominação e os símbolos de entidade de administração do desporto ou prática desportiva, bem como o nome ou apelido desportivo do atleta profissional, são de propriedade exclusiva dos mesmos, contando com a proteção legal, válida para todo o território nacional, por tempo indeterminado, sem necessidade de registro ou averbação no órgão competente (Brasil, 1998).

[5] Art. 87-A, Lei Pelé: O direito ao uso da imagem do atleta pode ser por ele cedido ou explorado, mediante ajuste contratual de natureza civil e com fixação de direitos, deveres e condições inconfundíveis com o contrato especial de trabalho desportivo (Brasil, 1998).

[6] Art. 30, Lei Pelé: O contrato de trabalho do atleta profissional terá prazo determinado, com vigência nunca inferior a três meses nem superior a cinco anos (Brasil, 1998).

[7] Delimitação adicionada pela Lei nº 9.981 (Brasil, 2000).

> Art. 28. A atividade do atleta profissional é caracterizada por remuneração pactuada em contrato especial de trabalho desportivo, firmado com entidade de prática desportiva, no qual deverá constar, obrigatoriamente:
> [...]
> § 4º Aplicam-se ao atleta profissional as normas gerais da legislação trabalhista e da Seguridade Social, ressalvadas as peculiaridades constantes desta Lei, especialmente as seguintes:
> [...]
> IV - repouso semanal remunerado de 24 (vinte e quatro) horas ininterruptas, preferentemente em dia subsequente à participação do atleta na partida, prova ou equivalente, quando realizada no final de semana;
> V - férias anuais remuneradas de 30 (trinta) dias, acrescidas do abono de férias, coincidentes com o recesso das atividades desportivas;
> VI - jornada de trabalho desportiva normal de 44 (quarenta e quatro) horas semanais (BRASIL, 1998).

O §5º do 28º, em continuidade, admite a dissolução do contrato de trabalho nas seguintes hipóteses:

> § 5º O vínculo desportivo do atleta com a entidade de prática desportiva contratante constitui-se com o registro do contrato especial de trabalho desportivo na entidade de administração do desporto, tendo natureza acessória ao respectivo vínculo empregatício, dissolvendo-se, para todos os efeitos legais:
> [..]
> I - com o término da vigência do contrato ou o seu distrato;
> II – com o pagamento da cláusula indenizatória desportiva ou da cláusula compensatória desportiva;
> III – com a rescisão decorrente do inadimplemento salarial, de responsabilidade da entidade de prática desportiva empregadora, nos termos desta Lei;
> IV – com a rescisão indireta, nas demais hipóteses previstas na legislação trabalhista; e
> V – com a dispensa imotivada do atleta (Brasil, 1998).

Além disso, combinando este parágrafo e o anterior ao artigo 31º (trazido pela Lei nº 13.155/2015)[8], em caso de atraso no pagamento de salário ou direito de imagem por tempo igual ou superior a três meses, o contrato poderá ser rescindido e o atleta terá direito a receber o abono de férias, o 13º, as gratificações, os prêmios e demais verbas inclusas no contrato – incluindo as previdenciárias –, efetivando ao futebolista profissional o status de detentor de direitos e deveres tal qual o trabalhador celetista.

Outra forma de rescisão indireta é garantida pelo artigo 15 do Regulamento de

[8] Art. 31, Lei Pelé: A entidade de prática desportiva empregadora que estiver com pagamento de salário ou de contrato de direito de imagem de atleta profissional em atraso, no todo ou em parte, por período igual ou superior a três meses, terá o contrato especial de trabalho desportivo daquele atleta rescindido, ficando o atleta livre para transferir-se para qualquer outra entidade de prática desportiva de mesma modalidade, nacional ou internacional, e exigir a cláusula compensatória desportiva e os haveres devidos (Brasil, 1998).

Status e Transferências da FIFA, adotado pelo Brasil, traz nova camada à justa causa desportiva ao definir que caso o atleta tenha participado de menos de 10% das partidas oficiais em que seu clube esteve envolvido tem direito de rescindir o contrato de trabalho prematuramente, devendo o requerimento de ser feito nos 15 dias seguintes à última partida oficial do clube.

> 15. Rescindir um contrato por justa causa esportiva
> Um profissional estabelecido que, ao longo da temporada, tenha participado de menos de dez por cento das partidas oficiais nas quais o clube esteve envolvido, pode rescindir seu contrato prematuramente com base em justa causa esportiva. Deve-se dar consideração às circunstâncias do jogador na avaliação desses casos. A existência de justa causa esportiva será determinada caso a caso. Nesse caso, sanções esportivas não serão impostas, embora possa haver pagamento de indenização. Um profissional só poderá rescindir seu contrato com base nesse motivo nos 15 dias seguintes à última partida oficial da temporada do clube ao qual está registrado (Switzerland, 2025, p. 29, tradução nossa).

Ou seja, se um atleta do América de Natal atuar em 4 das 40 partidas médias que o gigante potiguar tem para disputar durante a temporada (Histórico [...], 2025), terá este atleta direito a rescindir o contrato individual de trabalho por justa causa.

O contrato pode ainda ser suspenso pelo tomador do serviço quando o atleta estiver impedido de atuar, por prazo ininterrupto superior a 90 dias, em virtude de ato ou evento oriundo de sua exclusiva responsabilidade e que seja desvinculado à atividade profissional, nos termos do §7º do artigo 28. É o caso de um atleta que em vez de se resguardar após uma partida oficial vai até um terreno esburacado rodeado de lixo e materiais perfurocortantes para jogar com os amigos e acaba lesionando-se gravemente, sendo incapaz de exercer suas atividades pelos próximos seis meses.

> § 7º A entidade de prática desportiva poderá suspender o contrato especial de trabalho desportivo do atleta profissional, ficando dispensada do pagamento da remuneração nesse período, quando o atleta for impedido de atuar, por prazo ininterrupto superior a 90 (noventa) dias, em decorrência de ato ou evento de sua exclusiva responsabilidade, desvinculado da atividade profissional, conforme previsto no referido contrato (Brasil, 1998).

Nestes termos, há de se falar na incidência da justa causa desportiva. Em se tratando do trabalhador regido pela Consolidação das Leis do Trabalho, ocorre a demissão por justa causa nos casos previsto pelo artigo 482, como a desídia prevista na alínea “e”, em que o empregador deixa de cumprir com suas obrigações com a diligência adequada e dentro do devido horário, e o abandono de emprego da alínea “i”,

quando o trabalhador se ausenta em 30 dias consecutivos sem justificativa de seu trabalho.

