Ano 12 vol 1

Revista Eletrônica



A Revista da Comunidade Jurídica da Subseção de Joinville
Gestão 2025-2027

ISSN 2178-8693
revista.oabjoinville.org.br

REVISTA ELETRÔNICA DA OAB JOINVILLE

ISSN 2178-8693

CONSELHO EDITORIAL

Dr. Acir Alves Coelho Júnior
Me. Adriano Selhorst Barbosa
Dra. Ana Carolina Lopes Olsen
Ma. Ana Catarina de Alencar
Ma. Bárbara Madalena Heck da Rosa
Dr. Cláudio Melquiades Medeiros
Dr. Daniel Rocha Chaves
Dr. Denis Fernando Radun
Dra. Helena Schiessl Cardoso
Me. Indalécio Rocha
Dr. Itamar Luís Gelain
Dra. Janaína Silveira Soares Madeira
Dr. Jeison Giovani Heiler
Me. Jonathan Maicon Francisco
Ma. Maria de Lourdes Bello Zimath
Dra. Patrícia de Oliveira Areas
Ma. Renata Egert
Dr. Rodrigo Meyer Bornholdt
Dra. Rosânia Campos
Ma. Sibila Stahlke Prado
Ma. Tamara Cristiane Geiser
Me. Thiago Vargas

CONSELHO DE PARECERISTAS

Esp. Carlos Henrique Ribas Pereira
Esp. Marina Du Bois

CONSELHO EXECUTIVO

Ma. Sibila Stahlke Prado

EDITORA EXECUTIVA

Esp. Marina Du Bois

COORDENADORA

Esp. Marina Du Bois

revista.oabjoinville.org.br

REVISTA ELETRÔNICA DA OAB JOINVILLE

v.1 n.12 2026 – Joinville/SC

ISSN 2178-8693

Revista Eletrônica da OAB Joinville	Joinville	Ano 12, vol. 1	p. 304	2026

DOI 10.5281/zenodo.19613177

REVISTA ELETRÔNICA DA OAB JOINVILLE

Diretoria OAB Joinville (2025/2027)
Janaina Silveira Soares Madeira - Presidente
Guilherme Aquino Reusing Pereira - Vice-presidente
Guilherme Freitas Cauduro de Oliveira - Secretário-geral
Silvana Travasso - Secretária-geral adjunta
Jonathan Moreira dos Santos - Tesoureiro

Coordenação da Revista Eletrônica OAB Joinville – Editora Chefe
Marina Du Bois

Editora Executiva
Marina Du Bois

Conselheira Executiva
Ma. Sibila Stahlke Prado

Desenvolvimento Web
Cristian Feldes

Contato
Rua Amazonas, 46 - Bairro Saguaçú
89221-050 - Joinville/SC - Brasil
revista@oabjoinville.org.br

Revista Eletrônica da OAB Joinville [recurso eletrônico] / Ordem dos Advogados do Brasil. Seção Santa Catarina. Subseção de Joinville. - v. 1, n. 1 (jul./dez. 2010)-. - Joinville: OAB Joinville, 2010-

Intermitente até 2011.
Interrompida em 2012.
Periodicidade semestral a partir de 2019.
Versão online disponível em: https://revista.oabjoinville.org.br/
Numeração alterada: ano 12, n.1, 2026
ISSN 2178-8693
DOI 10.5281/zenodo.19613177

1. Direito – Periódicos. 2. Advocacia – Periódicos. I. Ordem dos Advogados do Brasil. Seção Santa Catarina. Subseção de Joinville.

CDDir 340.05

Elaborado: Bibliotecária Alessandra Mara Schroeder CRB 14/679

SUMÁRIO

EDITORIAL
Sibila Stahlke Prado..... 7

ARTIGOS

OS MÉTODOS DE INTERPRETAÇÃO E A IDEOLOGIA DO INTÉRPRETE
Marcelo Harger – Autor Convidado.....9

ABSOLVIÇÃO NO CRIME DE ESTUPRO DE VULNERÁVEL: ANÁLISE JURISPRUDENCIAL
Dafni Cristina Amâncio Orbem, William Omar Georges Cecyn Moussa e Helena Liebl.....23

A DISCIPLINA JURÍDICA DA PARCELA DOS *ROYALTIES* DE PETRÓLEO E O GÁS NATURAL DESTINADA AOS MUNICÍPIOS
Joquebede Campos Marinho e João Fábio Silva da Fontoura.....40

A IMPLEMENTAÇÃO DO "PROGRAMA MELHOR EM CASA" COMO GARANTIA DO DIREITO CONSTITUCIONAL À SAÚDE
Luciana Pieper, Andrea Heidemann e Ana Cristina Heidemann Maria.....57

A NBR 16280 EM CONDOMÍNIOS: IMPORTÂNCIA, APLICAÇÃO E CONSEQUÊNCIAS DO DESCUMPRIMENTO
Gustavo Camacho Solon.....78

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL DA COMUNIDADE LGBTQIAPN+ NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE EM JOINVILLE/SC
Vinicios Caldas de Oliveira, Andrea Heidemann e Ana Cristina Heidemann Maria.....96

A PRISÃO PREVENTIVA E SUA (IN)COMPATIBILIDADE COM O PRINCÍPIO DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA: UMA ANÁLISE À LUZ DA OBRA DE AURY LOPES JR.
Júlia Leonardi Bittencourt Monteiro.....116

A SUSPENSÃO CONDICIONAL DO PROCESSO NAS AÇÕES PENAIS PRIVADAS: ANÁLISE DOUTRINÁRIA, JURISPRUDENCIAL E O PAPEL DO FONAJE
Aline Jaqueline Pereira e Bárbara Madalena Heck da Rosa.....139

***COMPLIANCE* EMPRESARIAL: UMA FERRAMENTA PARA REDUZIR CUSTOS COM DEMANDAS JUDICIAIS, SOB A ÓTICA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO**
João Pedro Ruppenthal Otharan, Pedro Henrique Nunes Nascimento e Helena Liebl.....155

FASHION LAW NO BRASIL: LIMITAÇÕES DA PROTEÇÃO MARCÁRIA NA MODA DE LUXO À LUZ DO CASO LOUBOUTIN X INP
Luana Bernardo Galvão e Patrícia de Oliveira Areas.....171

GUARDA E ALIMENTOS: ANÁLISES E TENDÊNCIAS JURISDICIONAIS QUANTO AOS ANIMAIS DE ESTIMAÇÃO
Luara Cachuite Queiroz da Mota e Jonas de Medeiros.....187

INAPLICABILIDADE DA LEI DE ANISTIA AOS CRIMES DE OCULTAÇÃO DE CADÁVER INICIADOS DURANTE A DITADURA MILITAR
Tiago dos Santos Caetano e Leandro Gornicki Nunes.....206

OS IMPACTOS DA AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO DA MÍDIA NO PROCESSO DE DECISÃO DO TRIBUNAL DE JÚRI
Aghata Sabry Calicci da Costa e Denis Fernando Radun.....220

OS IMPACTOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019 NA APOSENTADORIA ESPECIAL
Claudio Dantas Correia Junior e Carlos Alberto Hartwig.....236

OS MOTIVOS DO AUMENTO DA JUDICIALIZAÇÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC/LOAS) PARA AS PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA (TEA) DIANTE DAS NEGATIVAS PELA VIA ADMINISTRATIVA
Bruna Eduarda Fonseca e Carlos Alberto Hartwig.....252

O USO DA NORMATIVA EM BRANCO PELO SISTEMA CONFEA/CREA EXTRAPOLAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA E INSEGURANÇA JURÍDICA
Airton Gustavo Silva.....267

PROTEÇÃO JURÍDICA DA SAÚDE DO TRABALHADOR E OS CUSTOS DOS ACIDENTES DE TRABALHO NO SUS
Flávia Rocha e Silva, Andrea Heidemann e Ana Cristina Heidemann Maria.....281

EDITORIAL

Direito Vivo

O Direito é, em sua essência, um saber em permanente movimento. Em tempos marcados por profundas transformações sociais, tecnológicas e culturais, essa característica torna-se ainda mais evidente. Longe de constituir um sistema estático ou cristalizado no tempo, o Direito revela-se um campo em constante construção, que se alimenta da reflexão crítica, da pesquisa e do diálogo contínuo entre teoria e prática.

A vida em sociedade é complexa, e são inúmeras as variáveis que atravessam as relações humanas. Neste cenário, o Direito ocupa um papel singular: ao mesmo tempo em que organiza a vida social, também se transforma a partir dela, refletindo as tensões e os desafios do seu tempo.

Os avanços tecnológicos, a intensificação das interações globais e a emergência de novos riscos sociais e ambientais colocam a comunidade jurídica diante de desafios até então inéditos, como bem observa Ulrich Beck ao refletir sobre a chamada sociedade de risco.

Vivemos em um período histórico em que o próprio desenvolvimento produz novas incertezas, exigindo instituições cada vez mais reflexivas e capazes de lidar com cenários complexos e mutáveis.

Pensar o Direito, nesse contexto, é também assumir responsabilidade diante da realidade social e de suas transformações. O pensamento jurídico não pode permanecer inerte diante das mudanças do mundo contemporâneo. Ao contrário, exige-se da comunidade jurídica uma postura aberta à investigação, ao debate e à construção crítica do conhecimento.

É nesse movimento que a pesquisa jurídica ocupa papel de extrema valia. Investigar, questionar, revisitar conceitos e produzir conhecimento são tarefas essenciais para que o Direito permaneça dinâmico e não se reduza à condição de letra morta, mas sim sensível às transformações sociais.

Mais do que nunca, torna-se necessário fortalecer espaços dedicados à circulação do raciocínio jurídico, lugares em que ideias possam ser compartilhadas, debatidas e desenvolvidas.

A Revista Eletrônica da OAB Joinville se apresenta justamente como um desses espaços: um locus de reflexão voltado ao diálogo entre pesquisa, prática profissional e responsabilidade social.

Ao reunir diferentes perspectivas e experiências, a revista reafirma seu compromisso com a difusão do conhecimento jurídico e com o fortalecimento de uma cultura jurídica crítica e comprometida com os desafios do nosso tempo. Mais do que um espaço de publicação, trata-se de um ambiente de construção coletiva do saber, que reconhece no debate qualificado uma ferramenta essencial para o desenvolvimento do Direito.

Nesse sentido, permanece atual a reflexão de Rui Barbosa na célebre Oração aos Moços, ao recordar que o exercício do Direito exige mais do que domínio técnico: pressupõe estudo permanente, pensamento crítico e compromisso intelectual com a justiça. Parafraseando o mestre: “um sabedor não é armário de sabedoria armazenada, mas transformador reflexivo de aquisições digeridas”.

O ser humano é um ser inacabado e é justamente a abertura permanente ao aprendizado que sustenta a evolução do pensamento humano e mantém viva a dimensão

humanista do Direito. Afinal, quem pensa que tudo sabe está fadado a nada mais aprender.

Assim, mesmo diante de avanços tecnológicos cada vez mais sofisticados, permanece algo que nenhuma inovação será capaz de substituir ou copiar: o olhar humano sobre a realidade.

É justamente essa dimensão profundamente humana marcada pela criatividade e curiosidade intelectual, que serve de estímulo para pesquisadores, juristas e profissionais do Direito na tarefa de compreender a realidade e buscar novas formas de contribuir para transformá-la. E como ensina Tércio Sampaio Ferraz Jr., compreender o Direito é também compreender uma parte de nós mesmos.

Assim, o ato de escrever, ao mesmo tempo em que é estopim da liberdade de pensamento do estudioso, consagra aquilo que podemos chamar de Direito Vivo. Textos são, em última análise, sementes de conhecimento lançadas no presente e que se projetam para o futuro.

Que esta nova edição da Revista Eletrônica da OAB Joinville possa inspirar reflexões, provocar questionamentos e ampliar horizontes.

Porque o Direito permanece vivo sempre que o pensamento humano se mantém aberto ao aprendizado, à reflexão e à contínua construção de novos caminhos orientados pela justiça e pelo bem comum.

Boa leitura!

Sibila Stahlke Prado

Membra do Conselho Editorial e do Conselho Executivo da Revista Eletrônica da OAB Joinville/SC.

OS MÉTODOS DE INTERPRETAÇÃO E A IDEOLOGIA DO INTÉRPRETE

Marcelo Harger[1]

INTRODUÇÃO

O jurista, ao conduzir suas pesquisas, está condicionado por um conjunto de circunstâncias históricas e culturais que vão influenciar o resultado de seu trabalho. A visão particular do mundo de cada jurista acaba por influenciar a maneira como é feita a análise de seu objeto de estudo.

Além disso, outras influências atuam como obstáculo à construção de um discurso objetivo para o Direito. Em primeiro lugar, há as vicissitudes ocasionadas pelas imprecisões da linguagem. Em segundo lugar, pode-se citar o fato de que o cientista do Direito, ao mesmo tempo, estuda e constrói o seu objeto de estudo. E, finalmente, cumpre ressaltar que o próprio Direito é uma prática eminentemente ideológica.

No intuito de comprovar esses fatos, far-se-á, em primeiro lugar uma análise da linguagem e sua relação com a ideologia. Após, far-se-á uma análise das relações entre a ideologia e a ciência. Finalmente, será analisada a relação entre a ideologia e o Direito e entre os métodos de interpretação e as concepções ideológicas do intérprete.

1 DIREITO E LINGUAGEM

As normas jurídicas são expressas através da linguagem. Por isso, para que se possa estudar a relação entre a ideologia do intérprete e o significado que ele atribui às normas por ele interpretadas, necessário se faz tecer algumas considerações sobre o sistema linguístico.

1.1 A linguagem

A linguagem é a mais rica das formas de comunicação entre os homens. Por seu intermédio, consegue-se transmitir de uma maneira mais detalhada as ideias que se quer expressar. Usamos a linguagem com diversos propósitos. Por exemplo, podemos utilizá-la com um propósito descritivo, fornecendo informações a respeito do estado de certas coisas[2]. Podemos, também, utilizar as palavras como veículo para expressar nossos sentimentos[3] ou para dirigir a conduta de outras pessoas[4]. Finalmente, podemos falar em um uso operativo da linguagem[5]. Apesar dessas diferentes funções, essa “ferramenta”

1. Advogado em Joinville, mestre e doutor em Direito Público pela PUC-SP. O Dr. Marcelo Harger está publicando na Revista como autor convidado.

2. En ocasiones usamos el lenguaje con un propósito primordialmente descriptivo: para informar acerca de ciertos fenómenos o estados de cosas. Hay, pues, una función o uso descriptivo del lenguaje (Genaro R. Carrió. Notas sobre Derecho y lenguage. p.16).

3. Solemos valernos de ellas como vehículo o medio para expresar nuestros sentimientos, no en el sentido de describirlos, sino de exteriorizarlos; de darles, por decir asi, salida o escape. O bien las usamos para provocar em el prójimo ciertos sentimientos, solidarios o no con los nuestros; para despertar en él compasión, admiración, envidia, encono o ira: para justificarnos ante sus ojos; para modificar su actitud frente a algún suceso o persona; para infundir en él resignación u optimismo etc. (*Ibidem*. p. 16).

4. Otras veces nuestro propósito central al usar ciertas fórmulas verbales es dirigir el obrar de otras personas. Nos valemos del lenguaje para inducir a otro a hacer tal o cual cosa, a comportar-se de determinada manera. Se habla, por ello, de una función o uso directivo del lenguaje. (*Ibidem*. p. 16).

5. Se habla también de un uso operativo del lenguaje, que ofrece características muy especiales. Cuando al otorgar su testamento ológrafo el testador escribe: ‘Instituyo como heredero universal de mis bienes a X’, está usando palabras de una manera no asimilable a los otros usos del lenguaje hasta aquí aludidos. Ese

comunicacional nem sempre funciona bem. Diversos problemas podem atrapalhar a comunicação. É o que será tratado a seguir.

1.2 A carga emotiva das palavras como problema para a compreensão

A linguagem, conforme já foi visto, possui diversas funções. Sua função principal, no entanto, é a descritiva. A descrição de um fenômeno, todavia, não ocorre de modo estático. As funções que identificamos para a linguagem só podem ser separadas abstratamente, pois elas interagem. Normalmente, ao nos comunicarmos, usamos ao mesmo tempo várias das funções da linguagem. Na realidade, o que ocorre é uma predominância da descrição em nossas comunicações.

Há certas palavras que, além de seu caráter descritivo, apresentam um cunho emotivo bastante forte[6], causando respostas emotivas na maioria dos homens. E essas emoções podem atrapalhar a comunicação. Há vários exemplos desse tipo de palavras[7]. Muitas delas são aplicadas na teoria política, podendo ser citado como exemplo o próprio termo "direito". É verdade que, frequentemente, tenta-se eliminar essa carga emotiva ao explicitar o sentido em que se usa um certo termo. Isso, no entanto, é praticamente impossível, pois, na maioria das vezes, tratam-se de termos incorporados há muito no linguajar cotidiano.