No caso particular do futebolista profissional, a demissão por justa causa pode ocorrer pelo preconizado na CLT, como também pelas obrigações cabidas a ele nos termos do artigo 35 da Lei Pelé, incluído pela Lei nº 9.981/00. De acordo com o dispositivo, é dever do atleta:

> Art. 35. São deveres do atleta profissional, em especial:
> I - participar dos jogos, treinos, estágios e outras sessões preparatórias de competições com a aplicação e dedicação correspondentes às suas condições psicofísicas e técnicas;
> II - preservar as condições físicas que lhes permitam participar das competições desportivas, submetendo-se aos exames médicos e tratamentos clínicos necessários à prática desportiva;
> III - exercitar a atividade desportiva profissional de acordo com as regras da respectiva modalidade desportiva e as normas que regem a disciplina e a ética desportivas (Brasil, 2000).

Desse modo, não havendo o cumprimento de algum desses incisos, bem como as causas já previstas na legislação geral trabalhista, o atleta pode ser demitido do clube por justa causa.

3 O CONCEITO DE JORNADA EXCESSIVA E SUA INSERÇÃO NO FUTEBOL PROFISSIONAL

É patente no direito brasileiro a ideia de que jornada excessiva de trabalho configura-se quando o tempo dedicado à atividade profissional excede o limite legal de 8 horas diárias e 44 semanais[9], ressalvados os casos de horas extras e compensação. Atualmente, a cobrança por resultados satisfatórios às empresas tem se tornado cada vez maior, ao passo que o indivíduo se vê frente a jornadas de trabalho cada vez mais longas que podem nele desencadear problemas físicos e psicológicos, culminando na queda de produtividade e no conhecido distúrbio de *burnout* (Bueno, 2024).

O direito de desconectar-se do trabalho é direito fundamental implícito no ordenamento jurídico pátrio que visa preservar a saúde, a segurança, o lazer, a vida privada e a cidadania do indivíduo (Scalzilli, 2020), portanto retirar do trabalhador tempo fora do serviço quando já se extrapolou o limite permitido é considerado

[9] Art. 7º da Constituição e artigo 58 da CLT.

excesso de jornada.

No entanto, Marinho e Vieira (2019), trazem à baila outro prisma desse conceito. Os autores, entendem que o termo "jornada de trabalho" não diz respeito somente ao tempo investido, mas também à própria natureza da atividade e à intensidade a ela submetida. Argumentam, quanto à diferenciação entre "jornada de trabalho" e "tempo de trabalho", que:

> Um trabalhador que, mesmo reduzindo sua jornada de trabalho para 7 horas e executando uma atividade altamente complexa, trabalha muito mais tempo real do que um trabalhador de outra época que excede as 14 horas diárias, mas em atividades de baixa complexidade (Marinho; Vieira, 2019, p. 352).

Partindo desse ponto é que se pode aplicar tal conceito ao esporte mais popular do Brasil, pois, ainda que a mera intensidade do serviço, por si só, não seja suficiente para configurar o excesso, é cabível tratar do assunto tendo em vista a quantidade de partidas diligenciadas pelos atletas, a intensidade crescente do jogo, a cobrança individual e coletiva e um aumento real da possibilidade de desgastes e infortúnios laborais.

Um atleta do Flamengo, por exemplo, um dos maiores e mais relevantes clubes do Brasil, em 2025 foi incumbido de disputar 4 competições de elite, sendo os dois campeonatos nacionais, a Copa continental e a Copa do Mundo – quando esteve diante de Chelsea e Bayern de Munique, dois dos melhores clubes do mundo. O pujante carioca é praticamente punido por ser bom, finalizando as últimas temporadas ultrapassando os 70 compromissos disputados (Resumo [...], 2023), a maioria desses, como supracitado, no nível máximo de seus atletas.

Importa salientar que o Regulamento Geral das Competições de 2025, editado pela Confederação Brasileira de Futebol[10], em seu artigo 13º, limita a participação de atletas profissionais em partidas nestes dizeres:

> Art. 13. Como regra geral, os Clubes não poderão disputar e os atletas não poderão atuar em partidas por competições coordenadas pela CBF sem observar o intervalo mínimo de 66 (sessenta e seis) horas entre o horário de término previsto da primeira partida e o horário de início previsto da segunda partida (Brasil, CBF, 2025).

[10] Entidade máxima do futebol no Brasil, responsável pela organização do esporte profissional, incluindo calendário de jogos, regulamentação, representação internacional, desenvolvimento de categorias de base e promoção do desporto no país.

A limitação é clara e corresponde a dois dias e meio, o que implica em dizer que se um atleta atuou até 21:45 de uma quarta-feira, em competição organizada pela CBF, somente poderá retornar aos gramados no sábado às 16:15. Atuando em 70 jogos médios por temporada, um atleta do Flamengo tem esse limite devidamente seguido e respeitado tendo em vista que costuma o clube atuar com uma diferença de três a quatro dias em seus compromissos regulares.

No entanto, é de conhecimento público que entre as partidas decisivas e o gols memoráveis estão treinamentos dos mais variados, incluindo musculação, treino técnico, tático, preparação psicológica e estudo de adversário, então, engana-se quem pensa que os atletas da primeira divisão do campeonato brasileiro unicamente atuam em partidas como se fosse um mero descompromisso ou diversão, ao contrário, a intensidade física exigida nos treinamentos de equipes de alto nível é tamanha que faz com que o artigo 13 seja uma norma "para inglês ver", sem qualquer aplicação prática em virtude da ausência de descanso dos profissionais.

Neste viés, o presidente da CBF em exercício Samir Xaud anunciou o calendário do futebol masculino no Brasil para 2026 apresentando relevantes modificações no que tange ao número de partidas. Os campeonatos estaduais foram reduzidos em 5 datas e a Copa do Brasil passou a ter mais jogos em confrontos únicos, incluindo a grande final, bem como o privilégio concedido aos clubes da Série A – que, em comparação, são os de maior número de jogos – de entrar na competição somente a partir da quinta fase.

Entretanto, essas mesmas datas esbarram em competições continentais e com o intercontinental, fazendo com que o tempo de descanso para equipes que avancem em campeonatos continue sendo bastante curto especialmente considerando a cobrança pelo desempenho de alto nível.

A verdade é que o esporte mais popular do Brasil vem se transformando muito em função das exigências físicas, obrigando os atletas a trabalharem no limite de suas capacidades e desencadeando desgastes e adoecimento (Beting, 2008 *apud* Simionato, 2014). Tais consequências da prática excessiva, a propósito, também podem culminar em danos psicológicos e até existenciais aos atletas, materializando a possibilidade de prejuízo ao trabalhador do desporto muitas vezes tratado como descartável e de pouco interesse público.

O rigor imposto aos atletas nesse sentido faz constar a patente desumanização de um indivíduo somente visto como mero gerador de lucros e resultados que deve ser usado pelo clube empregador como meio de satisfazer as suas vontades manifestadas no contrato e os anseios dos torcedores que, em sua maioria, desprezam o zelo com a saúde física e mental dos atletas e exigem que estes estejam sempre no mais alto nível de suas capacidades física e mental para aguentar toda e qualquer forma de pressão, cobrança e crítica.

O escritor Franz Kafka (2018) descreve em "A Metamorfose" a desumanização absoluta de Gregor Samsa perante seus próprios familiares a partir do momento em que fica incapacitado de exercer suas atividades laborais – sendo deixado para morrer ao final do livro –, pois só era por eles valorizado em razão do sustento que levava através de seu trabalho, perdendo sua utilidade ao perder sua capacidade. Kafka escreveu sua obra-prima em 1915, mas a insensibilidade aplicada sobre seu protagonista é atual e pode ser trazida ao caso, pois jogadores de futebol são valorizados apenas e tão somente pelos resultados obtidos por seus serviços, e sua busca é o que justifica jornadas desgastantes em que não há mais um humano com dores e preocupações, ou um sonhador que busca sentir-se realizado em seu ofício, mas sim uma simples peça que retroalimenta a engrenagem multibilionária que é o futebol.

Neste aspecto, essa desumanização impõe aos atletas profissionais uma intensa exigência por bons resultados que gera excesso de treinamentos e, por conseguinte, lesões por sobrecarga nos ossos e tendões, como fraturas por estresse e ruptura nos ligamentos (França *et al*., 2022). Ainda que a medicina esportiva tenha evoluído conforme o desdobrar das décadas, urge atentar-se aos prováveis danos que a falta de zelo com a integridade desses profissionais pode acarretar a fim de evitar consequências desastrosas que comprometerão suas carreiras, levando a uma aposentadoria prematura por invalidez, sem falar nas doenças físicas e mentais que deixam sequelas permanentes.

O desencadeamento de quadros depressivos, inclusive, é uma das possíveis consequências que o excesso provoca. Segundo Petitpas (*1995 apud* Quaresma, 2009) qualquer tipo de lesão tende a originar um acontecimento traumático da vida, com consequências físicas e psicológicas imprevisíveis, entre elas a perda de identidade, na qual o atleta permanentemente afastado de suas atividades não enxerga a si de forma

completa por perder uma parte crucial de sua identidade.

Além disso, o medo de nunca mais performar no mesmo nível de antes, bem como a falta de confiança em virtude da incapacidade de competir, também são para Petitpas (*1995 apud* Quaresma, 2009) consequências traumáticas submetidas ao atleta de futebol em decorrência de infortúnios laborais.

Essa perda de identidade inclui a perda do propósito de vida ao ser impossibilitado de exercê-lo por conta de infortúnio que, geralmente, não ocorre por culpa do atleta. É duro pensar no sonho interrompido, no potencial não alcançado, no reconhecimento tão almejado.

É especialmente comum no Brasil que meninos tenham como o grande desejo de suas vidas tornarem-se jogadores de seus times de coração quando crescerem, é lúdico às crianças somente imaginarem-se defendendo o América-RN, o ABC, o Flamengo, o Vasco e até a seleção brasileira em uma Copa do Mundo, não à toa tal ludicidade costuma ser relatada pelos atletas brasileiros ao lembrarem de suas infâncias e de como tudo começou, sempre com um quê de sonho realizado em meio à superação de dificuldades.

É quando conseguem superar essas dificuldades que o sonho passa a se concretizar, mesmo que aos poucos, dando razão a toda uma vida dedicada quase exclusivamente a isso.

A existência desses profissionais é em sua maioria direcionada ao trabalho e a todos os sonhos a ele correlacionados, logo, é indubitável que uma lesão mais grave que retire forçadamente o atleta dos gramados[11] seja danosa à sua existência e a como ele próprio se enxerga e conhece a si, além do desenvolvimento de problemas psicológicos como depressão e *burnout*, que contribuem ao supramencionado dano existencial.

Além de consequência, a lesão se configura como causa para um desequilíbrio psicológico do atleta. As lesões são, por si só, um fenômeno muito comum na vida dos jogadores. Um jogador de futebol corre 1000 vezes mais risco de se lesionar durante o exercício da profissão quando comparado a um trabalhador com ocupação industrial típica de alto risco, como indústria transformadora, na construção ou no setor de serviços (Eshghi, 2011, *apud* França *et al*., 2022, p. 10).

A questão primordial é quais são as possíveis causas dessas lesões e como

[11] Por tempo determinado ou até de forma definitiva

evitá-las a fim de coibir esse tipo de risco já inerente à atividade desportiva mas que tendem a interferir diretamente no bem-estar do trabalhador em estudo.

3.1 O CASO DE PEDRI GONZÁLEZ E OS IMPACTOS DO EXCESSO NO FUTEBOL BRASILEIRO

Um relatório da FIFPRO[12], publicado em novembro de 2022, analisou a carga acumulada a que se submeteram os atletas antes da Copa do Mundo daquele ano, indicando que o risco de lesões musculares era vertiginosamente maior tendo em vista a soma entre o grande número de jogos naturalmente disputados e o encurtamento do calendário ocasionado pelo torneio mundial, o que, no período de julho de 2021 a outubro de 2022, reduziu o tempo de descanso e recuperação muscular de atletas das 32 principais seleções do mundo[13].

Dois anos depois, a federação publicou outro relatório acerca do excesso de jogos, voltando a alertar sobre os riscos iminentes à integridade física dos atletas. Foi realizado um monitoramento com cerca de 1500 jogadores espalhados pelo mundo revelando que 54% destes experimentaram demandas de carga de trabalho excessivas ou altas durante a temporada 2023/2024.

Ainda segundo o relatório, cerca de 78% dos treinadores entrevistados à pesquisa apoiam a implementação de um período de descanso garantido – isto é, um tempo adequado de recuperação física e mental –, incluindo o então técnico da seleção uruguaia Marcelo Bielsa, que disse que "ignorar as consequências do número de jogos e da quantidade de viagens terminará em lesões para qualquer jogador"[14].

Na temporada 2020/2021, o meio-campista do Barcelona Pedri González, de 18 anos à época, disputou 72 partidas oficiais, somando clube e seleção. Entre as partidas e competições, chamam a atenção seis pela Eurocopa[15] disputadas quase ininterruptamente, isto é, o jovem jogador atuou em todas as partidas da Espanha como titular e veio a ser substituído somente nas quartas de final contra a Suíça, quando já havia jogado 119 minutos – em toda Eurocopa, o atleta jogou por 90 minutos

[12] Federação Internacional de Associações de Futebolistas Profissionais (traduzido).
[13] FIFPRO World Players' Union. FIFPRO report looks at intensive schedule for players ahead of 2022 World Cup. **Explainer,** 15 nov. 2022. Disponível em: https://fifpro.org/en/supporting-players/health-and-performance/player-workload/fifpro-report-looks-at-intensive-schedule-for-players-ahead-of-2022-world-cup. Acesso em: 24 set. 2025.
[14] FIFPRO World Players' Union. Seven key findings from FIFPRO's latest workload report. **News,** 5 set. https://fifpro.org/en/player-iq/men-s-player-workload-monitoring/seven-key-findings-from-fifpro-s-late st-workload-report. Acesso em: 24 set. 2025.
[15] Principal e mais relevante campeonato entre seleções europeias.

nas três partidas da fase de grupos e por 120 nas duas últimas da competição, segundo dados do site de estatísticas Transfermarkt (2020). O impacto dessa quantidade absurda veio imediatamente na temporada seguinte, quando o espanhol foi capaz de disputar apenas 24 jogos, sendo acompanhado de lesões e mais lesões que o tiraram de 31 partidas pelo gigante da Catalunha (Transfermarkt, 2021).