Ainda, em relação à carga emotiva das palavras, cumpre dizer que alguns termos podem ser bivalentes, ou seja, apresentarem um caráter descritivo em um contexto e um caráter emotivo em outro. É necessário que se atente para essa duplicidade de sentidos para que se evite a indução ao erro[8].

---

enunciado no es, obviamente, una descripción de lo que el testador está haciendo, ni de ninguna otra cosa. Si bien exterioriza un cierto estado de ánimo (el deseo de beneficiar a X), su función centrral no es esa, sino la de beneficiar a X (lo que no impide que, en los hechos, pueda resultar un intento frustrado de ello). (...) Al formular ese enunciado el testador está haciendo una cosa muy específica, que presupone la existencia de un sistema de reglas vigentes: está instituyendo un herdero. Del mismo modo, cuando digo a otro 'lo saludo cordialmente', o 'le prometo que iré', estoy realizando con palabras actos que, según ciertas convenciones em vigor, constituyen un saludo o una promesa, cualquiera sea el grado de sinceridad que haya detrás de ellos. Para aludir a esta función de las palabras - que tanta importancia tiene en el campo del derecho - se puede hablar de un uso opoerativo del lenguaje". (*Ibidem*. p. 17).

6. Una de las causas que hacen que la forma gramatical no sea una guía segura es que existen numerosas palabras que al margen o con independencia de lo que podríamos llamar su significado descriptivo, tienen la virtud, por decir así, de provocar sistemáticamente determinadas respuestas emotivas en la mayoría de los hombres. (...) Los ejemplos son, por cierto, abundantes. Las palabras que se usan con mayor frecuencia y brío en la teoria política pertenecen a esa copiosa familia (Genaro R. Carrió. *Op. cit*., p. 18).

7. En algunos casos, frente al uso de ciertas palabras, resulta tarea poco menos que impossible señalar con qué estados de cosas se hallan conectadas. Si un desconocido nos dice que tal película es un 'opio' , o si una jovencita sostiene que un disco es 'brutal' o 'fabuloso, o si un filósofo afirma que una tesis es 'plausible', es muy probable que no sepamos qué propiedades constituyen el criterio de aplicación de esas palabras. Solo sabremos que ellas exteriorizan aprobación o desaprobación, tal como podrían exteriorizarlas un aplauso, una silbatina o cualquier otro movimiento o gesto dotado de uno u otro valor convencional. (...) Claro está que con palabras como 'democracia' o 'derecho' no ocurre necesariamente lo mismo. Esas palabras pueden tener, según las ocasiones, un significado descriptivo aceptablemente claro. Pero no siempre es ese el caso. No lo es cuando tales términos aparecen en contextos pertrechados de alta carga emotiva; por ejemplo, en las campañas políticas. Todos los partidos reinvindican para sí el uso del término 'democracia; todos pretenden ser voceros de la 'verdadera' democracia (Genaro R. Carrió. *Op. cit.,* pp. 19 e 20).

8. Una coalición política puede ser 'descripta'como 'un acuerdo inter-partidario que es índice de madurez cívica y de espíritu de conciliación'o como un 'contubernio'. El uso de esta última palabra revela una clara actitud denigratoria. (...) Estos ejemplos pueden parecer demasiado toscos y quizás lo sean. Pero el disfraz suele presentar-se en formas mucho más sutiles y menos ostensibles. Ello ocurre cuando se usan palabras bivalentes; esto es, términos que en algunos contextos funcionan descriptivamente y en otros

1.3 A ambiguidade das palavras

As palavras nem sempre são usadas com o mesmo sentido nos diferentes contextos em que são empregadas. O significado de um termo depende do contexto lingüístico e da situação fática em que é empregado. É verdade que, na maioria das vezes o contexto dissipa toda e qualquer possibilidade de confusão nos significados. Há, todavia, casos em que a dúvida subsiste, apesar dos esforços feitos para eliminá-la.

1.4 A vagueza das palavras

Outro tipo de problema que pode ocorrer na comunicação é a vagueza das palavras. Vagueza não é o mesmo que ambiguidade[9]. Na ambiguidade, não se sabe exatamente em que sentido se emprega uma certa palavra. Na vagueza, ao contrário, não há dúvidas em relação ao sentido. Sabe-se o sentido, mas não se sabe até onde vai a aplicação da palavra. Pode-se tomar como exemplo a idade e a altura. Quantos anos deve ter uma pessoa para ser considerada velha? Quanto deve medir alguém para ser considerado baixo? Nesses casos, sabemos que uma pessoa com 100 anos de idade deve ser considerada velha e que um homem adulto com a altura de um metro e cinquenta centímetros deve ser considerado baixo, mas há, entre os extremos, uma espécie de "zona de penumbra" onde não se sabe responder a essas questões.

1.5 A relação entre a linguagem e a realidade

Há duas concepções principais acerca da relação entre a linguagem e a realidade a que ela se refere. A primeira é a que corresponde à chamada teoria essencialista. Essa corrente afirma haver entre o Direito e a linguagem uma relação ontológica. A língua seria um instrumento que reflete a realidade, os conceitos linguísticos um espelho da essência existente nas coisas e as palavras o modo pelo qual esses conceitos são veiculados. Haveria um núcleo invariável nas palavras que possibilitaria a identificação dos elementos da realidade que a elas correspondem. Ocorre que esse realismo verbal sofre sérias objeções[10]. Uma mesma palavra representa diferentes realidades. Por exemplo, "cabo" não é apenas uma haste de sustentação, mas também uma patente militar e um acidente geográfico[11].

---

emotivamente. En tales casos es posible que pasemos por alto la duplicidad funcional y seamos inducidos a error por ella (Genaro R. Carrió. *Op. cit.*, pp. 21 e 22).

9. Ya sabemos lo que quiere decir 'joven' o 'calvo'. No se trata aquí de un problema de ambigüedad. El problema es este otro: carece de sentido preguntarse a qué precisa edad se deja de ser joven, o cuántos cabellos hay que tener para no ser calvo, o cuánto hay que medir para ser alto. Todo cuanto podemos decir es que hay casos centrales o típicos, frente a los cuales nadie vacilaría en aplicar la palabra, y casos claros de exclusión respecto de los cuales nadie dudaría en no usarla. Pero en el medio hay una zona mas o menos extendida de casos posibles frente a los cuales, cuando se presentan, no sabemos qué hacer (Genaro R. Carrió. *Op. cit.*, p. 29).

10. Para certas pessoas, a língua, reduzida a seu princípio essencial, é uma nomenclatura, vale dizer, uma lista de termos que correspondem a outras tantas coisas. Tal concepção é criticável em numerosos aspectos. Supõe ideias completamente feitas, preexistentes às palavras; ela não nos diz se a palavra é de natureza vocal ou psíquica, pois "árvore" pode ser considerada sob um ou outro aspecto; por fim, ela faz supor que o vínculo que une um nome a uma coisa constitui uma operação muito simples, o que está bem longe da verdade (Ferdinand Sausure. *Curso de Linguística Geral*. p. 79).

11. Abstração feita dos diferentes matizes que de cada concepção da língua pudesse ser apresentada, Notamos, sobretudo entre os juristas, uma concepção correspondente à chamada teoria essencialista. Trata-se da crença de que a língua é um instrumento que designa a realidade, donde a possibilidade de os conceitos linguísticos refletirem uma presumida essência das coisas. Neste sentido, as palavras são veículos destes conceitos. Quem diz "mesa", refere-se a uma coisa que, nas suas variações possíveis, possui um núcleo invariável que possibilita um conceito de mesa e a identificação das diversas mesas. (...) Essa concepção sustenta, em geral, que deve haver, em princípio, uma só definição válida para uma

À concepção essencialista, opõe-se a concepção convencionalista ou nominalista. Esta corrente considera a linguagem como um conjunto de signos cuja relação com a realidade é estabelecida de modo arbitrário pelos homens[12]. O termo arbitrário, no presente caso, significa que não há nenhuma ligação natural entre o signo e a realidade que ele designa. A relação, por isso, é imotivada[13]. Apesar da inexistência de uma relação ontológica entre o signo e o seu significado, o emprego dos signos não é livre. Está sempre condicionado por fatores históricos. A língua que utilizamos é sempre uma herança das gerações que nos precederam[14] e está em constante transformação.

Devido a essa realidade, o que se deve levar em conta é o uso dos conceitos que varia no tempo e no espaço. A questão da busca da essência das coisas deixa de ter sentido e é substituída pela busca dos critérios vigentes de utilização das palavras. As definições, por isso, têm caráter nominal e não real, já que a realidade depende do modo como definimos um conceito[15].

---

palavra, obtida através de processos intelectuais, como, por exemplo, a abstração das diferenças e determinação do núcleo: "mesa", abstração feita do material (madeira, ferro, vidro), do modo (redonda, quadrada, de quatro pés) nos leva à essência (por exemplo: objeto plano, a certa altura do chão , que serve para sustentar coisas). Este realismo verbal, contudo, sofre muitas objeções. Afinal, é óbvio que "mesa" não é apenas este objeto em cima do qual coloco os meus papéis, um cinzeiro, algumas frutas, mas é também mesa diretora dos trabalhos, a mesa que a empregada ainda não pôs, a mesa pródiga de sicrano, da qual muitos desfrutam etc.. Como então falar da 'essência' designada (Tércio Sampaio Ferraz Jr.. Introdução ao estudo do Direito. p. 36).

12. O laço que une o significante ao significado é arbitrário ou então, visto que entendemos por signo o total resultante da associação de um significante com um significado, podemos dizer mais simplesmente: o signo linguístico é arbitrário. (...) Assim, a ideia de "mar" não está ligada por relação alguma interior à sequência de sons *m-a-r* que lhe serve de significante; poderia ser representada igualmente bem por outra sequência, não importa qual; como prova, temos as diferenças entre as línguas e a própria existência de línguas diferentes: o significado da palavra francesa *boeuf* (boi) tem por significante *b-õ-f* de um lado da fronteira franco-germânica, e *o-k-s* (Ochs) do outro (Ferdinand Sausure. *Op. cit.*, pp. 81 e 82).

13. A palavra arbitrário requer também uma observação. Não deve dar a idéia de que o significado dependa da livre escolha do que fala (ver-se-á, mais adiante, que não está ao alcance do indivíduo trocar coisa alguma num signo, uma vez esteja ele estabelecido num grupo lingüístico); queremos dizer que o significante é imotivado, isto é, arbitrário em relação ao significado, com o qual não tem nenhum laço natural na realidade (Ferdinand Sausure. *Op. cit.*, p. 83).

14. A qualquer época que remontemos, por mais antiga que seja, a língua aparece sempre como uma herança da época precedente. O ato pelo qual, em dado momento, os nomes teriam sido distribuídos às coisas, pelo qual um contrato teria sido estabelecido entre os conceitos e as imagens acústicas - esse ato podemos imaginá-lo, mas jamais foi ele comprovado. A idéia de que as coisas poderiam ter ocorrido assim nos é sugerida por nosso sentimento bastante vivo do arbitrário do signo. (...) De fato, nenhuma sociedade conhece nem conheceu jamais a língua de outro modo que não fosse como um produto herdado de gerações anteriores e que cumpre receber como tal (Ferdinand Sausure. *Op. cit.*, pp. 85 e 86).

15. Ao enfoque essencialista da língua se opõe uma concepção convencionalista, em geral defendida hoje pela chamada filosofia analítica. A língua é vista como um sistema de signos, cuja relação com a realidade é estabelecida arbitrariamente pelos homens. Dado este arbítrio, o que deve ser levado em conta é o uso (social ou técnico) dos conceitos, que podem variar de comunidade para comunidade. Deste modo, a caracterização de um conceito se desloca da pretensão de se buscar a natureza ou essência de alguma coisa (que é a mesa?) para a investigação sobre os critérios vigentes no uso comum para usar uma palavra (como se emprega 'mesa'?) Se nos atemos ao uso, toda e qualquer definição é nominal e não real, isto é, definir um conceito não é a mesma coisa que descrever uma realidade, pois a descrição da realidade depende de como definimos o conceito e não o contrário. Ou seja, a descrição da realidade varia conforme os usos conceituais. Se, no uso corrente da língua portuguesa, definimos 'mesa' como um objeto feito de material sólido, a certa altura do chão, que serve para pôr coisas em cima (a mesa de madeira, de quatro pernas), a descrição da realidade será uma. Se definimos como um objeto abstrato, referente à qualidade da comida que se serve (a boa mesa satisfez os convidados), então a descrição será outra (Tércio Sampaio Ferraz Jr.. *Op. cit.*, p. 37).

1.6 A concepção de linguagem adotada pelos autores jurídicos

Os juristas, de um modo geral, adotam uma concepção essencialista da linguagem. Consideram, por isso, ser possível, no âmbito do Direito, a elaboração de conceitos reais. Mantêm a ideia de que a definição de um termo reflete a essência dos objetos jurídicos, adotando, assim, uma visão conservadora da teoria da língua.

Essa posição é equivocada, pois já se demonstrou no item anterior a impossibilidade de se estabelecerem conceitos reais.

1.7 Linguagem, comunicação e ideologia

Um ponto é bastante evidente: o homem se comunica. É impossível não se comunicar, pois não se comunicar é comunicar que não se comunica[16]. E o principal meio de comunicação é a linguagem.

Sendo a linguagem um conjunto de instrumentos, mediante o qual o pensamento se torna concreto, são consentidas ao pensador somente as possibilidades compatíveis com o sistema linguístico. Excluem-se, por outro lado, as alternativas incompatíveis com esse sistema. Cada concretização linguística assume uma conotação específica que passa a condicionar o conteúdo do pensamento. A linguagem condiciona o modo das pessoas de encarar o mundo e, por isso, reveste-se de um caráter nitidamente ideológico.

2 IDEOLOGIA E CIÊNCIA

2.1 Ideologia

A palavra ideologia foi utilizada pela primeira vez na época da Revolução Francesa por Destutt de Tracy. A ideologia seria a ciência das ideias, o fundamento de todas as demais ciências e que deveria investigar e descrever a forma pela qual nossos pensamentos se constituem. Esse sentido inicial foi abandonado. O termo não tem mais essa conotação. Aliás, o termo passou a assumir significados diversos. A *Grande Enciclopédia Delta Larousse* registra os seguintes sentidos:

> 1. análises, elucubrações e discussões sobre ideias vazias, abstrações sem qualquer relação com os fatos e com a realidade positiva;
>
> 2. filosofia vaga e nebulosa, frequentemente inspirada por um idealismo ingênuo. (Essa acepção aparece usada já pelos adversários dos "ideólogos" e, nesse sentido, é empregada por Napoleão);
>
> 3. na terminologia marxista, conjunto de ideias, crenças e doutrinas próprias de uma época, de uma formação social ou de uma classe (por oposição aos fatos econômicos e à infraestrutura);
>
> 4. sistema de ideias, filosofia sobre o mundo e sobre a vida (cosmovisão);

16. Em primeiro lugar, temos uma propriedade do comportamento que dificilmente poderia ser mais básica e que, no entanto, é frequentemente menosprezada: o comportamento não tem oposto. Por outras palavras, não existe um não-comportamento, ou ainda em termos mais simples, um indivíduo não pode não se comportar. Ora, se está aceito que todo o comportamento, numa situação interacional, tem valor de mensagem, isto é, é comunicação, segue-se que, por muito que o indivíduo se esforce, é-lhe impossível não comunicar. Atividade ou inatividade, palavras ou silêncio, tudo possui um valor de mensagem; influenciam outros e estes outros, por sua vez, não podem não responder a essas comunicações e, portanto, também estão comunicando (Paul Watzlawick, Janet Helmick Beavin, Don D. Jackson. *Pragmática da comunicação humana.* pp. 44 e 45).

> 5. ilusões coletivas ou mistificações, representação inconscientemente falsas que os homens, os grupos, as classes fazem de si próprios, de seus adversários, dos conjuntos dos quais participam, das situações sociais nas quais se encontram;
>
> 6. as mesmas ilusões e mistificações quando são conscientes ou semiconscientes;
>
> 7. as interpretações das situações sociais a partir de avaliações políticas, morais, religiosas ou filosóficas, que implicam numa tomada de posição, mas não necessariamente uma ilusão (é o caso de toda consciência de classe, mesmo a mais esclarecida);
>
> 8. doutrinas elaboradas para justificar aquelas ilusões ou aquelas avaliações interpretativas (ex., doutrinas sociais e políticas, inclusive a doutrina comunista);
>
> 9. toda obra "objetiva" da "consciência real", coletiva e individual (linguagem, direito, moral, arte, conhecimento), na medida em que essa obra está em correlação funcional com uma classe ou participa da estruturação de uma classe;
>
> 10. as ciências humanas, principalmente as ciências sociais;
>
> 11. o conhecimento filosófico, devido ao seu caráter participante e à impossibilidade de sua verificação;
>
> 12. a religião, por se tratar de um produto mental destituído de veracidade e caracterizado pelo mais alto grau de alienação;
>
> 13. conjunto de signos e símbolos que caracterizam uma classe social e exprimem seus complexos, angústias e aspirações;
>
> 14. os mitos e utopias ("Mito da greve geral", utopia do desaparecimento do Estado);
>
> 15. conjunto de ideias e valores que não são mais válidos dentro de uma determinada situação social;
>
> 16. o fenômeno da interpretação errônea, feita por uma classe social sobre o papel efetivo que ela desempenha;
>
> 17. práticas inadequadas à situação dada ou à posição social de uma classe.