Nessa toada, se no alto nível europeu ocorrem casos como o de Pedri, não seria diferente aqui no Brasil: o meio-campista do Flamengo Giorgian De Arrascaeta lesionou o músculo adutor da coxa no aquecimento de um jogo da seleção uruguaia, no início de 2025. De acordo com Angelo Scotta[16], a contusão pode ter sido ocasionada, também, pela frequência de jogos disputados em solo brasileiro.

Aliás, esse curto espaço de tempo é prova do pouco caso feito pelas autoridades nacionais quanto à saúde dos atletas, que historicamente comprometem seu bem-estar físico em nome de um espetáculo bilionário. Em concordância a tudo isso, está o número de jogos disputados pelo meio-campista desde que foi contratado pelo Clube de Regatas do Flamengo, em janeiro de 2019 – uma média de 50 a 60, sendo 70 na atual temporada[17].

Em continuidade ao que foi dito, segundo Petitpas (*1995 apud* Quaresma, 2009) qualquer tipo de lesão tende a originar um acontecimento traumático da vida, com consequências físicas e psicológicas imprevisíveis como a perda de identidade já mencionada, o medo de nunca mais conseguir performar no mesmo nível – ou de serem afastados da equipe principal –, a ansiedade em retornar às atividades regulares e a falta de confiança em virtude da incapacidade de competir, gerando ausência de motivação que por conseguinte leva à redução de seu desempenho em um eventual retorno.

A redução do desempenho, por sua vez, faz com que o atleta que antes desempenhava suas tarefas no mais alto nível passe a duvidar de suas capacidades e sentir-se nada mais do que uma sombra do que um dia já foi. Nesse ponto, atletas tornam-se propensos ao desenvolvimento de quadros de depressão[18]. Foi o que ocorreu com o ex-jogador e ex-comentarista de futebol Pedro Paulo de Oliveira (Pedrinho), que teve sua carreira marcada por um número altíssimo de lesões graves principalmente no joelho.

[16] Fisioterapeuta esportivo associado à Sonafe Brasil.
[17] Disponível em: https://www.ogol.com.br/jogador/giorgian-de-arrascaeta/270657/jogos?epoca_id=154.
[18] Doença também motivada pela sensação de incapacidade.

Em entrevista ao programa "Charla Podcast", o atual presidente do Vasco da Gama abordou delicadamente a época em que lutou contra a depressão, associando-a à quantidade de lesões que vinha tendo, o tempo fora dos gramados e a cobrança que recebia por conta delas, bem como relatando que seu quadro era tão profundo que ele desejava ser assaltado *"para ver se [eu] morria"* (Charla [...], 2022).

O caso de Pedrinho, que chegou a receber o terrível apelido "Podrinho", cunhado pela imprensa e por torcedores, é o caso mais famoso entre os jogadores de futebol que sofreram de depressão em virtude do acometimento de lesões.

Durante a carreira, o ex-atleta perdeu oportunidades na seleção brasileira, incluindo participações em Copa do Mundo, porque foi acometido de lesões por diversas ocasiões – tanto é que não participou do ciclo para a Copa de 2002[19]. Ora, se há ao ex-atleta, um meio-campista de excelência em seu auge técnico, um claro prejuízo a seu projeto de vida ao perder uma possível convocação nacional[20] e ao ter uma carreira menos brilhante do que poderia ter sido, seria possível dizer que se pode aplicar o dano existencial ao presente caso?

Em consonância aos conceitos já mencionados nesta pesquisa, é patente sua presença, no entanto resta saber se os clubes empregadores teriam de indenizá-lo com base neste dano.

Assim, percebe-se que uma das formas de prevenir o surgimento de problemas de saúde mental em atletas de futebol, bem como de eventuais danos existenciais, é preveni-los de lesões – especialmente as mais graves –. Para tanto, é necessário tratar das causas geradoras de tais infortúnios laborais, sendo uma delas o excesso de jornada de trabalho.

4 DA RESPONSABILIDADE CIVIL À LUZ DO DIREITO BRASILEIRO E APLICAÇÃO DESPORTIVA

Não é de hoje que a humanidade busca formas de reparar danos sofridos e levar consequências aos autores desses danos. Como aduz Tartuce (2024), o primeiro momento de busca a tal instituto do Direito foi pela Lei de Talião, em que a vontade do agente causador consistia em mero e irrelevante detalhe, buscando tão somente a

[19] Inclusive, foi enquanto jogava pelo Palmeiras que sofreu grave lesão no joelho no final de 2001, ficando afastado por 8 meses.
[20] Em toda sua carreira, disputou apenas uma partida pelo Brasil: um amistoso contra a seleção haitiana em agosto de 2004, segundo dados do Transfermarkt.

penalização proporcional do indivíduo ao dano causado.

Na prática, se um homem, mesmo que por acidente, quebrasse o dente de seu colega, ele também teria seu dente quebrado; ou se uma casa vier a desabar vitimando o filho do proprietário, o filho do construtor também deveria morrer como forma de "reparar o luto do proprietário".

Essa lógica esvaiu-se com o caminhar do tempo, dando espaço a ideia de que a reparação/punição poderia vir por meios econômicos. O Código de Manu foi o responsável por impulsionar essa ideia e tratar a responsabilidade civil como instituto de fim pecuniário – pagamento indenizatório –, e foi sucedido pela *Lex Aquilia*, que manteve os dizeres do código hindu acrescentando a ideia de que a reparação do dano deveria estar subordinada à culpa do agente, a chamada "responsabilidade subjetiva", teoria adotada no Brasil pelo Código Civil de 1916 (Tartuce, 2024).

O Código Civil de 2002, apesar de manter a subjetividade trazida por seu antecessor e adotá-la como regra, incorporou também a teoria objetiva do risco por meio do artigo 927, no que se segue:

> Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186[21] e 187[22]), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.
> Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem (Brasil, 2002).

Merece atenção o parágrafo único deste artigo, pois é ele que introduz a supracitada teoria. Para que haja responsabilidade civil, explica-se, é necessário que haja uma conduta comissiva ou omissiva de um ou mais agentes, um dano sofrido por outrem e a ligação entre estes (chamada de "nexo causal" ou "nexo de causalidade").

No caso da modalidade subjetiva, é imperioso firmar, além dos requisitos citados, a existência de culpa. Essa culpa pode ser tanto em sentido amplo (lato sensu), isto é, quando há a clara e patente intenção de provocar dolosamente o dano, quanto em sentido estrito (stricto sensu), incrustando-se os casos de negligência, imperícia e imprudência.

Para Cavalieri Filho (2023), ocorre negligência quando há falta de cuidado ou

[21] Art 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito (Brasil, 2002).
[22] Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes (Brasil, 2002).

cautela combinada à conduta omissiva, dando o exemplo de um cirurgião que esquece uma pinça dentro do abdômen do paciente. Já a imperícia, para o mesmo autor, configura-se pela "falta de habilidade no exercício da atividade técnica, caso em que se exige, de regra, maior cuidado ou cautela do agente. Haverá imperícia do motorista que provoca acidente por falta de habilitação (Cavalieri Filho, 2023, p. 50).

Por fim, o autor ensina que se configura imprudência na mesma falta de cuidado ou cautela aplicada à negligência, diferenciando pelo fato de que, neste caso, o dano foi causado por uma ação efetiva do agente, como quando um motorista dirige em excesso de velocidade ou avança o sinal vermelho.

Enquanto isso, a modalidade objetiva dispensa a existência de culpa. Ressalta-se, pois, que a dispensa não traduz a inexistência de culpa, mas tão somente a desnecessidade de comprová-la para que o agente causador responda pelos danos eventualmente causados. É o caso, por exemplo, do artigo 43 do Código Civil:

> Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo (Brasil, 2002).

Também aplica-se a responsabilidade objetiva a outro ente, esse pouco falado durante o estudo dessa cadeira do Direito mas de extrema relevância à esta pesquisa. No julgamento do Recurso de Revista 393699-47.2007.5.12.0050, o Tribunal Superior do Trabalho analisou o caso do atleta Thiago Dutra Régis, que sofreu uma lesão no calcanhar esquerdo enquanto atuava pelo Joinville Esporte Clube no ano de 2007, lesão essa que culminou no término forçado de sua carreira profissional.

Thiago, então, pleiteou indenização por danos materiais e morais no valor inicial de dois mil reais, tendo em vista a sua precoce aposentadoria ocasionada por um acidente de trabalho[23], entretanto os tribunais inferiores fixaram-se na ausência de culpa por parte do Joinville e que a compensação pecuniária pelo ex-atleta requerida somente seria possível caso houvesse conduta comissiva ou omissiva de seu clube empregador, o que não ocorreu.

Em que pese tal aferição e o fato do clube ter buscado e custeado todos os tratamentos possíveis naquele momento ao atleta acidentado, entendeu o ministro

[23] Evento inesperado ocorrido durante o exercício da atividade profissional, culminando em lesões corporais ao trabalhador, perturbação funcional ou até em sua morte.

relator Walmir Oliveira da Costa que, em virtude do notório desgaste físico a que se submete o futebolista profissional, da competitividade inerente à prática desportiva e da obrigação do clube em zelar pela saúde física de seus empregados conforme legislação especial, a existência ou não de culpa por parte do empregador é irrelevante à análise da reparação por tratar-se de responsabilidade objetiva, enfatizando que "a responsabilidade civil é tão clara que o legislador passou a obrigar os clubes a pagar apólices de seguro para os atletas"[24].

Segue a ementa da decisão:

> RECURSO DE REVISTA. ATLETA PROFISSIONAL DE FUTEBOL. ACIDENTE DE TRABALHO. INDENIZAÇÃO POR DANO MATERIAL E
> MORAL . 1.O Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região, não obstante reconhecer que o acidente ocorreu enquanto o autor desenvolvia sua atividade profissional em benefício do clube réu, bem como que, em virtude do infortúnio, o atleta não teve condições de voltar a jogar futebol profissionalmente, concluiu que a entidade desportiva não teve culpa no acidente de trabalho, além de haver adotado todas as medidas possíveis para tentar devolver ao autor a capacidade para o desenvolvimento de suas atividades como atleta profissional, não sendo possível a sua recuperação porque a medicina ainda não tinha evoluído ao ponto de permitir a cura total. Razões pelas quais a Corte a quo rejeitou o pedido de indenização por dano material e dano moral. 2. Ocorre, todavia, que, conforme o disposto nos arts. 34, III , e 45 , da Lei nº 9.615/98, são deveres da entidade de prática desportiva empregadora, em especial, submeter os atletas profissionais aos exames médicos e clínicos necessários à prática desportiva, e contratar seguro de vida e de acidentes pessoais, vinculado à atividade desportiva, para os atletas profissionais, com o objetivo de cobrir os riscos a que eles estão sujeitos . 3. Em tal contexto, incide, à espécie, a responsabilidade objetiva prevista no art. 927, parágrafo único, do Código Civil, segundo o qual, haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem. 4. Dessa orientação dissentiu o acórdão recorrido. Recurso de revista parcialmente conhecido e provido (Brasil, TST, 2014).

Assim, se um atleta profissional de futebol vier a se lesionar e, por quaisquer razões fáticas, tornar-se incapaz de continuar realizando seu ofício, ficará o clube empregador responsável por indenizá-lo proporcionalmente, dispensada a comprovação de sua culpa em amplo ou estrito senso como delimitou o Ministro Walmir Oliveira da Costa.

4.1 O DANO EXISTENCIAL E O PROJETO DE VIDA

[24] Art, 45, Lei nº 9.615/98. As entidades de prática desportiva são obrigadas a contratar seguro de vida e de acidentes pessoais, vinculado à atividade desportiva, para os atletas profissionais, com objetivo de cobrir os riscos a que eles estão sujeitos.

O dano é o grande centro da responsabilidade civil, é com ele que se inicia a discussão sobre autoria e dever indenizatório. Seu papel de protagonista facilmente justifica-se pela dependência que os demais requisitos têm dele, pois, como aduz Cavalieri Filho (2023), "a obrigação de indenizar pressupõe o dano e sem ele não há indenização devida".

O dano pode ocorrer pela natureza patrimonial, em que há prejuízo ao patrimônio do indivíduo, isto é, ao conjunto de relações jurídicas apreciáveis economicamente por este indivíduo ou à projeção deste patrimônio.

Subdivide-se esta espécie em diferentes modalidades: o dano material, também conhecido como "dano emergente", é a mais conhecida modalidade e é sempre buscada quando há um desfalque imediato, instantâneo e de indenização palpável e certa. É, dentre os diferentes danos, aquele que mais facilmente verifica-se no cotidiano por estar ligado à uma perda quantitativa, como no caso de uma batida de carros, na qual cada ofendido no sinistro percebe o valor dos reparos necessários para o veículo.

Há para o autor a possibilidade de também incidirem no caso concreto prejuízos mediatos, futuros, os quais suas consequências não serão percebidas no momento presente. O chamado "lucros cessantes" ocorre quando, por exemplo, um motorista de aplicativo fica impossibilitado de esticar sua perna após sofrer uma falta em uma tarde de futebol com os amigos, incapacitando-o para o exercício de seu ofício de forma saudável e, eventualmente, de aferir lucros com ele.