Apesar de extensa, a relação de significados de ideologia acima apresentada é apenas exemplificativa. Sem dúvida, outras acepções para o termo podem ser encontradas. Isso ocorre porque todo signo tem o seu valor determinado pelo sistema no qual se insere. No dizer de Nilo Bairros de Brum,

> Sendo o signo lugar onde se manifesta o fenômeno da significação, seu valor é sempre posicional e relativo. Ao transportar-se de um sistema para outro, o signo adquire novo significado, mas carrega consigo conotações do sistema primitivo. Daí decorre que um signo tem significado unívoco somente quando nasce e permanece no interior de um único sistema, como ocorre com certos termos altamente técnicos, o que não é o caso do signo em discussão[17].

17. Nilo Bairros de Brum. *Requisitos retóricos da sentença penal* (Apêndice). p. 93.

O presente trabalho não pretende definir o que seja ideologia, bastando, para os nossos objetivos, que se a conceba como um conjunto de idéias, valores, crenças que exercem influência sobre as pessoas, seja no modo como agem seja na visão que possuem do mundo.

2.2 As relações da ideologia com a ciência

Ciência e ideologia são tradicionalmente considerados conceitos antagônicos. A ciência representaria a realidade e a ideologia o irreal[18]. Essa contraposição, atualmente, tem sido criticada. Em primeiro lugar, porque a ciência nem sempre descreve a realidade. E, em segundo lugar, porque o próprio cientista é condicionado por fatores ideológicos. O que se deve procurar, em nossos tempos, é identificar até onde vão os condicionamentos ideológicos dos cientistas para desmascará-los.

O ideal de toda disciplina com pretensões científicas é a objetividade[19]. Essa objetividade encontra sérias dificuldades, principalmente no que tange aos condicionamentos ideológicos do cientista[20]. A objetividade da ciência é, na realidade, um mito. Pretender que a ciência somente se realize adequadamente, quando os cientistas encaram a realidade como ela é, significa esquecer do que realmente acontece. Os cientistas são seres humanos, inseridos em um contexto histórico, com uma certa formação cultural e esses fatos influenciam na condução de suas pesquisas. O conceito tradicional de ciência, que a concebe como uma prática objetiva, é incorreto. Deve-se ter a consciência dessa realidade e, talvez, até procurar a elaboração de um conceito novo de ciência. Contudo, o que dificulta uma nova definição do termo são os entraves linguísticos[21].

---

18. Colocada em uma concepção muito elementar, a tradicional antinomia ciência/ideologia consistiria no fato de que a primeira teria por objeto a realidade e a segunda, o irreal. Tal antinomia era muito clara durante o período das ditaduras epistemológicas do empirismo e do positivismo. Hoje, com a departamentalização da ciência em diversas regiões epistemológicas, os padrões empiristas e positivistas perderam a universalidade e, por isso, o conceito de realidade mudou (*Ibidem.* p. 113).

19. A objetividade, como se sabe, sempre foi o ideal epistemológico de toda a disciplina com pretensões de passar do estágio pré-científico ao estágio propriamente científico, vale dizer, à autodeterminação epistemológica no campo do saber (Luiz Sérgio Fernandes de Souza *O papel da ideologia no preenchimento das lacunas do Direito*. pp. 15 e 16).

20. A história das concepções científicas a respeito da raça, por exemplo, serve como espelho dos movimentos sociais, um espelho que reflete tanto os bons quanto os maus tempos, tanto os períodos de crença na igualdade racial quanto os de racismo desenfreado (Stephen Jay Gould. *A falsa medida do homem.* p. 6).

21. De fato, ainda que se admita que o termo ciência tenha denotações razoavelmente precisas (embora seja possível, por exemplo, empregá-lo no sentido de estar ciente de), não se pode deixar de reconhecer que ele possui diversas conotações. Assim, quando elegemos - convencionando sobre o termo ciência - uma série de pressupostos, tais como a sistematicidade, a capacidade de problematização e de resolução, a suscetibilidade de controle racional ou empírico do objeto estudado, na tentativa de definir, com maior rigor, os contornos da atividade científica, ainda assim continuamos a operar na vala comum da vagueza e da carga emotiva da linguagem. As palavras existem em função da experiência humana, e só a partir dela podem ser construídas. Esta experiência, sobreleve-se, não é universal. Isto implica reconhecer que um determinado significante há de ser considerado à vista da realidade em que está inserido. Daí a importância da semântica, ressaltada pela filosofia da linguagem. (...) Estas considerações semiológicas mostram-se ainda mais relevantes quando se examina o quadro das chamadas ciências humanas. Talvez a sua desgraça, considera Hilton Japiassu, esteja no fato de lidarem com um objeto que fala. Sem dúvida, toda a realidade social é constituída de fatos materiais, de fatos intelectuais e afetivos que dão forma à consciência do pesquisador e que implicam, naturalmente, valorações. A reflexão sobre o saber científico não pode desconsiderar esta evidência. A produção científica faz-se numa sociedade determinada, que condiciona seus objetivos, seus agentes e seu modo de funcionamento (Luiz Sérgio Fernandes de Souza. *Op. cit.*, pp. 15 e 16).

Isso se torna bastante evidente no caso das ciências humanas, mas também se aplica às ciências naturais. A ciência é uma atividade social. Grande parte de seus progressos é decorrente da intuição. Muitas das mudanças que sofre ao longo do tempo decorrem de uma alteração do contexto social e não da aproximação de uma verdade absoluta. É uma atividade essencialmente cultural, pois é produto de uma certa cultura e pode servir de meio para a sua transformação[22].

Após o advento da sociedade industrial, a vinculação ideológica do cientista tornou-se ainda mais clara. O cientista passa, cada vez mais, a depender de vultosas somas de dinheiro na realização de suas pesquisas e isso só se torna possível, por intermédio do patrocínio do Estado ou de grandes empresas[23].

3 DIREITO, LINGUAGEM, CIÊNCIA E IDEOLOGIA

3.1 Direito e linguagem

Já foram demonstradas, nos itens anteriores, as vicissitudes ocasionadas pela linguagem à elaboração de um discurso tradicionalmente considerado como científico, entendido como tal aquele que seja objetivo, preciso, conciso e que reflita a realidade, demonstrando verdades. Esses obstáculos são ainda mais fortes no que tange à elaboração de um discurso científico sobre o Direito. É que o ordenamento jurídico, apesar de pretensamente dotado de uma linguagem unívoca, apresenta-se como algo passível de sofrer várias leituras de acordo com o cientista que o investiga[24]. É verdade que há certos preceitos, nos quais há um núcleo onde os intérpretes, independentemente de sua formação, acabam por concordar quanto ao seu significado. É o caso, por exemplo, dos prazos processuais. Sabe-se que o prazo para a apelação é de 15 dias. Podem, nesse caso, até ocorrer divergências a respeito do início ou término da contagem

22. A ciência não consegue escapar à sua curiosa dialética. Apesar de estar inserida numa cultura, ela pode se tornar um agente poderoso no questionamento e até mesmo na subversão das premissas que a sustentam (Stephen Jay Gould. *Op. cit.*, p. 7).

23. Após o surgimento da sociedade industrial, deu-se o início a um processo de massificação, onde o Estado, através da moderna burocracia, tornou-se cada vez mais interventor. O racionalismo do século XVIII, que concebia um Estado neutro e equidistante, a partir do século XX, deixa de cumprir a sua função social. As sociedades modernizantes vivem um constante processo de transformação, exigindo novos meios para a implementação da mudança que irá presidir a substituição de uma racionalidade formal por uma racionalidade material. (...) Nestes termos, a manipulação das chamadas zonas de incerteza, na gestão do processo de produção científica, revela a pretensão, por parte das instâncias burocráticas, de consolidar, sobretudo nos países de terceiro mundo, o poder dos chamados anéis burocráticos, ou seja, o poder de perito, estabelecendo, assim, em função de uma racionalidade material, os comandos e diretrizes aptos a concretizar o seu projeto de sociedade. A ciência, para subsistir, terá necessidade de muitos investimentos, o que será feito na ordem de prioridade das secretarias e ministérios. O cientista, por sua vez, passará a depender de uma série de decisões, cujo controle lhe escapa; o seu conhecimento, para que tenha aplicação, estará vergado à vontade das grandes indústrias, das grandes empresas, bem distante da pretensão de um saber puro. (...) À vista desta nova realidade, cai por terra a dicotomia ciência-aplicação; meio-fim; objeto-sujeito. As preocupações da filosofia grega, do racionalismo teológico e iluminista guardam somente um valor histórico, posto que o processo de transformações sociais acaba por alterar o substrato das ideias. A significação real da ciência, assim, independe cada vez mais das motivações subjetivas do cientista e deve ser procurada nas suas relações com o poder. (...) Disto resulta que as ciências não estão livres das ideologias e das pressões sociais, visto que representam determinados interesses sociais (Luiz Sérgio Fernandes de Souza. *Op. cit.*, pp. 34 e 35).

24. O próprio ordenamento jurídico, a despeito da linguagem pretensamente unívoca da qual se vale, 'forjada sob a medida do rigor científico', acaba por enredar-se nas malhas das vicissitudes da linguagem. Mesmo os conceitos mais apurados não admitem interpretação literal, pelo que sempre será possível estabelecer várias leituras do mesmo texto normativo (Luiz Sérgio Fernandes de Souza. *Op. cit.*, p. 38).

do prazo, mas um ponto não se discute: são quinze dias. Esses casos, no entanto, são a exceção, sendo a regra a possibilidade de várias leituras de um mesmo dispositivo legal.

3.2 Direito e ciência

Nos itens anteriores, questionou-se a possibilidade da existência de uma ciência entendida como prática dotada de objetividade. Essa objetividade é prejudicada ainda mais no que tange ao Direito. Além das dificuldades já apontadas, há uma outra. É que o jurista, ao descrever o seu objeto de estudo, vai, ao mesmo tempo, alterando-o. Nesse sentido, o discurso do estudioso do Direito passa a ser, concomitantemente, descritivo e prescritivo[25].

Todas essas constatações abalam a pretensão de objetividade no que tange aos discursos jurídicos e isso demonstra a dificuldade de se estabelecer o Direito como ciência entendida nos moldes tradicionais. Pode-se, no entanto, pensar o Direito como ciência, se considerarmos a questão a partir do ponto de vista metodológico. De fato, o estudioso do Direito dispõe de método e técnicas próprias ao realizar seu estudo. Ocorre que esse método e essas técnicas são dotados de um caráter nitidamente ideológico.

3.3 Direito e ideologia

A atividade do jurista é uma atividade nitidamente ideológica. No intuito de controlar a influência da ideologia, elaboraram-se métodos que visam proporcionar uma certa objetividade nos enunciados da ciência do Direito. Ocorre que esses métodos, ao invés de proporcionar a pretendida objetividade, acabaram por "objetivar discursos ideológicos" e, com isso, apenas tornaram as influências ideológicas mais difíceis de serem identificadas[26].

O estudo crítico dos sistemas e métodos de interpretação demonstra que há uma relação constante entre método/sistema e a ideologia dominante em uma certa época. O aparecimento de um método novo ou o ressurgimento de um método esquecido relacionam-se sempre com um conflito axiológico, independentemente da dimensão que este possua.

Tecidas essas considerações, procurar-se-á demonstrar as relações existentes entre a ideologia do intérprete e as técnicas e métodos de interpretação por ele utilizados no intuito de alcançar o sentido da lei.

4 INTERPRETAÇÃO

4.1 Interpretação e ideologia

Diante de uma certa situação, podemos adotar uma atitude conservadora ou uma atitude modificadora. Podemos concordar com essa situação ou dela discordar, de acordo com nossas motivações íntimas. A atitude de concordância reflete um estado de coisas que se aprovam. Por outro lado, a atitude modificadora reflete um estado de coisas

25. De fato, a função cognoscitiva da dogmática revela uma hibridação de saber descritivo e prática prescritiva, no sentido que a atividade do jurista vai sendo aos poucos incorporada ao seu próprio objeto de estudo. Isto coloca o jurista na difícil posição de tentar justificar uma ciência que descreve e, ao mesmo tempo, modifica o próprio objeto da descrição (Luiz Sérgio Fernandes de Souza. *Op. cit.*, p. 62).

26. A atividade jurídica, entendida essa expressão no seu mais amplo sentido, é uma das práticas onde mais se faz sentir a influência das ideologias, podendo dizer-se que toda a atividade jurídica é uma prática ideológica. (...) Para eliminar ou, pelo menos, diminuir ou controlar a influência das ideologias, as ciências valem-se de métodos que garantem certa objetividade ou objetivação de seus enunciados. Nas práticas ideológicas, porém, os métodos cumprem uma função inversa, isto é, garantem a objetivação dos discursos ideológicos graças à camuflagem ou escamoteamento das ideologias (Nilo Bairros de Brum. *Op. cit.*, p. 11).

desagradáveis. Isso também ocorre com o jurista durante o ato de interpretar o Direito. Quando concorda com o *status quo,* opta por uma atitude conservadora e, na discordância, adota uma posição modificadora.

As leis refletem um turbulento universo axiológico. O sistema jurídico procura congelar ao menos uma parte desse universo, no intuito de conferir segurança jurídica. Os métodos de interpretação e teorias jurídicas podem ser divididos entre os que procuram favorecer esse congelamento normativo e os que procuram promover a sua mobilidade.

Os métodos de interpretação atuam à disposição do intérprete como instrumento de manifestação de sua ideologia, enquanto atuando na prática do Direito. O caráter instrumental desses métodos evidencia-se pelo fato de que os resultados interpretativos variam de acordo com o método que se utilize.

Analisar-se-á, a seguir, os diferentes métodos interpretativos e as escolas de interpretação para averiguar como as tendências conservadora ou modificadora do intérprete atuam na elaboração de um discurso persuasivo.

5 MÉTODOS DE INTERPRETAÇÃO

5.1 Método Gramatical

As normas jurídicas são expressadas por intermédio da linguagem. O aprendizado do Direito passa, necessariamente, pela aquisição de um vocabulário específico. O método gramatical detém-se na análise desse vocabulário e no seu modo de utilização, seja no que tange ao seu aspecto semântico seja no que tange ao seu aspecto sintático.

No que tange à ideologia do intérprete, esse método apresenta limitações quanto ao aspecto sintático. No que tange ao aspecto semântico, pode-se verificar claramente as opções ideológicas dos intérpretes pelas constantes mudanças de significado que ocorrem com os diferentes termos jurídicos no decorrer da história.

5.2 Método Exegético

Surgiu na época da Revolução Francesa. O rei havia sido afastado do poder, mas os juízes dos tribunais franceses continuavam sendo aristocratas. Os juristas comprometidos com a Revolução sabiam que de nada adiantaria a elaboração de novas leis, modificadoras do quadro social de então, se os juízes pudessem interpretá-las segundo os seus próprios valores, ou seja, aqueles vigentes durante o período monárquico. Surge, então, o Código de Napoleão que pretendia ser um sistema jurídico completo, claro, preciso e fechado, isento de interpretações. A lei deveria ser aplicada mecanicamente. Criou-se aí a concepção de que a sentença judicial constitui um silogismo, onde a premissa maior é a lei, sendo o fato a premissa menor.

Predicou-se, naquele momento histórico, para assegurar as transformações sociais, o formalismo em seu mais alto grau. Logo veio a reação dos juizes aristocratas que passaram a utilizar de certos recursos retóricos para conferir uma maior mobilidade ao sistema. O principal deles era o “espírito do legislador” que possui enorme força retórica até nossos dias. Alterou-se, todavia, o seu modo de utilização. É usado, atualmente, tanto para conferir sentidos inéditos às normas jurídicas, quanto para desqualificar decisões judiciais que se afastem do sentido tradicional.

Frequentemente se considera esse método como sendo conservador. Contudo, essa afirmação é relativa. No caso da legislação napoleônica, o método exegético serviu para assegurar a implantação de uma nova ordem social, enquanto que os métodos que

normalmente tendem à equidade foram invocados pelos juízes aristocratas para a manutenção do *status quo ante*.