Há também a "perda de uma chance", de necessária diferenciação na presente pesquisa e bastante semelhante a outras modalidades de dano. Cavalieri Filho (2023) traz esta modalidade iniciada na doutrina francesa como uma mitigação teórica do nexo causal em virtude do prejuízo alcançado pelo ofendido não constar nas intenções do ofensor, mas que, de fato, relaciona-se à conduta por ele praticada.

Importa a ponderação de que o prejuízo incide sobre algo concreto e já esperado, como no caso de um atleta de base muito disputado por grandes equipes que havia marcado uma reunião para assinar profissionalmente com o Flamengo e, no caminho para esta reunião, acaba se envolvendo em um acidente provocado por um motorista bêbado e perde parte de sua perna. A reunião com o gigante carioca já estava

certa, e o interesse de grandes clubes traduz a qualidade do jovem que certamente teria uma carreira destacável se não fosse o acidente sofrido.

A mais conhecida modalidade no âmbito extrapatrimonial é o dano moral, consistente na "agressão a um bem ou atributo da personalidade" (Cavalieri Filho, 2023, p. 107). Em suma, há neste dano uma ofensa pessoal que não pode ser mensurada por um montante pecuniário – ainda que seja indenizável – e que "interfira intensamente no comportamento psicológico do indivíduo, causando-lhe aflições, angústia e desequilíbrio em seu bem-estar" (Cavalieri Filho, 2023, p. 109).

Um homem publicamente exposto por terceiros como alguém passível de ridicularização e risos sem qualquer pudor ou escrúpulos pode pleitear, além de eventuais requerimentos penais, uma indenização por danos morais.

O dano estético é outra modalidade de respeitável reverberação no cotidiano por afetar a aparência do indivíduo, tão protagonista no mundo atual. Esse tipo de dano, inclusive, pode reverberar em outras modalidades já mencionadas, como uma atriz que perde chances em sua carreira profissional em virtude de uma cicatriz em seu rosto causada por um procedimento estético mal realizado.

Entretanto, ao abordar os danos de natureza extrapatrimonial, é necessário relembrar uma de suas modalidades que vem ganhando espaço em livros, artigos e jurisprudências Brasil afora e que é de inigualável relevância para esta pesquisa: o dano existencial.

Segundo Scalzilli (2020):

> Dano existencial constitui uma espécie de dano extrapatrimonial que pode ocorrer em razão de uma jornada de trabalho excessiva, impedindo o empregado de realizar seus projetos de vida, interações familiares e sociais, caracterizando o desrespeito aos direitos fundamentais do trabalhador.

De origem italiana, sua aplicação paira sobre feridas do dia a dia e, especialmente, aos projetos pessoais do indivíduo, causando-lhe um lapso existencial em sua ideologia e sonhos a serem perseguidos no decorrer de sua passagem enquanto ser humano inteligente e sociável.

Há na jurisprudência brasileira julgados reconhecendo o dano em estudo em circunstâncias laborais extenuantes que retiravam dos trabalhadores tempo com suas famílias e amigos, bem como impediam seu crescimento enquanto pessoa ou provocavam o acometimento de acidentes causados pelo desgaste.

Um caso bastante relevante envolvendo sua aplicação ocorreu em maio de 2022, quando o Tribunal Regional do Trabalho de Minas Gerais reconheceu o dano existencial no caso de um empregado de uma empresa de transporte de passageiros que exercia suas atividades regulares no período de pelo menos 24 dias consecutivos, jornada extenuante que notadamente retirava desse empregado tempo com sua família e amigos, bem como a possibilidade de descansar adequadamente e investir em planos pessoais.

Para a relatora Juliana Vignoli Cordeiro, o dano existencial ocorre por meio do ato de frustração à realização pessoal do trabalhador, inviabilizando a realização de projetos pessoais, prejudicando as relações familiares e sociais do obreiro e dando base à determinação do quantum indenizatório de R$ 5.000,00, a ser adimplido pela tomadora do serviço.

Esta modalidade de dano extrapatrimonial, a propósito, busca ressarcir o indivíduo pela frustração ao seu projeto de vida e impossibilidade de realizar atividades do dia a dia, causando um lapso existencial em sua ideologia e sonhos a serem seguidos no decorrer de sua passagem enquanto ser humano inteligente e sociável.

O projeto de vida, segundo entende Togashi (2020), compreende as "possibilidades de concretude dentro do existir humano em sociedade", e que seu dano atinge as expectativas de desenvolvimento pessoal e profissional do atingido. A supracitada decisão do Tribunal Regional do Trabalho de Minas Gerais que reconheceu o dano existencial trouxe à baila um caso claro como água de lesão ao desenvolvimento das relações particulares do trabalhador em questão, que, em virtude de larga e duradoura jornada de trabalho, perdeu tempo com sua família e esteve impossibilitado de concentrar-se em seus anseios particulares.

No particular caso do futebolista brasileiro, a distância da família também é incrustada à realidade destes profissionais que passam o ano viajando em compromissos oficiais ausentando-se de seus lares para perpetuar o sonho nutrido desde a infância.

Também há de se ressaltar que o dano existencial incide não apenas quando o indivíduo perde momentos com sua família por estar totalmente inserido em sua atividade laboral, mas também quando é atingida sua esfera de sonhos profissionais, e é nesse ponto que se retoma a jornada excessiva então cerne dessa pesquisa.

Soa um pouco contraditório, é verdade, que o trabalho prejudique a si próprio, mas quando se fala em jogador de futebol deve se falar em conjunto dos sonhos envolvidos neste contexto. Atletas são, em sua maioria, conquistadores dos próprios desejos que almejam protagonizar grandes momentos por seus clubes do coração e por suas respectivas seleções nacionais.

A manutenção do número alto de partidas provoca de forma gradativa a precarização desses sonhos por meio da impossibilidade fática de realizá-los. Pensemos no caso de Pedri González, que aos 18 anos foi incumbido de liderar o Barcelona em mais de setenta compromissos na temporada 2020/2021 e que, por conta deste alarmante número, passou as temporadas seguintes enfrentando os mais diversos tipos de lesões – afastando-se dos gramados por mais de 200 dias na temporada 2021/2022 (Transfermarkt, 2025).

Felizmente, o atleta espanhol conseguiu retomar sua condição física e voltou a ser protagonista no cenário do futebol, entretanto vale a pena pensar o que ocorreria se ele jamais tivesse conseguido voltar ao altíssimo nível que o colocou como formidável promessa, um talento único sendo perdido, sonhos jamais concretizados e um jovem de 18 anos que seria rotulado como um "fracasso" pelos torcedores, um futuro que nunca aconteceu.

A humanidade de Pedri seria retirada junto de sua identidade, pois se porventura ele desistisse de enfrentar as lesões de seu corpo e buscasse o caminho da aposentadoria, haveria um evidente dano aos planos profissionais de um jovem tratado como rosto de uma Espanha futura e eventual melhor jogador do mundo.