Essa evidência nos força a concluir que a classificação a *priori* de um método de interpretação como conservador ou progressista não pode ser feita. Esse tipo de classificação só pode ser feita tendo em vista o contexto histórico em que está inserido o intérprete. Caso o intérprete de uma lei compartilhe a ideologia do grupo social que a introduziu no universo jurídico, o método exegético parecer-lhe-á apropriado. Caso discorde desses valores, rejeitará o método como superado, buscando vias equitativas de interpretação.

5.3 Método Sistemático

O método sistemático considera a ordem jurídica como um sistema consistente e coerente de normas legais, dividido em diversos subsistemas (direito comercial, direito tributário etc.). Esse sistema é considerado como autossuficiente e, portanto, capaz de solucionar todas as questões que lhe forem propostas. Caso um certo dispositivo legal pareça ambíguo, deve-se procurar o seu sentido no corpo do sistema.

À primeira vista, esse método parece conservar o *status quo*. Isso, no entanto, não ocorre necessariamente, pois tem sido usado reiteradamente para desqualificar normas conservadoras e respaldar as novas conquistas sociais.

Contudo, o método em questão pode servir como forma de manipulação. É que é falacioso considerar que a ordem jurídica é completa e coerente e isso possibilita ao intérprete habilidoso a articulação de diversas linhas de interpretação até mesmo conflitantes.

5.4 Método Histórico

De acordo com essa concepção, o direito não se confunde com a vontade do legislador. O Direito é fruto do fluxo da história e da evolução dos costumes. O sentido dos textos legais deve ser buscado nas convicções históricas da população. Cresce em importância a opinião pública, por meio da qual se capta o "espírito do povo".

Ocorre que a história é permeada pela ideologia e os fatos históricos dependem de interpretação. Além do mais, a opinião pública nem sempre é um guia seguro na condução da pesquisa, pois está sujeita à influência dos meios de comunicação.

Substituiu-se, aqui, o mito do "espírito do legislador", pelo mito do "espírito do povo". Esses "espíritos", como é patente, evidenciam uma postura ideologicamente comprometida por parte do intérprete. *Não se pode negar, entretanto, que a Escola Histórica alargou os horizontes da interpretação e acrescentou novos recursos na direção da equidade, já que descartou a vontade do legislador como única instância de sentido, dando maior plasticidade às palavras da lei*[27].

5.5 Método Teleológico

Trata-se de uma postura metodológica cujo viés interpretativo acolhe inúmeras variantes e, até mesmo, diferentes e contraditórios posicionamentos ideológicos. O ponto de encontro dessas disparidades, ou seja, a sua identificação, encontra-se na supervalorização dos fins que, portanto, prevalecem sobre os meios.

> O pensamento finalista não influiu apenas na interpretação da lei, mas também forneceu e fornece critérios aos próprios legisladores. O princípio da função social da terra, por exemplo, é uma aplicação do pensamento finalista presente na nossa

27. Nilo Bairros de Brum. *Op. cit.*, p. 25.

> Lei Fundamental. Tal como a maioria dos chamados métodos de interpretação, o teleológico não chega a ser na verdade um método ou técnica de interpretação, mas uma postura ideológica frente ao ato de interpretação, ou seja, uma tendência ou predisposição do intérprete em relação à função do direito[28].

5.6 Método Comparativo

É aquele que se utiliza da comparação do sistema jurídico nacional com os sistemas jurídicos estrangeiros. Segundo os defensores desse método, não se pode desprezar a experiência normativa das nações mais evoluídas. A utilização desse método pode levar a uma postura conservadora ou modificadora, de acordo com a intenção do intérprete, que pode usar o Direito estrangeiro como fonte de excelência da norma nacional ou como modelo a ser seguido em uma modificação legislativa.

5.7 Método Kelseniano

Kelsen concebe a norma legal como uma moldura a limitar o âmbito das interpretações possíveis. Caberia ao cientista do Direito identificar as diversas interpretações possíveis para um dispositivo legal. Qualquer hipótese seria válida, desde que compreendida na moldura normativa. O aspecto ideológico se evidencia no fato de que o jurista, ao considerar as interpretações possíveis, o faz com o seu arcabouço axiológico e, ao tomar uma posição favoravelmente a uma dessas interpretações, o faz segundo as suas conveniências.

5.8 Método Dogmático

Por meio deste método, articula-se, de uma maneira mais ou menos arbitrária, os diversos métodos de interpretação conhecidos e faz-se sua ordenação mediante dogmas chamados princípios. Devido ao fato de o arsenal dogmático ser extremamente rico e de a metodologia usada ser bastante sincrética, pode-se dizer que há tantos modelos jurídicos dogmáticos quantos autores dogmáticos existam.

Cada modelo dogmático terá o valor do prestígio que o seu autor possui perante a comunidade jurídica. Este método proporciona um efeito retórico de objetividade bastante acentuado.

5.9 Métodos Sociológicos

O sociologismo jurídico pretende transformar o Direito em mera investigação sociológica. Da observação, experimentação e comparação dos fatos sociais, deverão surgir as linhas mestras da interpretação jurídica.

5.10 Escola do Positivismo Fático

Esta escola rejeita todas as proposições que não possam ser verificadas empiricamente. Surge como oposição ao dogmatismo exegético. Há, nessa escola, autores extremados que chegam a negar valor às normas legais por não possuírem nexo com a realidade fática. Os mais moderados não negam valor às normas legais, mas condicionam sua validade à correspondência que possam ter com a realidade fática em termos de eficácia.

5.11 Escola Egológica

A escola egológica tem como expoente máximo o argentino Carlos Cossio e preconiza a utilização de um método empírico-dialético. Conforme essa corrente, o

28. *Ibidem*. pp. 25 e 26.

intérprete procura compreender e valorar a conduta humana. A norma legal seria o elemento a indicar que condutas devem ser interpretadas. Estabelecidas quais sejam, o intérprete estabelece uma dialética entre os elementos normativo e fático para objetivar as teses axiológicas que deseja efetivar.

5.12 Método Tópico-Retórico

A tópica teve, em nossos tempos, sua difusão devido ao pensador alemão Theodor Viehweg. *É uma técnica de pensamento orientada a partir do problema que se visa solucionar. Opõe-se, de um modo geral, ao pensamento sistemático. Segundo a tópica, o mais importante é a solução do problema proposto, não importando os sistemas a que se tenha que recorrer para alcançá-la*[29].

Essa técnica, tendo em vista a propositura de um dado problema, procura, nos diversos sistemas existentes, pontos de vista que sejam pertinentes no que tange à sua solução. Esses pontos de vista são os chamados *topoi* que nada mais são do que opiniões acreditadas que, por seu poder retórico, dispensam verificação ou demonstração. Eles nada têm a ver com a verdade, mas com a verossimilhança.

6 A FUNÇÃO RETÓRICA DOS MÉTODOS JURÍDICOS

A análise feita das diversas escolas e dos métodos jurídicos, apesar de breve, é suficiente para que se verifique que há uma diversidade de concepções bastante grande no que tange ao ato de interpretar. Atrás desses métodos, aparentemente objetivos, escondem-se concepções ideológicas e políticas.

Nas chamadas ciências naturais, a adoção de um novo método implica a renúncia ao método anterior. Na atividade jurídica isso não ocorre. Mesmo que um novo método de interpretação surja como decorrência de um novo contexto histórico, o método anterior não é descartado. Passa a ser menos utilizado, é verdade, mas sempre resta ao intérprete a possibilidade de utilizá-lo novamente ou até simultaneamente ao novo.

Os métodos jurídicos de interpretação nada mais são do que canais pelos quais são escoadas as concepções axiológicas dos intérpretes. São instrumentos de retórica, que adotam uma forma aparentemente neutra, para possibilitar uma “objetivação” das concepções valorativas. Conforme o método que se utilize, pode-se trocar a linha de decisão, extraindo-se da mesma norma legal diferentes consequências jurídicas. Assim, o intérprete adota o método propício ao alcance do significado que ele previamente pretende conferir à norma. Não há uma extração do significado da norma, mas uma justificação de um entendimento prévio a respeito desse significado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

1 - A elaboração de um discurso objetivo é dificultada pelos diversos problemas ocasionados pela imprecisão dos termos linguísticos.

2 - A linguagem possui caráter ideológico.

3 - As ciências humanas e naturais não estão livres de influências ideológicas. Estas influências são ainda mais fortes no caso específico do Direito.

29. Nilo Bairros de Brum. *Op. cit.*, p. 34.

4 - A impossibilidade de elaboração de um discurso objetivo para as ciências em geral faz com que seja necessário repensar o conceito de ciência.

5 - Os métodos de interpretação refletem uma opção ideológica do intérprete.

REFERÊNCIAS

BORNHOLDT, Max Roberto (coord./2001) **ICMS/SC:** regulamento anotado. 1ª edição. Curitiba: Juruá.

BRUM, Nilo Bairros de (1980) **Requisitos retóricos da sentença penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais.

CARRAZZA, Elizabeth Nazar (coord./1999) **Direito Tributário Constitucional.** 1ª edição. Curitiba: Max Limonad.

CARRIÓ, Genaro (1990) **Notas sobre Derecho y lenguage**. 4ª edição. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

COELHO, Luiz Fernando (1981) **Lógica jurídica e interpretação das leis.** 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense.

COELHO, Fabio Ulhoa (1992) **Direito e poder.** São Paulo: Saraiva.

_____ (1996) **Para entender Kelsen**. 2ª edição. São Paulo: Max Limonad.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio (1991) *Introdução ao estudo do Direito.* São Paulo: Atlas.

_____ (1991) **A ciência do Direito.** São Paulo: Atlas.

HARGER, Marcelo (2001) **Princípios constitucionais do processo administrativo.** 1ª edição. Rio de Janeiro: Forense.

GOULD, Stephen Jay (1991) **A falsa medida do homem.** 1ª edição. São Paulo: Martins Fontes.

LARENZ, Karl (1983) **Metodologia da ciência do Direito**. 2ª edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

REALE, Miguel (1992) **O Direito como experiência**. 2ª edição. São Paulo: Saraiva.

SANTOS, Carlos Maximiliano Pereira dos (1996) **Hermenêutica e aplicação do Direito**. 16ª edição. Rio de Janeiro: Forense.

SAUSURE, Ferdinand (s/d) **Curso de linguística geral.** São Paulo: Cultrix.

SOUZA, Luiz Sérgio Fernandes de (1993) **O papel da ideologia no preenchimento das lacunas no Direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais.

WATZLAWICK, Paul, BEAVIN, Janet H. & JACKSON, Don D. (1996) **Pragmática da comunicação humana.** São Paulo: Cultrix.

ABSOLVIÇÃO NO CRIME DE ESTUPRO DE VULNERÁVEL: ANÁLISE JURISPRUDENCIAL

Dafni Cristina Amâncio Orbem[1]
William Omar Georges Cecyn Moussa[2]
Helena Liebl[3]

Resumo: Este artigo analisa o desenvolvimento histórico da proteção dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil, com ênfase na aplicação e interpretação do crime de violência de vulnerável, previsto no artigo 217-A do Código Penal. A pesquisa examina, ainda, como a legislação brasileira assegura essa proteção, destacando marcos normativos como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o Estatuto da Pessoa com Deficiência. O estudo tem como objetivo demonstrar que, embora a norma jurídica presume a incapacidade de consentimento para menores de 14 anos, algumas decisões judiciais recentes têm relativizado essa presunção em contextos específicos. Além disso, destaca-se a jurisdição predominante do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e a influência que essa orientação exerce sobre as decisões dos tribunais estaduais. O presente artigo será iniciado com o contexto do direito à infância na legislação brasileira, seguido do contexto e da explicação dos crimes contra a dignidade sexual, e de considerações jurídicas e jurisprudenciais sobre a relativização do estupro de vulneráveis. No mais, o trabalho busca demonstrar que a presunção absoluta de vulnerabilidade não é uma ficção arbitrária, mas uma escolha legislativa fundamentada na necessidade de resguardar crianças e adolescentes contra qualquer forma de exploração sexual.

Palavras-chave: Vulnerável. Estupro. Absolvição.

Abstract: This article analyzes the historical development of the protection of children's and adolescents' rights in Brazil, with emphasis on the application and interpretation of the crime of sexual violence against the vulnerable, as outlined in Article 217-A of the Brazilian Penal Code. The research further examines how Brazilian legislation ensures such protection, highlighting normative milestones such as the Child and Adolescent Statute (ECA) and the Statute of Persons with Disabilities. The study aims to demonstrate that, although the legal norm presumes the incapacity to consent for individuals under 14 years of age, some recent judicial decisions have relativized this presumption in specific contexts. In addition, it underscores the predominant jurisdiction of the Superior Court of Justice (STJ) and the influence that this orientation exerts on the decisions of state courts. This article will begin with the context of the right to childhood present in Brazilian legislation, followed by the context and explanation of crimes against sexual dignity and legal and jurisprudential considerations on the relativization of statutory rape. Furthermore, the study seeks to conclude that the absolute presumption of vulnerability is not an arbitrary fiction, but rather a legislative choice grounded in the need to protect children and adolescents from any form of sexual exploitation.

Keywords: Vulnerability. Statutory rape. Acquittal.

INTRODUÇÃO

Este artigo analisa o desenvolvimento histórico da proteção dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil, com ênfase na aplicação e interpretação do crime de estupro de vulnerável, previsto no artigo 217-A do Código Penal.

Inicialmente, contextualiza-se o direito à infância, que começou por volta de 1916 com a promulgação do Código Civil Brasileiro. Em 1922, foi criado o Instituto de Proteção e Assistência à Infância no Rio de Janeiro.

1. Estudante; Faculdade IELUSC, Rua Mafra, n. 84, bairro Saguaçu, dafnipalhano@gmail.com e (47) 992852984.
2. Estudante; Faculdade IELUSC, Rua Mafra, n. 84, bairro Saguaçu, 20224113@ielusc.br e (47) 996061176.
3. Orientadora. Doutorando em Ciência Jurídica pela Univali com bolsa FAPESC e dupla titulação com a Universidade de Alicante/Espanha. Mestre em Ciência Jurídica pela Univali. Master en Derecho Ambietal y Sustenibilidad pra Universidade de Alicante. Professora e advogada. E-mail lieblhelena@gmail.com

Na década de 1960, a Política Nacional do Bem-Estar do Menor deu origem à Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e às Fundações Estaduais para o Bem-Estar do Menor (FEBEM). Em 1979, a Organização das Nações Unidas (ONU) proclamou o Ano Internacional da Criança, seguido pela implementação do Plano de Integração Menor-Comunidade em 1980 e a criação da Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente em 1986. Destaca-se também a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança de 1989, promulgada pela ONU.

O artigo discute a alteração do Título VI do Código Penal pela Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009, que introduziu o termo “crimes contra a dignidade sexual” no sistema jurídico brasileiro. Serão definidos os crimes contra a dignidade sexual e descritas as interpretações doutrinárias sobre o tema, além de diferenças entre os termos presentes no artigo 217-A do Código Penal de 1940. O estudo aprofundará o conceito de estupro de vulnerável, previsto no artigo 217-A do Código Penal, e discutirá a relativização desse crime no contexto histórico atual.

A análise incluirá jurisprudências de tribunais de primeira instância e decisões de tribunais superiores.

A metodologia do artigo baseou-se em uma abordagem multifacetada para garantir uma análise abrangente e fundamentada do tema. Foram utilizados diversos instrumentos de pesquisa, incluindo a revisão de doutrinas jurídicas contemporâneas e consagradas, a análise de jurisprudências relevantes, a consulta a artigos científicos teóricos e empíricos atualizados e a consideração da legislação vigente.

1 DO CONTEXTO AO DIREITO À INFÂNCIA

A proteção institucionalizada à infância e juventude no Brasil foi um processo gradual, que se iniciou no século XX. No início dos anos 1900, não havia qualquer política pública voltada diretamente para crianças e adolescentes e a assistência a menores desamparados era tradicionalmente promovida por iniciativas da Igreja. A primeira menção significativa no âmbito jurídico ocorreu no Código Civil de 1916, em seu artigo 384, que trouxe mudanças no conceito de família, ao regular o exercício do pátrio poder:

> Art. 384. Compete aos pais, quanto à pessoa dos filhos menores:(revogado)
> I. Dirigir-lhes a criação e educação. (revogado)
> II. Tê-los em sua companhia e guarda. (revogado)
> III. Conceder-lhes, ou negar-lhes consentimento, para casarem.(revogado)
> IV. Nomear-lhes tutor, por testamento ou documento autentico, se o outro dos pais lhe não sobreviver, ou o sobrevivo não puder exercitar o pátrio poder. (revogado)
> V. Representá-los, até aos dezesseis anos, nos atos da vida civil, e assisti-os, após essa idade, nos atos em que forem partes, suprindo-lhes o consentimento. (revogado)
> VI. Reclamá-los de quem ilegalmente os detenha. (revogado)
> VII. Exigir que lhes prestem obediência, respeito e os serviços próprios de sua idade e condição.