É claro, portanto, que dentre as implicações negativas da jornada extenuante de trabalho repousa o prejuízo ao projeto de vida do indivíduo ensejador de dano existencial.

5 CONCLUSÃO

Ao vislumbrar por um olhar mais técnico e embasado, o cenário do futebol encontra-se preenchido por ideais de desumanização absoluta de seus protagonistas. Para um torcedor, um apaixonado por seu time que moveria o mundo inteiro para comemorar títulos e mais títulos com as cores que o representam, o atleta profissional futebolista tem a obrigação de sempre entregar os melhores resultados em virtude de

seu glamour e valorização esportiva em estrelar grandes momentos da temporada.

Para este torcedor, ademais, quanto mais competições seu time disputar melhor é para ele e, consequentemente, maior será a cobrança sobre seus atletas. É natural que o flamenguista tenha esperado que seu clube conquistasse todas as quatro competições de alto nível que disputou, pois esse é o sentimento predominante dentro dessa irracionalidade permitida no esporte mais popular do Brasil.

No entanto, a realidade é clara, há grave questão envolvendo o descanso adequado dos atletas e a forma como sua ausência interfere diretamente em suas vidas pelo fato de lesões ocasionadas pelo desgaste interromperem carreiras que inviabilizam a materialização de sonhos quase infantis nutridos pelos profissionais desde seus momentos mais ingênuos. O excesso de jornada de trabalho é causa de infortúnios a trabalhadores das mais diversas áreas e classes sociais, não se obstando de prejuízos aqueles mais presentes nas mídias e que passam uma imagem de super-heróis inabaláveis.

A incidência de danos físicos comprovou-se certa nos casos de jornada extenuante de trabalho, bem como o nexo de causalidade entre tal jornada e os infortúnios laborais abarcados no futebol brasileiro que oportunamente ensejariam indenização por danos existenciais.

Percebe-se, logo, que a incidência deste dano extrapatrimonial dá-se neste contexto essencialmente pela impossibilidade do atleta de exercer seu ofício em virtude de conduta da entidade empregadora ou outra a ela hierarquicamente superior (Barcelona e Federação Espanhola, no caso de Pedri González), submetendo-se à jornada que o desgasta e contribui para o acometimento de doenças oriundas da atividade laboral.

A inviabilização do projeto de vida do atleta profissional deve ser tratada com maior seriedade inclusive pelos consumidores do desporto, especialmente em um cenário de calendários abarrotados que transformam ainda mais o atleta em instrumento de entretenimento que não tem sua dignidade levada em consideração, um excesso que não necessariamente diz respeito ao número de horas diárias trabalhadas, mas à intensidade e ao zelo com o trabalhador envolvido – menosprezado, por vezes, em virtude de sua remuneração –.

É verdade que seria bastante leviana a afirmação de que o excesso de trabalho é a única causa de acometimento de lesões, ainda mais em se tratando de um desporto

cujo característica intrínseca à sua prática é o contato físico, todavia, o cuidado com o número de jogos e demais diligências submetidas ao atleta profissional (como treinamentos e viagens) merece necessária atenção por parte das entidades desportivas, da imprensa e até dos torcedores, que, como já dito, costumeiramente desumanizam seus ídolos tratando-os como objeto dentro de uma máquina bilionária que deve ser imune a adversidades para satisfazer esse entretenimento visado.

Assim, indispensável é o reconhecimento do prejuízo ao projeto de vida do atleta profissional no que tange à sobrejornada, valorizando a condição humana deste por meio do cuidado com sua integridade física e mental, e com os sonhos construídos que fundamentam sua essência.

A responsabilização cível do clube empregador, conclui-se, e consequente indenização por dano existencial nos casos de invalidez ocasionada pela sobrejornada, também é de elementar relevância ao trabalhar este assunto pelas razões supramencionadas devidamente explicitadas.

Além do mais, pugna-se pela redução de jogos frente ao momento de adição constante e desenfreada no calendário futebolístico, redução essa que deve partir da Fédération Internationale de Football Association (FIFA) enquanto entidade máxima do desporto, da Confederação Brasileira de Futebo,l a última *ratio* do desporto brasileiro, das Federações Estaduais e, na inércia destas ou em consonância a elas, do legislador pátrio.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Confederação Brasileira de Futebol (CBF). **Regulamento geral das competições (RGC).** 2025. Disponível em: https://atletico.com.br/wp-content/uploads/2025/08/RGC-2025.pdf. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. **Decreto Lei n. 5452, de 01 de maio de 1943.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. **Lei n. 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: 2 dez. 2025.

BRASIL. **Lei n. 13.155, de 4 de agosto de 2015.** Estabelece princípios e práticas de responsabilidade fiscal e financeira e de gestão transparente e democrática para entidades desportivas profissionais de futebol; institui parcelamentos especiais para recuperação de dívidas pela União, cria a Autoridade Pública de Governança do Futebol - APFUT; dispõe sobre a gestão temerária no âmbito das entidades desportivas profissionais [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13155.htm. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. **Lei n. 9.615, de 24 de março de 1998.** Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9615consol.htm. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. **Lei n. 9.981, de 14 de julho de 2000.** Altera dispositivos da Lei no 9.615, de 24 de março de 1998, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9981.htm. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho (3. Região). Recurso Ordinário 0010660-07.2021.5.03.0132. REVERSÃO DA JUSTA CAUSA EM JUÍZO. ATO DE IMPROBIDADE. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. Induvidosos os danos morais advindos da indevida aplicação da justa causa ao autor, que teve que sofrer a humilhação e angústia de lhe ser indevidamente atribuído ato faltoso grave, ligado diretamente a ato de improbidade, que, por sua vez, encontra-se relacionado com a honestidade do empregado, daí extraindo-se o abalo à sua honra e da imagem diante de si próprio e da sociedade. Revertida a justa causa em juízo, devidos os danos morais advindos do abuso na aplicação da pena disciplinar, em hipóteses tais. Recorrentes: Elton Araujo Ferreira, Companhia Atual de Transportes, Saritur Santa Rita Transporte Urbano e Rodoviário LTDA. Recorridos: os mesmos. Relatora: Juliana Vignoli Cordeiro, 04 de maio de 2022. **Lex**: jurisprudência do Tribunal Regional do Trabalho da 03ª Região, Belo Horizonte, 2022.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (1. Turma). Recurso de Revista 393699-47.2007.5.12.0050. Atleta profissional de futebol. Acidente de trabalho. Indenização por dano material e moral. Recorrente: Thiago Dutra Regis. Recorrido: Joinville Esporte Clube. Relator: Min. Walmir Oliveira da Costa, 07 de março de 2014. **Lex**: jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho, Brasília, 2014.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). 1ª Turma. Recurso em Revista. RR-393600-47.2007.5.12.0050. Relator: Ministro Walmir Oliveira da Costa. **DEJT,** 7 mar. 2014. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tst/928667867. Acesso em: 2 dez. 2025.