Esse dispositivo legal reforçava a estrutura patriarcal, conferindo ao pai autoridade quase absoluta sobre a família, refletindo os valores da época (Lima; Veronese, 2012, p. 11-49)

Em 1922, foi criado o Instituto de Proteção e Assistência à Infância no Rio de Janeiro, sendo o primeiro estabelecimento público voltado à infância no país. Pouco depois, em 1927 (Custódio, 2009, p. 54), surgiu o Código de Menores, a primeira

legislação brasileira a tratar diretamente dos direitos das crianças, ainda que sob uma perspectiva assistencialista e repressiva, especialmente voltada aos "menores infratores".

Na década de 60, o cenário político e social do país impulsionou novas iniciativas. Em 1964, foi instituída a Política Nacional do Bem-Estar do Menor, que deu origem à Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e às Fundações Estaduais para o Bem-Estar do Menor (FEBEM). Essas instituições, no entanto, acabaram reproduzindo práticas punitivas, marcadas por internações compulsórias e repressão.

Posteriormente, a Lei nº 6.515/1977 (Lei do Divórcio) mencionou a situação das crianças no contexto da separação dos pais, ainda que apenas de forma acessória, ao prever regras sobre guarda e direito de visitas. O dispositivo buscava assegurar que, mesmo diante da dissolução conjugal, fossem preservados o convívio familiar e o melhor interesse dos menores. Contudo, a abordagem ainda era limitada, pois tratava a criança como objeto de tutela no âmbito da disputa entre os pais, sem reconhecer plenamente sua condição de sujeito de direitos.

> Art. 9º - No caso de dissolução da sociedade conjugal pela separação judicial consensual (art. 4º), observar-se-á o que os cônjuges acordarem sobre a guarda dos filhos.
> Art. 13 - Se houver motivos graves, poderá o juiz, em qualquer caso, a bem dos filhos, regular por maneira diferente da estabelecida nos artigos anteriores a situação deles com os pais.

Em 1979, a Organização das Nações Unidas (ONU) proclamou o Ano Internacional da Criança, o que estimulou uma revisão do Código de Menores no Brasil. Essa reforma visava adaptar a legislação aos novos entendimentos internacionais sobre os direitos infantojuvenis, promovendo um enfoque mais humanizado.

Em 1980, foi implementado o Plano de Integração Menor-Comunidade, que buscava reduzir a internação de crianças em instituições, promovendo sua reinserção familiar e social. Em 1986, a criação da Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente consolidou um movimento pela proteção integral, culminando na articulação do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua. (Nicodemos, 2020). Ressalta-se ainda a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, a qual é um tratado que visa à proteção de crianças e adolescentes de todo o mundo, aprovada na Resolução 44/25 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989.

Segundo Moreira e Salles (2018, p. 178), a emenda popular Criança, Prioridade Nacional (PE 00096-2) foi subscrita por 70.324 eleitores e encaminhada por diversas entidades da sociedade civil, composta por 10 artigos, o documento objetivava conferir diversos direitos específicos e garantias a crianças e adolescentes e atribuir ao Estado e à sociedade o dever de efetivá-los. Já a Comissão Nacional Criança e Constituinte produziu o projeto de Emenda Popular PE00001-6, que obteve o maior número de signatários dentre todas as enviadas à constituinte: um milhão e duzentos mil (Moreira; Salles, 2018).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve um marco significativo para a proteção da infância e adolescência. Foram incorporadas ao texto constitucional, dando origem ao artigo 227, por exemplo, que garante a primazia dos direitos da criança e do adolescente como responsabilidade compartilhada entre família, sociedade e Estado.

O artigo 227 da Constituição Federal consagra o princípio da proteção integral e da prioridade absoluta à criança, ao adolescente e ao jovem, impondo à família, à sociedade

e ao Estado um dever jurídico e solidário de assegurar a efetivação dos direitos fundamentais essenciais ou plenos de desenvolvimento humano.

> 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. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010).

Ao elencar direitos que abrangem dimensões físicas, psíquicas, sociais, culturais e morais, o dispositivo constitucional reconhece a condição peculiar de pessoas em desenvolvimento e estabelece um sistema de corresponsabilidade na promoção de sua dignidade.

Ademais, ao determinar que esses sujeitos sejam colocados a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, o artigo fundamenta a adoção de políticas públicas, medidas legislativas e mecanismos de proteção capazes de prevenir violações e garantir a efetividade dos direitos infantojuvenis, servindo como base normativa para legislações infraconstitucionais como o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Em 13 de julho de 1990, foi promulgada a Lei nº 8.069/90, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que instituiu a doutrina da proteção integral, reconhecendo crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e não mais como meros objetos de tutela estatal. O ECA estabelece direitos fundamentais e diretrizes para a promoção do bem-estar e do desenvolvimento pleno, prevendo mecanismos de prevenção, proteção e responsabilização diante de violações, bem como orientando a formulação de políticas públicas específicas. Dessa forma, consolida-se como um marco jurídico alinhado às normas internacionais de proteção infantojuvenil, especialmente à Convenção sobre os Direitos da Criança.

Já no que tange à garantia da criança e do adolescente vítimas ou testemunhas de violência, houve a criação da Lei de Depoimento Especial em 2017, que alterou parte do Estatuto da Criança e do Adolescente, visando prevenir e coibir a violência.

> Art. 1º Esta Lei normatiza e organiza o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, cria mecanismos para prevenir e coibir a violência, nos termos do art. 227 da Constituição Federal , da Convenção sobre os Direitos da Criança e seus protocolos adicionais, da Resolução nº 20/2005 do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e de outros diplomas internacionais, e estabelece medidas de assistência e proteção à criança e ao adolescente em situação de violência.

Ao normatizar e organizar o sistema de garantia de direitos, a legislação estabeleceu mecanismos de prevenção e de assistência, alinhando-se ao artigo 227 da Constituição Federal e a tratados internacionais de direitos humanos. Seu principal mérito está na criação de procedimentos diferenciados para a escuta de crianças e adolescentes em ambiente protegido, evitando a revitimização e assegurando que o processo judicial não se torne mais uma forma de violência. Além disso, a lei prevê medidas de atendimento psicológico, social e jurídico, bem como instrumentos de proteção imediata, como o afastamento do agressor, reforçando a prioridade absoluta da infância e

adolescência e complementando o Estatuto da Criança e do Adolescente com dispositivos mais específicos e eficazes.

Esse percurso histórico evidencia a evolução da perspectiva jurídica e social acerca da infância e da adolescência no Brasil, demonstrando a superação gradual de uma abordagem assistencialista e punitiva, centrada no controle e na repressão, para um modelo fundamentado na proteção integral, na prioridade absoluta e no respeito aos direitos humanos, em consonância com os princípios constitucionais e democráticos.

2 DOS CRIMES CONTRA DIGNIDADE SEXUAL E A VULNERABILIDADE

Com o advento da Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009, houve a alteração do Título VI do Código Penal, onde antes utilizava-se o termo “crimes contra os costumes”, passou-se a usar o termo “crimes contra a dignidade sexual”, tendo como objetivo adaptar a legislação penal às tendências do desenvolvimento das relações interpessoais.

A legislação brasileira sobre dignidade sexual se aproxima das normas estabelecidas pela Convenção de Istambul, adotada pelo Conselho da Europa em 2011, que busca prevenir e combater a violência contra mulheres e a violência doméstica, promovendo a igualdade de gênero e o direito à autodeterminação sexual.

De acordo com o doutrinador André Estefam (2009), houve a necessidade de reformar o Título VI do Código Penal após a promulgação da Constituição Federal de 1988, visto que a mesma trouxe um novo pensamento a respeito do conceito de ser humano e seus direitos, pode usar como exemplo, os seguintes artigos e incisos:

> 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:
> III - a dignidade da pessoa humana;
> 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;
> 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.
> § 4º A lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente.

Esses dispositivos constitucionais revelam a centralidade da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito (art. 1º, III), assegurando a todos igualdades perante a lei e a inviolabilidade de direitos fundamentais como vida, liberdade, intimidade e honra (art. 5º, X). No âmbito da infância e juventude, o art. 227 consagra a prioridade absoluta da proteção integral, impondo à família, à sociedade e ao Estado o dever de garantir condições de desenvolvimento pleno e de resguardar crianças e adolescentes contra qualquer forma de violência ou exploração.

O § 4º do artigo 227 da Constituição Federal reforça essa diretriz ao determinar punição severa para o abuso e a violência sexual, evidenciando que a tutela penal e

constitucional converge para a defesa dos mais vulneráveis, especialmente no contexto dos crimes sexuais, como o estupro de vulnerável, objeto central deste estudo.

O doutrinador Luiz Flávio Gomes (2012) argumenta que a tutela penal deve focar na proteção da liberdade sexual e do desenvolvimento da personalidade, afastando-se de questões morais:

> Não são os costumes o objeto jurídico da tutela penal. Toda dogmática penal, na atualidade, só concebe a existência de crime sexual que atente contra a liberdade sexual ou contra o normal desenvolvimento da personalidade (em formação) da criança. Fora disso, não é admissível a incidência do Direito penal, sob pena de se confundir a moral com o Direito penal, que não serve para corrigir pessoas nem para proteger determinadas concepções morais. Por força do princípio da exclusiva proteção de bens jurídicos, não há espaço no Direito penal para a tutela de uma determinada moral ou religião ou partido político ou ideologia etc.

Luís Augusto Sanzo Brodt (2010) complementa que a dignidade sexual está intimamente ligada à liberdade sexual, ressaltando a necessidade de se respeitar a autodeterminação em matéria sexual:

> A alusão à "dignidade sexual" parece-nos, entretanto, também indevida. Se não se quer impor um determinado padrão de comportamento sexual, única postura compatível com a garantia da inviolabilidade da intimidade e da vida privada prevista no art. 5.º, X, da CF/1988, devemos reconhecer que o bem jurídico a reclamar a intervenção penal é a liberdade sexual, ou seja, a autodeterminação em matéria sexual. Pois somente o emprego de coação física, grave ameaça ou abuso da imaturidade ou déficit de desenvolvimento psicológico dos menores ou dos incapazes conduz a prática sexual ao campo dos comportamentos que estão a exigir repressão penal. Ademais, a própria expressão "dignidade da pessoa humana", que estaria a dar suporte à "dignidade sexual", apresenta conteúdo bastante controverso, o que pode acarretar sérios inconvenientes em matéria de segurança jurídica.

Embora pareça genérico o termo “dignidade sexual”, pode-se observar no Código Penal (Decreto-Lei 2848 de 1941), que há diversas ramificações, visto que, dos crimes contra a liberdade sexual, encaixa-se o estupro, a violação sexual mediante fraude, a importunação sexual e o assédio sexual, as últimas não devem ser confundidas, visto que esta prevalece-se o agente da sua condição de superior hierárquico e aquela, é praticado contra alguém e sem a sua anuência.

Com o advento da Lei nº 13.772 de 2018, acrescentou-se ao Código Penal o Capítulo I-A, que diz respeito da exposição da intimidade sexual e do registro não autorizado da intimidade sexual; dos crimes sexuais contra vulnerável, há a sedução, o estupro de vulnerável, a corrupção de menores, a satisfação de lascívia mediante presença de criança ou adolescente, o favorecimento da prostituição ou de outra forma de exploração sexual de criança ou adolescente ou de vulnerável, e a divulgação de cena de estupro ou de cena de estupro de vulnerável, de cena de sexo ou de pornografia. Há ainda, outros diversos capítulos que não serão citados, visto o desvio do objetivo central do artigo.

A vulnerabilidade para o Código Penal diz respeito a menores de quatorze anos, que para o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, s.a):

> São absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil os menores de 16 anos; os que, por enfermidade ou deficiência mental, não tiverem o

> necessário discernimento para a prática desses atos; os que, mesmo por causa transitória, não puderem exprimir sua vontade.

Para o doutrinador Guilherme de Souza Nucci (2008), a vulnerabilidade contida no artigo 217-A "trata-se da capacidade de compreensão e aquiescência no tocante ao ato sexual. Por isso, continua, na essência, existindo a presunção de que determinadas pessoas não têm a referida capacidade para consentir." Para tal, ressalta-se ainda, um trecho da doutrina de Rogério Greco (2010):

> É importante ressaltar que não se pode proibir que alguém acometido de uma enfermidade ou deficiência mental tenha uma vida sexual normal, tampouco punir aquele que com ele teve algum tipo de ato sexual consentido. O que a lei proíbe é que se mantenha conjunção carnal ou pratique outro ato libidinoso com alguém que tenha alguma enfermidade ou deficiência mental que não possua o necessário discernimento para a prática do ato sexual.

Quanto ao Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), este reforça a plena capacidade civil das pessoas com deficiência, assegurando-lhes direitos fundamentais como casar-se, exercer direitos sexuais e reprodutivos, decidir sobre a constituição familiar e conservar sua fertilidade, vedando práticas discriminatórias como a esterilização compulsória (art. 6º). Ainda, completa-se a ressalva de Grego, com o 6º artigo do Estatuto da Pessoa com Deficiência (2015):

> Art. 6º A deficiência não afeta a plena capacidade civil da pessoa, inclusive para:
> I - casar-se e constituir união estável;
> **II - exercer direitos sexuais e reprodutivos;**
> III - exercer o direito de decidir sobre o número de filhos e de ter acesso a informações adequadas sobre reprodução e planejamento familiar;
> IV - conservar sua fertilidade, sendo vedada a esterilização compulsória;
> V - exercer o direito à família e à convivência familiar e comunitária; e
> VI - exercer o direito à guarda, à tutela, à curatela e à adoção, como adotante ou adotando, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas. (grifo nosso)

Complementarmente, o artigo 2º define a pessoa com deficiência como aquela que possui impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com barreiras, podem limitar sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. Dessa forma, a legislação evidencia que a deficiência não deve ser entendida como restrição arbitrária de direitos, mas como uma condição que exige a eliminação de barreiras sociais e jurídicas para garantir a dignidade e a cidadania plena.

No entanto, no crime de estupro de vulnerável, o sujeito ativo pode ser qualquer pessoa, homem ou mulher, sendo plenamente admitidas a coautoria e a participação, nos termos da teoria do domínio do fato. A vítima, por sua vez, pode ser qualquer pessoa considerada vulnerável ou a ela equiparada pela legislação penal.

O referido delito encontra-se tipificado no art. 217-A do Código Penal Brasileiro, o qual tutela a dignidade sexual de pessoas que, em razão da idade ou de condições específicas, não possuem capacidade plena para consentir validamente com atos de natureza sexual. Configura-se o crime quando há conjunção carnal ou a prática de qualquer outro ato libidinoso com menor de 14 anos, independentemente do consentimento da vítima, de eventual experiência sexual anterior ou de relacionamento afetivo com o agente.

Importante salientar ainda, a ressalva de Nucci (2010):

> Vale observar que não há qualquer parâmetro justificativo para a escolha em tal faixa etária, sendo tão somente uma idade escolhida pelo legislador para sinalizar o marco divisório dos menores que padecem de vício de vontade, a ponto de serem reconhecidos pelo status de vulneráveis, daqueles que possam vivenciar práticas sexuais sem impedimentos. Verifica-se, pois, que a definição de patamar etário para a caracterização da vulnerabilidade é baseada numa ficção jurídica, que nem sempre encontrará respaldo na realidade do caso concreto, notadamente quando se leva em consideração o acentuado desenvolvimento dos meios de comunicação e a propagação de informações, que acelera o desenvolvimento intelectual e capacidade cognitiva das crianças e adolescentes.

Diante de tudo, vale ressaltar que, caso haja consentimento da suposta vítima para a realização do ato, ainda há a configuração de crime. Lembra-se ainda, da Súmula 593 do STJ (STJ, 2017), onde define que:

> O crime de estupro de vulnerável se configura com a conjunção carnal ou prática de ato libidinoso com menor de 14 anos, sendo irrelevante eventual consentimento da vítima para a prática do ato, sua experiência sexual anterior ou existência de relacionamento amoroso com o agente.

Sendo assim, o fato de que houve ou não consentimento se torna irrelevante para o caso, visto que de toda e qualquer forma, o/a menor de 14 anos ainda é considerado incapaz para o ordenamento jurídico em vigor. Tal fato será inteiramente abordado em análises jurídicas e jurisprudências, onde há a grandíssima divergência dos tribunais de primeira instância, conforme será visto a seguir. Essa constatação abre espaço para refletirmos sobre como o Judiciário tem interpretado e aplicado o artigo 217-A, especialmente diante das divergências que surgem na prática forense.

3 A RELATIVIZAÇÃO DO ESTUPRO DE VULNERÁVEL: CONSIDERAÇÕES JURÍDICAS E JURISPRUDENCIAIS

O crime de estupro de vulnerável, previsto no artigo 217-A do Código Penal, é configurado pela prática de conjunção carnal ou qualquer ato libidinoso com menores de 14 anos, independentemente de consentimento, experiência sexual prévia ou vínculo afetivo entre as partes. A norma se baseia na presunção legal de que menores dessa faixa etária não possuem capacidade plena para consentir em atos sexuais, visando proteger sua integridade física e psicológica.

Apesar da clareza legal ao fixar a vulnerabilidade com base na idade, algumas decisões judiciais demonstram uma análise contextual, evitando a aplicação inflexível do artigo 217-A.

Um exemplo notório é uma decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que afastou a condenação de um réu por manter um relacionamento com uma adolescente de 12 anos (AgRg no AREsp nº 2.389.611/MG).

O tribunal entendeu que, embora a relação preenchesse os critérios técnicos do tipo penal, a imposição da pena seria desproporcional, considerando a existência de laços familiares e o envolvimento do pai na vida da criança gerada dessa união (STJ, 2024).

Mas ainda, de acordo com o ministro Reynaldo Soares da Fonseca (STJ, 2024):

> A vida é maior do que o Direito. A antecipação da adolescência, da fase adulta, não pode acarretar um prejuízo maior para aqueles que estão envolvidos. E mais

> ainda para uma criança que é a prioridade absoluta do sistema brasileiro através do estatuto da primeira infância.

A jurisprudência majoritária mantém o entendimento de que o consentimento de menores de 14 anos é juridicamente irrelevante. A ministra Daniela Teixeira ainda alerta que “Não temos, no presente caso, uma família a ser protegida pelo Judiciário. Quando uma criança é submetida a situação de conjunção carnal, temos um âmbito de violência, e não de família.” (STJ, 2024). Todavia, é possível notar diferentes fundamentações em algumas decisões de primeira instância, como se pode notar, por exemplo, na Apelação Criminal no TJRS:

> JUÍZO DE RETRATAÇÃO. RECURSO ESPECIAL. APELAÇÃO CRIME. ESTUPRO DE VULNERÁVEL. RELATIVIZAÇÃO DA VULNERABILIDADE. Em que pese a existência de entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que “Para a caracterização do crime de estupro de vulnerável previsto no art. 217-A, caput, do Código Penal, basta que o agente tenha conjunção carnal ou pratique qualquer ato libidinoso com pessoa menor de 14 anos. O consentimento da vítima, sua eventual experiência sexual anterior ou a existência de relacionamento amoroso entre o agente e a vítima não afastam a ocorrência do crime” (Tema 918/STJ, Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, DJe 10/09/2015), é cabível, no caso concreto, a relativização da vulnerabilidade. Impossibilidade de tratar todos os casos de forma idêntica com base em um marco etário imutável, uma vez que o Direito Penal lida com fatos e circunstâncias singulares em cada ação penal, impondo-se uma análise detalhada de cada situação. Hipótese dos autos em que o réu e a vítima eram namorados ao tempo do fato, mantendo, em sequência, relação marital, possuindo 2 filhos em comum, tudo a demonstrar a ausência de qualquer elemento de coação física ou moral. Acórdão mantido em juízo de retratação. EM JUÍZO DE RETRAÇÃO, MANTIDO O ACÓRDÃO. (Apelação Criminal, Nº 70083483495, Sétima Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Viviane de Faria Miranda, Julgado em: 26-04-2022).

Neste contexto, o réu e a vítima eram namorados e mantinham uma relação marital com filhos em comum; o tribunal considerou a possibilidade de relativização da vulnerabilidade, destacando a ausência de coação física ou moral. A decisão foi mantida em juízo de retratação. Assim, como justificativa, a relação contínua de ambos e a existência de filhos em comum se tornaram fatores determinantes para a relativização da vulnerabilidade.

No julgado do TJRS, houve a relativização da vulnerabilidade, onde o tribunal afirma que o marco etário não pode ser imutável q que, no caso concreto, a vulnerabilidade deve ser afastada. Já no julgado do STJ, houve o erro de proibição invencível e ponderação de princípios constitucionais, onde o tribunal não afastou a vulnerabilidade, mas excluiu a culpabilidade do agente e priorizou a proteção da criança e da família. No mais, o primeiro reconhece o entendimento do Tema 918 do STJ, mas decide conscientemente não o aplicar, optando pela relativização. Já o julgado do ASTJ possui um contorno técnico, onde não nega a validade da súmula, ao contrário, aponta que o caso concreto possui particularidades tão excecionais que o distinguem da situação-padrão que a súmula visa proteger.

Outros exemplos de tribunais de primeira instância incluem a Apelação Criminal do TJMS:

> APELAÇÃO CRIMINAL- RECURSO - CRIME DE ESTUPRO DE VULNERÁVEL PELA ATIPICIDADE DA CONDUTA EM RAZÃO RELATIVIZAÇÃO DA PRESUNÇÃO DE VULNERABILIDADE - IMPOSSIBILIDADE - ALMEJADO

> RECONHECIMENTO DA CAUSA DE DIMINUIÇÃO RELATIVA AO TRÁFICO OCASIONAL - INCABÍVEL - PLEITO DE DECOTE DA CAUSA DE AUMENTO DA PENA DO ARTIGO 40, VI, DA LEI DE DROGAS - INDEFERIMENTO - RECONHECIMENTO DE OFICIO DA ATENUANTE DE CONFISSÃO ESPONTÂNEA - RECURSO DESPROVIDO. I. Consoante a exegese da Súmula 593 do Tribunal da Cidadania, o consentimento da criança ou adolescente para a prática do ato sexual não deságua na atipicidade da referida conduta, porquanto há presunção absoluta (*juris et de jure*) de vulnerabilidade no que tange ao artigo 217-A do Código Penal. II. No caso dos autos, está provado que o comércio desenvolvido pela apelante, fato que obsta a incidência da causa de diminuição relativa ao tráfico ocasional, pois tal modus operandi demonstra com clareza solar a dedicação da referida agente para com atividades ilícitas ante a mercancia iterada. Ii. Na hipótese vertente, restou demonstrado o envolvimento de adolescente na prática da conduta descrita no tipo penal do art. 33, caput, da Lei n. 11.343/06, razão pela qual deve ser mantida a causa de aumento de pena prevista no art. 40, inciso VI, da Lei n. 11.343 /06. IV. Reconhece de ofício, a atenuante de confissão espontânea previsto no art. 65, inciso III, alínea d, para ambos delitos. No entanto, não houve qualquer alteração na pena, consoante Súmula 231 do STJ, uma vez que ambos delitos mantiveram a pena-base no mínimo legal. V. Com o parecer, recurso desprovido, ex ofício, reconhece-se a atenuante da confissão espontânea.

Neste julgado, o tribunal rejeitou a tese defensiva que buscava a relativização da vulnerabilidade, afirmando a natureza absoluta da presunção contida no artigo 217-A do Código Penal, em estrita conformidade com a Súmula 593 do STJ. Contudo, a análise integral da ementa é crucial para compreender a decisão. A ré não foi condenada apenas pelo crime sexual; o acórdão também confirmou sua condenação por tráfico de drogas (art. 33 da Lei nº 11.343/06), negando-lhe o benefício do tráfico privilegiado por entender que havia "dedicação a atividades ilícitas". Mais grave, manteve a causa de aumento de pena pelo envolvimento de um adolescente na prática do tráfico (art. 40, VI, da Lei de Drogas). O entendimento do tribunal, portanto, não pode ser dissociado desse cenário de concurso de crimes e de exploração de menor em outra esfera delitiva. A conduta global da agente, que demonstrava um padrão de desrespeito à proteção de crianças e adolescentes, tornou insustentável qualquer argumento que pudesse levar a um tratamento excepcional da acusação de estupro de vulnerável. Neste contexto, a aplicação rígida da Súmula 593 não foi apenas uma escolha, mas uma consequência lógica da gravidade dos fatos, servindo como um claro exemplo de quando a flexibilização da norma se mostra inviável.

Não se pode excluir, também, a análise dos embargos infringentes do TJMG:

> EMBARGOS INFRINGENTES - APELAÇÃO CRIMINAL - ESTUPRO DE VULNERÁVEL - RELATIVIZAÇÃO DA VULNERABILIDADE - IMPOSSIBILIDADE - SÚMULA 593 DO STJ - ABSOLVIÇÃO - NÃO CABIMENTO - CONFISSÃO DO ACUSADO - MATERIALIDADE E AUTORIA COMPROVADAS - CONJUNTO PROBATÓRIO SUFICIENTE - REGIME INICIAL DE CUMPRIMENTO DE PENA - SEMIABERTO - RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO A presunção de violência contida, tanto no atual art. 217-A do CP quanto no art. 224 a revogado pela Lei n.º 12.015/2009, é de natureza absoluta, não se admitindo a sua relativização. Comprovadas a autoria e a materialidade do delito de estupro de vulnerável, a condenação do acusado é medida que se impõe, notadamente em razão da confissão do agente, corroborada pelas demais provas carreadas aos autos. - A prévia experiência sexual ou o consentimento do menor de 14 (quatorze) anos são irrelevantes para a tipificação do estupro de vulnerável, pois a proibição legal é absoluta e veda qualquer prática sexual com pessoas nessa faixa etária., ex vi da Súmula 593 do STJ. Considerando a declaração de inconstitucionalidade do § 1º

> do art. 2º da Lei 8072/90, no HC 111.840/ES, aos condenados por crimes hediondos ou equiparados, o regime inicial de cumprimento de pena, há que seguir o contido no art. 33, § 2º e § 3º do Código Penal. V.V. EMENTA: EMBARGOS INFRINGENTES - ESTUPRO DE VULNERÁVEL - PRESUNÇÃO DE VIOLÊNCIA - CARÁTER RELATIVO - CONSENTIMENTO DA OFENDIDA - AUSÊNCIA DE CONSTRANGIMENTO - ABSOLVIÇÃO NECESSÁRIA. I - A vulnerabilidade do art. 217-A do CP é relativa, admitindo prova em contrário. II - A relativização da vulnerabilidade deve observar as condições reais da vítima de entender o caráter das relações sexuais e de se orientar de acordo com esse entendimento. III - Inexistentes evidências, que não a tenra idade da vítima, que comprovem ter o agente a coagido, de alguma forma, a com ele manter relações sexuais, impõe-se a absolvição. (DESEMBARGADOR ALBERTO DEODATO - RELATOR VENCIDO.)

O voto vencedor, que formou a decisão da maioria, alinhou-se à jurisprudência superior, afirmando que "a presunção de violência [...] é de natureza absoluta, não se admitindo a sua relativização". Com base na confissão do acusado e nas demais provas, a condenação foi mantida, reforçando que o consentimento ou a experiência prévia da vítima menor de 14 anos é irrelevante para a tipificação do crime.

Entretanto, a riqueza deste julgado reside na publicidade dada ao voto vencido (V.V.), da lavra do Desembargador Alberto Deodato. Esta posição minoritária defendeu abertamente a tese oposta: a de que a vulnerabilidade do artigo 217-A do Código Penal é relativa e que, diante do consentimento da ofendida e da ausência de constrangimento, a absolvição seria a medida correta.

A existência desse voto divergente, devidamente registrado na ementa, é a prova de que, mesmo nos tribunais que seguem a orientação do STJ, o debate sobre a justiça da presunção absoluta em casos concretos está vivo e presente. Ele demonstra que a aplicação da Súmula 593 não é uma questão de mera subsunção automática, mas um ponto de contínua reflexão jurídica, onde a corrente que defende uma análise mais individualizada das circunstâncias, embora minoritária, segue se manifestando.

Para ilustrar a consolidação da tese nas cortes superiores, é relevante notar que a discussão transcende o âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ), alcançando também o Supremo Tribunal Federal (STF). A Suprema Corte, ao analisar a matéria, corrobora a mesma linha de raciocínio, como se observa na decisão de admissão do seguinte Recurso Extraordinário:

> RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO PENAL. ESTUPRO DE VULNERÁVEL. CONSENTIMENTO DA VÍTIMA. CONVÍVIO AMOROSO. AQUIESCÊNCIA DOS PAIS. IRRELEVÂNCIA. VIOLÊNCIA PRESUMIDA. ACÓRDÃO RECORRIDO EM DIVERGÊNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO ADMITIDO.

E também, destaca-se desde já, o Informativo de Jurisprudência n. 769 do STJ:

> De início, reitera-se que, nos termos da Súmula n. 593/STJ, o consentimento da vítima menor de 14 anos e seu namoro com o acusado não afastam a existência do delito de estupro de vulnerável. Nessa linha de intelecção, a jurisprudência deste Tribunal Superior tem sistematicamente rejeitado a tese de que a presunção de violência – termo que nem é utilizado na atual redação do CP – no estupro de vulnerável pode ser relativizada à luz do caso concreto (AgRg no REsp 1.934.812-TO, relator Ministro Ribeiro Dantas, Quinta Turma, julgado em 14/9/2021, DJe de 20/9/2021).
> [...]

> São, portanto, plenamente válidas a Súmula n. 593 do Superior Tribunal de Justiça e a tese do REsp repetitivo 1.480.881/PI (Tema 1121) sobre a impossibilidade de relativização da presunção de vulnerabilidade da vítima.

Sendo assim, observa-se que o STJ esteve em conformidade com a Súmula n. 593, e mantém em suas decisões a presunção absoluta de vulnerabilidade para menores de 14 anos, independentemente de consentimento ou relacionamento afetivo. A jurisprudência do STJ rejeita sistematicamente a relativização dessa presunção, como visto no AgRg no REsp 1.934.812-TO e no REsp repetitivo 1.480.881/PI (Tema 1121).

Todavia, observa-se que em casos excepcionais o STJ considerou a possibilidade de *distinguishing*, levando em conta fatores como a idade próxima entre o réu e a vítima, a existência de um relacionamento amoroso com a aquiescência dos pais e o nascimento de um filho. Nesses casos, o tribunal avaliou a relevância social e a ausência de afetação significativa do bem jurídico tutelado.

Apesar dessas decisões de primeira instância que, em determinados contextos, admitiram a relativização da vulnerabilidade, é fundamental destacar que o Superior Tribunal de Justiça já consolidou entendimento vinculante sobre o tema.

No julgamento do Tema Repetitivo 918, afetado em 10 de fevereiro de 2015, julgado em 26 de agosto de 2015 e com trânsito em julgado em 17 de dezembro do mesmo ano, discutiu-se se a aquiescência da vítima menor de 14 anos teria relevância jurídico-penal capaz de afastar a tipicidade do crime previsto no artigo 217-A do Código Penal, introduzido pela Lei nº 12.015/2009.

A tese firmada foi categórica: para a caracterização do crime de estupro de vulnerável, basta que o agente mantenha conjunção carnal ou pratique qualquer ato libidinoso com pessoa menor de 14 anos. O consentimento da vítima, sua eventual experiência sexual anterior ou a existência de relacionamento amoroso com o agente não afastam a ocorrência do delito.

Esse entendimento consolidou-se na Súmula 593 do STJ, que permanece como formulação originária do Tema 918, reafirmando a presunção absoluta de vulnerabilidade e a irrelevância de qualquer circunstância subjetiva ou fática que busque relativizar a tipicidade penal. Dessa forma, fica evidente que, embora a tese vinculante do STJ seja pela presunção absoluta, o próprio tribunal superior tem admitido, em casos excepcionalíssimos, afastar a aplicação da pena por meio da técnica do *distinguishing*, sem revogar ou relativizar sua Súmula 593. As decisões estaduais que, por outro lado, falam abertamente em 'relativização da vulnerabilidade', adotam uma fundamentação técnica distinta e em confronto mais direto com a literalidade da jurisprudência superior, ainda que possam chegar a um resultado prático semelhante.

Contudo, no dia 08 de março de 2026, houve uma alteração legislativa que alterou o artigo 217-A do Código Penal, onde passou a ler-se:

> Art. 217-A [...]
> § 4º-A. É absoluta a presunção de vulnerabilidade da vítima e inadmissível sua relativização.
> § 5º As penas previstas no *caput* e nos §§ 1º, 3º e 4º deste artigo aplicam-se independentemente da consentimento da vítima, de sua experiência sexual, do fato de ela ter interrupção de relações sexuais anteriores ao crime ou da ocorrência de gravidez decorrente da prática do crime.” (NR)
> Arte. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

De acordo com Agência Brasil (2026), em novembro de 2025, a 1ª Vara Criminal e da Infância e da Juventude da Comarca de Araguari houve uma decisão que condenou

um cidadão de 35 anos a nove anos e quatro meses de prisão por manter relação sexual com a infante que tinha 12 anos à época dos fatos, bem como, viviam maritalmente.