BUENO, Amanda Janini. Efeitos da jornada de trabalho excessiva na saúde e vida pessoal dos colaboradores: como o RH impacta nesse aspecto. 2024. TCC (Curso Técnico – Recursos Humanos) – ETEC Tenente Aviador Gustavo Klug, Centro Paula Souza. Pirassununga, 2024.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil.** 16. ed. Rio de

Janeiro: Atlas, 2023. [*E-book*]. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559775217/. Acesso em: 02 nov. 2025.

CBF divulga primeira versão do calendário 2026; veja detalhes. Belo Horizonte: GE, 2025. Disponível em: https://ge.globo.com/futebol/noticia/2025/10/04/cbf-divulga-primeira-versao-do-calen dario-2026-veja-detalhes.ghtml. Acesso em: 2 dez. 2025.

CHARLA #154 - Pedrinho. Apresentação: Bruno Cantarelli; Beto Junior, vídeo e áudio: Bernardo Falcão, Paulo Segalote; produção: Matheus Emanuel; Miguel Sampaio. Charla Podcast, **Youtube,** 14 out. 2022. Disponível em: https://www.youtube.com/live/oVNCfp55BOI. Acesso em: 24 set. 2025.

COHEN, Moisés et al. Lesões ortopédicas no futebol. **Rev Bras Ortop**, v. 32, n. 12, p. 940-4, 1997.

FACHINI, Thiago. Lei Pelé: entenda os principais pontos da Lei 9.615/98. **Projuris,** 2023. Disponível em: Lei Pelé: história, legado e principais pontos. Acesso em: 23 set. 2025.

FIFPRO World Players' Union. FIFPRO report looks at intensive schedule for players ahead of 2022 World Cup. **Explainer,** 15 nov. 2022. Disponível em: https://fifpro.org/en/supporting-players/health-and-performance/player-workload/fifpro-report-looks-at-intensive-schedule-for-players-ahead-of-2022-world-cup. Acesso em: 24 set. 2025.

FIFPRO World Players' Union. Seven key findings from FIFPRO's latest workload report. **News,** 5 set. 2024. Disponível em: https://fifpro.org/en/player-iq/men-s-player-workload-monitoring/seven-key-findings-fr om-fifpro-s-latest-workload-report. Acesso em: 24 set. 2025.

FRANÇA, Talita Trindade *et al*. Análise da relação entre estado de saúde mental e ocorrência de lesões nos atletas profissionais de futebol no campeonato Brasiliense, Candangão. **Brazilian Journal of Development,** v. 8, n. 5, p. 34499–34521, 2022. DOI: 10.34117/bjdv8n5-122. Disponível em: https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/47631. Acesso em: 2 dec. 2025.

HISTÓRICO por Temporada do América-RN – Resultados e Estatísticas por Ano. América-RN. **O Gol,** 12 set. 2025. Disponível em: https://www.ogol.com.br/equipe/america-rn/2616/historico-por-epoca. Acesso em: 2 dez. 2025.

KAFKA, Franz. **A Metamorfose.** 2. ed. Petrópolis: Vozes do Bolso, 2018.

MARINHO, Maiara Oliveira; VIEIRA, Fernando de Oliveira. A jornada exaustiva e a escravidão contemporânea. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 17, p. 351-361, 2019.

PELUSO, Fernando Rogério. **O atleta profissional de futebol e o direito do trabalho.**

2009. 215 f. Mestrado (Dissertação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009. Disponível em: https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/8474/1/Fernando%20Rogerio%20Peluso . pdf. Acesso em: 2 dez. 2025.

QUARESMA, Filipe Jorge de Figueiredo. **A lesão e a sintomatologia depressiva e a sua relação com o autoconceito físico do jogador de futebol**. 2009. Dissertação (Mestrado em Psicologia Aplicada) – Instituto Superior de Psicologia Aplicada, Lisboa, 2009.

RESUMO da temporada (2023) do Flamengo. **O Gol.** Disponível em: https://www.ogol.com.br/equipe/flamengo?epoca_id=152. Acesso em: 2 dez. 2025.

SCALZILLI, Roberta. O direito à desconexão: uma análise crítica do instituto do teletrabalho brasileiro frente ao dano existencial como consequência da jornada excessiva de trabalho em tempos de pandemia. 2020.

SCALZILLI, Roberta. O direito à desconexão: uma análise crítica do instituto do teletrabalho brasileiro frente ao dano existencial como consequência da jornada excessiva de trabalho em tempos de pandemia. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3. Região,** Belo Horizonte, ed. esp., t. II, p. 643-664, jul. 2020.

SIMIONATO, Elder Klein. Lesões mais comuns em jogadores profissionais de futebol de campo. **EFDeportes.com,** Revista Digital, Buenos Aires, ano 19, nº 197, out. 2014. Disponível em: https://www.efdeportes.com/efd197/lesoes-mais-comuns-em-futebol.htm. Acesso em: 2 dez. 2025.

SWITZERLAND. **Regulation on the status and transfer of players of January 2025.** Disponível em: https://digitalhub.fifa.com/m/696d877ea35ca761/original/Regulations-on-the-Status-a nd-Transfer-of-Players-January-2025-edition.pdf

TARTUCE, Flávio. **Responsabilidade civil.** 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. [*E-book*]. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995492/. Acesso em: 2 nov. 2025.

TEIXEIRA, Chandy; SCHMIDT, Tébaro; GARCIA, Gustavo. **Histórias incríveis:** o mito Leônidas, diamante da bola, batiza chocolate. Rio de Janeiro: GE, 2013. Disponível em:https://ge.globo.com/rj/serra-lagos-norte/noticia/2013/09/historias-incriveis-o-mito-leo nidas-diamante-da-bola-batiza-chocolate.html. Acesso em: 24 set. 2025.

TOGASHI, Fabrício Palácios Leite. Excesso de trabalho, violação ao projeto de vida e dano existencial. **JusBrasil**, 10 jun. 2020. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/excesso-de-trabalho-violacao-de-projeto-de-vida-e-dano-existencial/858648653. Acesso em: 2 dez. 2025.

TRANSFERMARKT.COM.BR. 2020. Disponível em:

https://www.transfermarkt.com.br/pedri/leistungsdaten/spieler/683840/plus/1?saison= 2020. Acesso em: 2 dez. 2025.

TRANSFERMARKT.COM.BR. 2021. Disponível em: https://www.transfermarkt.com.br/pedri/leistungsdaten/spieler/683840/plus/1?saison= 2021. Acesso em: 2 dez. 2025.

TRANSFERMARKT.COM.BR. Histórico de lesões. Disponível em: https://www.transfermarkt.com.br/pedri/verletzungen/spieler/683840. Acesso em: 2 dez. 2025.

ZURICH: FIFA Janeiro de 2025. Disponível em: https://www.fas.org.sg/wp-content/uploads/2025/01/Regulations-on-the-Status-and-Transfer-of-Players-January-2025-edition.pdf. Acesso em: 2 dez. 2025.