Após a condenação, em fevereiro deste mesmo ano, a 9ª Câmara Criminal Especializada do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, optou pela absolvição do referido homem, visto que o relator do caso entendeu que havia vínculo afetivo consensual entre o acusado e a adolescente, relação esta, consentida pela família da infante, o relator entendeu que o caso comportaria *distinguishing* em virtude dos precedentes já consolidades (IBDFAM, 2026).

Destaca-se que ambos mantinham relações consentidas e conhecidas pela família da infante, que inclusive, não se manifestou contrário após a menina optar pela não permanência em ambiente escolar (Agência Brasil, 2026).

O desembargador e relator Madrig Nauef Láuar declarou: “o relacionamento entre o acusado e a menor não decorreu de ato de violência, coação, fraude ou constrangimento, mas sim de um vínculo afetivo consensual, com prévia aquiescência dos genitores da vítima e vivenciado aos olhos de todos".

Após tornar-se pública esta decisão, houve grandíssimas movimentações no país e manifestações a respeito do caso, que levou a criação e imediata aplicação da Lei nº 15.353/2026, transformando a presunção absoluta de vulnerabilidade da vítima de estupro, quando ela for menor de 14 (quatorze) anos, proibindo qualquer relativização da condição, independentemente de experiência sexual anterior, consentimento ou gravidez.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou o desenvolvimento histórico da proteção dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil, com ênfase na aplicação e interpretação do crime de estupro de vulnerável, previsto no artigo 217-A do Código Penal.

Inicialmente, contextualizou-se o direito à infância, que começou por volta de 1916 com a promulgação do Código Civil Brasileiro. Enfatizou-se que na década de 1960, a Política Nacional do Bem-Estar do Menor deu origem à Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e às Fundações Estaduais para o Bem-Estar do Menor (FEBEM). E que em 1979, a Organização das Nações Unidas (ONU) proclamou o Ano Internacional da Criança, seguido pela implementação do Plano de Integração Menor-Comunidade em 1980 e a criação da Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente em 1986. Destacou-se também a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança de 1989, promulgada pela ONU.

O artigo discutiu a alteração do Título VI do Código Penal pela Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009, que introduziu o termo “crimes contra a dignidade sexual” no sistema jurídico brasileiro. E definiu os crimes contra a dignidade sexual e descreveu as interpretações doutrinárias sobre o tema, além de diferenciar entre os termos presentes no artigo 217-A do Código Penal de 1940. O estudo aprofundou o conceito de estupro de vulnerável, previsto no artigo 217-A do Código Penal, e discutiu a relativização do crime no contexto histórico atual.

A análise incluiu jurisprudências de tribunais de primeira instância e decisões de tribunais superiores.

A análise histórica e normativa realizada ao longo deste estudo evidencia que a proteção integral de crianças e adolescentes no Brasil não é fruto de um acaso, mas sim de um processo contínuo de amadurecimento jurídico e social. Desde o Código Civil de 1916 até a promulgação da Constituição de 1988 e do Estatuto da Criança e do

Adolescente, consolidou-se um sistema que reconhece a infância e a adolescência como fases peculiares do desenvolvimento humano, merecedoras de tutela especial e absoluta prioridade.

Nesse contexto, o crime de estupro de vulnerável, previsto no artigo 217-A do Código Penal, representa um dos instrumentos mais relevantes de defesa da dignidade sexual e da integridade física e psicológica dos menores de 14 anos.

A regra geral é clara e inequívoca: a presunção de vulnerabilidade é absoluta. A Súmula 593 do Superior Tribunal de Justiça reafirma que o consentimento da vítima, a existência de namoro ou a experiência sexual anterior são juridicamente irrelevantes para a configuração do crime. Essa diretriz não apenas garante segurança jurídica, mas também traduz o compromisso ético do Estado em proteger integralmente aqueles que, por sua condição peculiar de desenvolvimento, não possuem discernimento suficiente para consentir validamente em atos de natureza sexual. Qualquer tentativa de relativizar essa presunção significa enfraquecer o núcleo duro da proteção constitucional e abrir espaço para arbitrariedades que comprometem a efetividade da tutela penal.

É verdade que, em casos raros e específicos, o STJ tem admitido exceções, afastando a aplicação da pena quando a condenação se mostra desproporcional e potencialmente mais prejudicial à própria vítima. São situações excepcionais, geralmente relacionadas a relacionamentos consentidos que resultaram na formação de uma família.

Todavia, tais decisões não podem ser vistas como regra, mas como hipóteses isoladas que não têm o condão de alterar a presunção absoluta estabelecida pelo legislador e reafirmada pela jurisprudência majoritária. A exceção, nesse sentido, deve ser compreendida como um *distinguishing* pontual, jamais como uma abertura para flexibilizações generalizadas.

A controvérsia surge justamente porque a aplicação dessa exceção não é pacífica nos tribunais estaduais. Enquanto alguns acórdãos de primeira instância admitem a relativização da vulnerabilidade em nome de circunstâncias concretas, outros reafirmam a presunção absoluta, em consonância com a Súmula 593 do STJ.

Essa divergência gera insegurança jurídica e fragiliza a coerência do sistema, pois coloca em risco a uniformidade da proteção integral assegurada pela Constituição e pelo ECA. Mais grave ainda: relativizar a vulnerabilidade significa desconsiderar a prioridade absoluta dos direitos da criança e do adolescente, transformando-os em sujeitos de menor proteção justamente no campo em que mais necessitam de tutela.

Diante disso, reafirma-se que a relativização do estupro de vulnerável não deve ser admitida como prática recorrente ou como interpretação legítima do ordenamento jurídico. A proteção integral exige consistência e firmeza. A presunção absoluta de vulnerabilidade não é uma ficção arbitrária, mas uma escolha legislativa fundamentada na necessidade de resguardar crianças e adolescentes contra qualquer forma de exploração sexual. Admitir exceções amplas seria retroceder décadas de conquistas normativas e abrir espaço para a banalização de condutas que, por sua gravidade, merecem a mais severa reprovação penal.

Assim, a conclusão que se impõe é clara: a regra geral deve prevalecer sobre qualquer tentativa de flexibilização. O consentimento de menores de 14 anos é juridicamente irrelevante, e a proteção integral deve ser aplicada em sua plenitude. A exceção, quando reconhecida, deve ser tratada como hipótese excepcionalíssima, jamais como precedente para relativizações generalizadas.

A controvérsia existente nos tribunais estaduais apenas reforça a necessidade de uniformização jurisprudencial, de modo a assegurar que a dignidade sexual de crianças e

adolescentes seja efetivamente protegida, sem concessões ou retrocessos. Relativizar é fragilizar; aplicar a norma em sua inteireza é cumprir o compromisso constitucional de colocar a infância e a adolescência a salvo de toda forma de violência, exploração e opressão.

Com a publicação da Lei nº 15.353/2026, em 08 de março de 2026, prevendo a presunção absoluta de vulnerabilidade da vítima do crime de estupro de vulnerável e estabelecendo a aplicação das penas desse crime independentemente da experiência sexual da vítima ou da ocorrência de gravidez resultante do estupro, a jurisprudência deverá passar por mudanças e adequar-se à nova legislação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979**. Institui o Código de Menores, dispondo sobre assistência, proteção e vigilância dos menores. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 out. 1979. Revogada pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

BRASIL. **Lei nº 4.513, de 1º de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a pesquisa e a lavra de petróleo por empresas estrangeiras. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 3 dez. 1964.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Estatuto da Criança e do Adolescente. Diário Oficial da União*:* seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Revogada pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

BRASIL. **Lei nº 6.515, de 26 de dezembro de 1977**. Regula os casos de dissolução da sociedade conjugal e do casamento. Diário Oficial da União*:* seção 1, Brasília, DF, 27 dez. 1977.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. Diário Oficial da União*:* seção 1, Brasília, DF, 7 jul. 2015.

BRASIL. **Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017**. Estabelece o sistema de garantia 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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 abr. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.934.812/TO**. Relator: Ribeiro Dantas. Quinta Turma. Julgado em 14 set. 2021. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 20 set. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.480.881/PI**. Relator: Rogério Schietti Cruz. Sexta Turma. Julgado em 1 jun. 2021. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 15 jun. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.924.494/PI**. Relator: Ministro Ribeiro Dantas. Julgado em 18 de maio de 2021. DJe de 21 de maio de 2021.

BRODT, Luís Augusto Sanzo. Dos crimes contra a dignidade sexual: a nova maquiagem da velha senhora. **Ciências Penais**, São Paulo, v. 13, jul. 2010.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Incapacidade civil**. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/glossario. Acesso em: 23 out. 2024.

CONJUR. **Avanços legislativos no enfrentamento à desigualdade de gênero**. Disponível em: https://www.conjur.com.br/artigos/avancos-legislativos-no-enfrentamento-a-desigualdade-de-genero. Acesso em: 5 nov. 2024.

CUSTÓDIO, André Viana; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Crianças esquecidas: o trabalho infantil doméstico no Brasil**. Curitiba: Multidéia, 2009.

ESTEFAM, André. **Crimes sexuais: comentários à Lei nº 12.015/2009**. São Paulo: Saraiva, 2009.

GOMES, Luiz Flávio. **Reforma penal dos crimes sexuais**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

GRECO, Rogério. **Curso de direito penal: parte especial**. 7. ed. Niterói: Impetus, 2010. v. 3.

IBDFAM. **CNJ abre procedimento para apurar decisão do TJMG que absolveu acusado de estupro de vulnerável**. Instituto Brasileiro de Direito de Família, 23 fev. 2026. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/noticias/13641/CNJ+abre+procedimento+para+apurar+decis%C3%A3o+do+TJMG+que+absolveu+acusado+de+estupro+de+vulner%C3%A1vel>. Acesso em: 26 mar. 2026.

JUS.COM.BR. **Lei Mariana Ferrer e seus avanços na luta contra a violência de gênero no Brasil**. Disponível em: https://www.jus.com.br/artigos/lei-mariana-ferrer-e-seus-avancos-na-luta-contra-a-violencia-de-genero-no-brasil. Acesso em: 5 nov. 2024.

LIMA, Fernanda da Silva; VERONESE, Josiane Rose Petry. Os direitos da criança e do adolescente: a necessária efetivação dos direitos fundamentais. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. **Pensando o Direito no Século XXI**, v. 5.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Criminal nº 0000668-16.2020.8.12.0048.** Relator: Des. Zaloar Murat Martins de Souza. Julgado em 28 de junho de 2022. Publicado em 04 de julho de 2022.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Embargos Infringentes e de Nulidade nº 1.0686.13.002486-8/002**. Relator: Des. Alberto Deodato Neto. Julgado em 07 de maio de 2019. Publicado em 15 de maio de 2019.

MOREIRA, Adriano; SALLES, Leila Maria Ferreira. Crianças e adolescentes na Constituinte: fragmentos de luz sobre os invisíveis. **Educação em Foco**, Juiz de Fora, v. 22, n. 3, p. 174-199, 2018.

NICODEMOS, Alessandra. Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua: aspectos históricos e conceituais. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 12, n. 24, jul./dez. 2020.

NUCCI, Guilherme de Souza. O crime de estupro sob o prisma da Lei nº 12.015/2009. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 902, dez. 2010.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de direito penal: parte geral e parte especial**. 4. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2008.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Criminal nº 70083483495.** Juízo de Retratação. Estupro de Vulnerável. Relativização da Vulnerabilidade.

Apelante/Apelado: Ministério Público. Apelado/Apelante: M.P./M.L.S.F. Relatora: Des.ª Viviane de Faria Miranda. Julgado em 26 de abril de 2022. Publicado em 16 de maio de 2022.

RODRIGUES, Alex. **Estupro de vulnerável:** decisão do TJMG abre "precedente perigoso". *Agência Brasil – Direitos Humanos*, Brasília, 23 fev. 2026. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2026-02/estupro-de-vulneravel-decisao-do-tjmg-abre-precedente-perigoso>. Acesso em: 26 mar. 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Quinta Turma – sessão de julgamento**. YouTube, 12 mar. 2024. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=YlywnMoDmj8. Acesso em: 23 out. 2024.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Súmula nº 593**. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2017_46_capSumulas593-600.pdf. Acesso em: 5 nov. 2024.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**. Tema Repetitivo 918** – Irrelevância do consentimento da vítima menor de 14 anos para afastar a tipicidade do crime de estupro de vulnerável (art. 217-A, CP). Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=918&cod_tema_final=918. Acesso em: 20 jan. 2026.

A DISCIPLINA JURÍDICA DA PARCELA DOS *ROYALTIES* DE PETRÓLEO E O GÁS NATURAL DESTINADA AOS MUNICÍPIOS

Joquebede Campos Marinho[1]
João Fábio Silva da Fontoura[2]

Resumo: O presente estudo analisa a disciplina jurídica da parcela dos *royalties* de petróleo e gás natural destinados aos municípios brasileiros. A pesquisa tem como objetivo central descrever de que modo o ordenamento jurídico brasileiro estrutura a distribuição dos *royalties* entre os municípios, descrevendo os critérios legais e as controvérsias judiciais que permeiam a temática. O objetivo geral é examinar a disciplina constitucional e infraconstitucional desse instituto, identificando os parâmetros jurídicos relacionados ao repasse das receitas. A metodologia adotada foi qualitativa, com base em revisão bibliográfica, análise legislativa e estudo de decisões judiciais. Os resultados apontam que, embora haja um arcabouço normativo consolidado, permanecem lacunas interpretativas e conflitos federativos, especialmente após a edição da Lei n.º 12.734/2012 e a judicialização da matéria no Supremo Tribunal Federal. Constatou-se, ainda, significativa disparidade entre municípios produtores e não produtores, bem como fragilidades na fiscalização e na efetividade da aplicação dos recursos.

Palavras-chave: *Royalties*, petróleo, municípios.

Abstract: The present study analyzes the legal framework governing the share of oil and natural gas royalties intended for Brazilian municipalities. The central objective of the research is to describe how the Brazilian legal system structures the distribution of royalties among municipalities, detailing the legal criteria and judicial controversies surrounding the theme. The general objective is to examine the constitutional and infraconstitutional discipline of this institute, identifying the legal parameters related to the transfer of revenues. The methodology adopted was qualitative, based on bibliographic review, legislative analysis, and the study of judicial decisions. The results indicate that, although there is a consolidated regulatory framework, interpretive gaps and federative conflicts remain, especially after the enactment of Law No. 12,734/2012 and the judicialization of the matter in the Federal Supreme Court. Furthermore, a significant disparity was observed between producing and non-producing municipalities, as well as fragilities in the oversight and effectiveness of resource application.

Keywords: Royalties, oil, municipalities.

INTRODUÇÃO

A exploração de petróleo e gás natural no Brasil tem representado um dos pilares do desenvolvimento econômico nacional, gerando receitas expressivas, sendo estimado pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis que, no ano de 2025, serão arrecadados aproximadamente 68 bilhões de reais. Por força constitucional e legal, essas receitas são compartilhadas com estados, municípios e outros entes. Entre os instrumentos de redistribuição desses recursos, os *royalties* assumem papel central, especialmente para as finanças locais, visto que se configuram como compensação pelos impactos ambientais,

1. Estudante do 9º Semestre do Curso de Ciências Jurídicas da Universidade da Região de Joinville - Univille.
2. Orientador. Docente do Curso de Direito da Universidade da Região de Joinville – Univille, Graduado em Direito pela Universidade da Região de Joinville – Univille; Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina; Especialista em Direito Constitucional pela Academia Brasileira de Direito Constitucional – ABDCONST; Professor convidado da Pós Graduação em Direito Processual Civil na Universidade da Região de Joinville – UNIVILLE, em Direito Processual Público na Universidade do Oeste de Santa Catarina – UNOESC e, em Direito Público e Gestão Pública no Centro de Ensino Superior de Santa Catarina – CESUSC; Professor Adjunto na Universidade da Região de Joinville – UNIVILLE; Professor Associado na Academia Brasileira de Direito Constitucional – ABDCONST e Advogado.

sociais e estruturais da atividade petrolífera. Nesse sentido, a disciplina jurídica da parcela dos *royalties* revela-se tema de alta relevância para o fortalecimento do pacto federativo.

A relevância do tema decorre do fato de que inúmeros municípios dependem diretamente dos repasses oriundos da exploração petrolífera para custear políticas públicas essenciais, o que torna fundamental compreender o alcance e as limitações da legislação vigente. Ademais, a judicialização da matéria, com destaque para a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 4.917, evidencia a urgência de uma solução normativa e interpretativa estável, que mitigue as incertezas quanto à correta aplicação das regras do regime de partilha.

A justificativa decorrente para o desenvolvimento da pesquisa está no impacto econômico e social desses recursos, na ausência de consenso quanto à titularidade prioritária dos *royalties* e na necessidade de reflexão sobre aprimoramentos legislativos. A abordagem da temática contribui, ainda, para o debate acadêmico e institucional sobre o papel dos municípios na administração dos recursos naturais e na efetividade das compensações financeiras.

Este trabalho iniciará pela análise da evolução histórica e a constitucionalização dos *royalties* no ordenamento brasileiro, investigando as bases conceituais do instituto, sua evolução legislativa inicial e a recepção constitucional que orienta a sua interpretação contemporânea.

Na sequência, examinará o arcabouço infraconstitucional que disciplina a matéria, em especial as Leis n.º 7.990/1989, n.º 9.478/1997, n.º 12.351/2010 e n.º 12.734/2012, bem como os decretos e atos regulatórios da Agência Nacional do Petróleo, com o fim de identificar incompatibilidades, lacunas regulatórias e os efeitos práticos dos dispositivos de partilha e de transição.

Por fim, serão examinados os entraves práticos e jurídicos à distribuição dos *royalties,* incluindo disputas sobre titularidade, critérios de confrontação, tratamento de instalações logísticas, fiscalização dos repasses e as principais demandas judiciais, além de avaliar os seus reflexos sobre a gestão orçamentária municipal.

Quanto à metodologia, a pesquisa adotará a abordagem qualitativa, fundada em revisão bibliográfica e doutrinária, análise documental da legislação e de atos normativos, além de estudo de jurisprudência e decisões administrativas relevantes. Complementa-se por levantamento e interpretação de dados oficiais da Agência Nacional do Petróleo, da Secretaria do Tesouro Nacional e da Confederação Nacional de Municípios, os quais subsidiam a análise crítica e as propostas de aprimoramento apresentadas no trabalho.

1 CONCEITOS HISTÓRICOS QUE CRIARAM A COMPREENSÃO SOBRE OS *ROYALTIES* DE PETRÓLEO E SEUS BENEFICIÁRIOS

1.1 Origem histórica dos *royalties* e sua constitucionalização

Esta seção tem como propósito central, contextualizar a caracterização dos *royalties* à luz da CRFB/88 e a forma como esse instituto foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro. Também abordará o processo de sua constitucionalização e os debates que envolvem a adaptação do próprio vocábulo à realidade brasileira.

A origem do termo *royalty*, tem suas raízes no direito inglês e está relacionada à ideia de propriedade do soberano sobre os bens existentes no território, em um contexto em que o Estado possuía natureza essencialmente patrimonial. Nesse sentido, o pagamento do *royalty* não representava propriamente um direito de participação nos frutos da exploração,

mas sim a expressão da soberania do monarca sobre os recursos naturais, especialmente os minerais (Scaff, 2014).

Com o surgimento do Estado Fiscal, o termo *royalty* passou a ter um significado distinto de sua origem vinculada à figura do rei, passando a representar o valor devido ao titular de um direito patrimonial, agora sob a titularidade do Estado, desvinculado da antiga concepção monárquica de propriedade (Scaff, 2014).

A cobrança de *royalties* do petróleo, por sua vez, teve seu surgimento no ano de 1901, quando o Xá do Irã concedeu a exploração de grande parte do território iraniano a um investidor britânico, mediante o pagamento de um bônus e de 16% sobre os lucros obtidos (Navarro, 2003).

Já no Brasil, historicamente, os *royalties* foram previstos pela primeira vez na legislação em 1953, por meio da Lei n.º 2.004 que instituiu a Petrobras. Desde então, o regime jurídico referente à cobrança e à distribuição desses valores evoluiu de forma fragmentada, sendo hoje resultado de um conjunto de normas legais. Além disso, diversos decretos regulamentares complementam esse arcabouço, buscando operacionalizar as regras complexas estabelecidas em lei (Brasil, CNM, 2010).

É importante destacar que os constituintes ao discutirem sobre o tema, direcionam-se a esse tipo de exação como *royalties*, e apenas ocasionalmente como "compensação" ou "participação". Ainda assim, ao tratar da titularidade e exploração de recursos naturais. A Carta Magna, em seus artigos 20, §1º, 158 e 225 garantiu aos Estados, Municípios e órgãos da Administração Direta da União, o direito à participação nos resultados da exploração ou à compensação financeira por essa atividade. O termo *royalty*, portanto, mesmo sendo frequentemente utilizado nos debates da Assembleia Constituinte por deputados e senadores, não foi incorporado ao texto final da Constituição de 1988 (Scaff, 2014).

1.2 Características gerais da distribuição dos *royalties* para os municípios

No ano seguinte à promulgação da Constituição Federal de 1988, foi editada a Lei n.º 7.990/89, que estabeleceu a compensação financeira pela utilização de recursos hídricos para geração de energia elétrica, bem como pela exploração de recursos minerais em áreas sob jurisdição brasileira (Vilhena, 2019).

Há amplas discussões acerca da existência de um caráter indenizatório nesse contexto. Um dos entendimentos doutrinários sobre o tema, conforme exposto por Eduardo Juntolli Vilhena (2019), inclina-se a reconhecer tal natureza. Segundo o autor, no que se refere à exploração de petróleo, gás natural e xisto betuminoso, a norma promoveu alterações na legislação vigente por meio dos artigos 7º, 8º e 9º, destacando-se que o artigo 8º evidencia expressamente o caráter indenizatório da compensação devida em razão da atividade exploratória (Vilhena, 2019).

Atualmente, a Agência Nacional do Petróleo é responsável por realizar os cálculos dos valores que deverão ser distribuídos aos Estados e Municípios beneficiários dos *royalties*, respeitando o que está previsto nas Leis n.º 9.478/1997 e n.º 7.990/1989, em atenção, respectivamente, aos Decretos n.º 2.705/1998 e n.º 1/1991 (Brasil, Agência Nacional do Petróleo, 2020).

Conforme mencionado anteriormente, a compensação pela exploração de petróleo no Brasil teve origem com a promulgação da Lei n.º 2.004/1953, que criou a Petrobras, “Inicialmente, os *royalties* eram pagos exclusivamente a Estados (80%) e Municípios (20%) e correspondiam a uma alíquota de 5% sobre o petróleo extraído de poços em terra” (Brasil, CNM, 2010, p. 8).

Posteriormente, com a entrada em vigor da Lei n.º 7.990/89, a forma de repasse dos *royalties* aos entes beneficiários passou a obedecer critérios distintos, dependendo se tratar da parcela correspondente aos 5% mínimos obrigatórios ou do montante que excede esse percentual, até o limite de 10% (à época). A legislação, notadamente o artigo 7º, estabelece as diretrizes para a distribuição da parcela de até 5% da produção (Navarro, 2003).

Em 1997 com a promulgação da Lei n.º 9.478, o governo federal alterou a porcentagem de distribuição, ampliando os *royalties* de 5% para 10%, bem como mudou a base de cálculo, que antes utilizava o valor do óleo extraído ou do xisto ou do gás, passando a utilizar os preços de mercado. Além disso, criou uma compensação extraordinária, a Participação Especial do Petróleo, distribuída com Estados e Municípios confrontantes (Brasil, CNM, 2010).

A complexidade inerente ao regime de distribuição dos *royalties* do petróleo exige, portanto, a análise de múltiplos fatores, como o regime jurídico dos contratos sejam de concessão ou partilha de produção, a localização da exploração, em terra ou no mar e, especificamente nos contratos de concessão, a distinção entre a parcela obrigatória de 5% e a parcela variável, que pode variar entre 5% e 10% (Scaff, 2014).

A Lei n.º 12.734/2012, estabeleceu um modelo complexo de repartição. No regime de partilha de produção, quando a exploração ocorre em terra, os *royalties* são divididos da seguinte forma, 20% para os Estados produtores, 10% para os Municípios produtores, 5% para os Municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo e gás, 25% para um Fundo Especial destinado aos Estados e Distrito Federal, nesse caso, excluindo os produtores e confrontantes, salvo renúncia expressa, 25% para um Fundo Especial voltado aos Municípios, igualmente com exclusão dos produtores e confrontantes, salvo renúncia, e 15% para a União, por meio do Fundo Social criado pela Lei n.º 12.351/2010. Quando a exploração ocorre no mar, a divisão é, 22% para os Estados confrontantes, 5% para os Municípios confrontantes, 2% para os Municípios afetados, 24,5% para o Fundo Especial dos Estados, 24,5% para o Fundo Especial dos Municípios, e 22% para a União, também via Fundo Social (Scaff, 2014).

Já no regime de concessão, para a parcela obrigatória de 5%, quando a lavra ocorre em terra, a divisão se dá com 70% para os Estados produtores, 20% para os Municípios produtores e 10% para os Municípios afetados. Quando a lavra ocorre no mar, os percentuais são de 20% para os Estados confrontantes, 17% para os Municípios confrontantes e respectivas áreas geoeconômicas, 3% para os Municípios afetados, 20% para o Fundo Especial dos Estados, 20% para o Fundo Especial dos Municípios e 20% para a União, também via Fundo Social. Quanto à parcela variável entre 5% e 10%, no caso de lavra em terra, os percentuais são de 52,5% para os Estados produtores, 15% para os Municípios produtores, 7,5% para os Municípios afetados, e 25% para a União. No caso de lavra marítima, os percentuais seguem a mesma lógica da parcela obrigatória de 20% para os Estados confrontantes, 17% para os Municípios confrontantes e respectivas áreas geoeconômicas, 3% para os Municípios afetados, 20% para o Fundo Especial dos Estados, 20% para o Fundo Especial dos Municípios e 20% para a União, por meio do Fundo Social (Scaff, 2014).

1.3 Parcelas aplicáveis aos *royalties*

As constantes discussões e alterações acerca dos critérios de repasse e das porcentagens devidas a cada Estado e Município, conforme apontado pelos autores, evidenciam a relevância e a sensibilidade do tema no contexto do pacto federativo

brasileiro. Diante disso, esta seção dedicará sua análise às parcelas aplicáveis aos *royalties*.

A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) adota como base de cálculo dos *royalties* a receita bruta mensal de cada campo produtor, sobre a qual se aplica uma alíquota prevista em contrato. No regime de concessão e na cessão onerosa, a legislação estabelece uma alíquota padrão de 10%, podendo ser reduzida para até 5% em circunstâncias específicas. No regime de partilha de produção, a alíquota aplicável é de 15%. O cálculo dos *royalties* se dá pela multiplicação da alíquota sobre a receita bruta da produção, que corresponde ao produto entre o volume de petróleo extraído e seu preço de referência, somado ao volume de gás natural produzido multiplicado pelo preço de referência ou de venda desse insumo (Brasil, GOV, 2023).

A distribuição da parcela dos *royalties* que excede o percentual mínimo de 5% varia conforme a localização do campo produtor. Quando a extração ocorre em terra ou em ambientes interiores como lagos, rios e ilhas fluviais ou lacustres, a partilha se dá com a maior parte sendo destinada para os Estados produtores 52,5%, seguida por 15% aos municípios produtores, 7,5% aos municípios impactados por operações de embarque e desembarque, e 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), com a finalidade de apoiar projetos de pesquisa e desenvolvimento voltados à indústria petrolífera (Caçador, 2005).

Por outro lado, nos casos em que a produção acontece na plataforma continental, os percentuais se distribuem de modo diferente, sendo 22,5% destinados aos Estados produtores confrontantes, outros 22,5% aos respectivos municípios, 15% ao Ministério da Marinha para ações de fiscalização e proteção das áreas produtoras, 7,5% aos municípios afetados pelas operações logísticas, 7,5% para um Fundo Especial a ser repartido entre todas as unidades federativas, e, novamente, 25% ao MCT para fins científicos e tecnológicos vinculados ao setor de petróleo (Caçador, 2005).

Já a participação especial, que constitui uma modalidade de receita governamental incidente sobre campos petrolíferos com elevado volume de produção ou alta rentabilidade econômica, a alíquota aplicável pode oscilar entre 0% e 40%, conforme critérios como o tempo de produção do campo, sua localização geográfica e a quantidade de petróleo extraído. No tocante à destinação desses valores, 40% da arrecadação obtida com a participação especial deve ser repassada aos Estados que fazem jus à compensação (Caçador, 2005).

Para melhor ilustrar a forma de divisão e distribuição entre os Estados produtores, faz-se oportuno citar a Ação Cível Originária (ACO) n.º 444, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, que versou sobre o conflito federativo referente à distribuição de *royalties* de petróleo. O litígio foi instaurado pelo Estado de Santa Catarina contra o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Estado do Paraná, tendo como objetivo a retificação das linhas de projeção marítima das divisas interestaduais, um requisito técnico para a correta definição dos Estados produtores com direito aos *royalties* (Brasil, STF, 2025).

O acórdão proferido na ACO n.º 444 foi parcialmente acolhido em favor de Santa Catarina, e a fase de execução foi marcada por esforços de autocomposição. A controvérsia culminou em um acordo entre os Estados de Santa Catarina e do Paraná, que foi posteriormente homologado pelo STF, estabelecendo que a obrigação pecuniária do título judicial, fixada em R$ 273.630.394,85 (valor atualizado até julho de 2025), seria satisfeita por meio de uma obrigação de fazer, que consistia na execução de obras de infraestrutura viária pelo Estado do Paraná. O valor estimado para estas obras totalizou R$

365.286.120,37, configurando um aporte voluntário do Paraná para além do valor da dívida reconhecida (Brasil, STF, 2025).

Passa-se, agora, à análise detalhada do conjunto normativo que disciplina a distribuição dos *royalties* de petróleo no Brasil em conjunto às principais controvérsias jurídicas.

2 DAS LEIS SOBRE DISCIPLINAMENTO JURÍDICO DOS *ROYALTIES* DE PETRÓLEO NO BRASIL E A NECESSIDADE DE MELHOR REGULAMENTAÇÃO SOBRE O TEMA

2.1 A lei n.º 7.990/89 e o decreto n.º 01/91: A regulamentação pioneira da compensação financeira

Promulgada no ano seguinte à CRFB/88, a Lei n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989, representa o primeiro marco regulatório infraconstitucional, que instituiu a compensação financeira pela utilização de recursos hídricos para a geração de energia elétrica e pela exploração de recursos minerais em território nacional, na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva. No que se refere à exploração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural, a lei promoveu alterações na legislação então vigente por meio de seus arts. 7º, 8º e 9º. Destaca-se, em especial, o art. 8º, no qual o legislador evidenciou que a compensação financeira prevista possuía natureza indenizatória (Vilhena, 2019).

Na exposição de motivos, o então Senador Ronan Tito, ao justificar a proposta submetida ao Congresso Nacional, enfatizou a relevância de garantir compensações aos entes federados impactados pela exploração de recursos minerais. Além disso, o parlamentar indicou quatro parâmetros fundamentais[3], de ordem técnica e política, que orientaram a definição dos percentuais e critérios de repartição das referidas compensações (Vilhena, 2019).

O segundo marco ocorreu em janeiro de 1991, com o Decreto n.º 01, que veio para regulamentar a referida lei, detalhando os critérios de cálculo e distribuição da alíquota mínima de 5%. O decreto foi crucial para operacionalizar o repasse, definindo, por exemplo, os critérios para o enquadramento de municípios confrontantes e a delimitação de suas respectivas áreas geoeconômicas (Pacheco, 2007).

A área geoeconômica é definida com base em critérios relacionados às atividades de produção de determinada área petrolífera marítima e aos impactos dessas atividades sobre as regiões vizinhas. A Fundação IBGE adotou, como parâmetro para essa identificação, a mesorregião homogênea e, posteriormente, a mesorregião geográfica dos municípios integrantes da zona de produção principal (Brasil, ANP, 2001).

Considera-se zona de produção principal o conjunto formado pelos municípios confrontantes com os poços produtores e por aqueles que possuam três ou mais instalações dos seguintes tipos: unidades industriais destinadas ao processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural (excetuando-se os dutos), as quais devem atender exclusivamente à produção petrolífera marítima; bem como instalações voltadas às atividades de apoio à exploração, produção e escoamento de petróleo e gás natural, tais como portos, aeroportos, oficinas de manutenção e fabricação, almoxarifados, armazéns e escritórios (Brasil, ANP, 2001).

Com base nessas definições, a ANP editou a Portaria n.º 29/2001, que regulamenta a distribuição da parcela correspondente a 7,5% do valor dos *royalties* que excederem 5%

3. Sobre os quatro parâmetros indicados pelo parlamentar, ver Legislação Informatizada - LEI N.º 7.990, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1989 - Exposição de Motivos.

da produção de cada campo de petróleo ou gás natural, em favor dos municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque desses recursos. De acordo com o § 2º do art. 2º da referida portaria, consideram-se como instalações relevantes para esse fim as estações terrestres de coleta nos campos produtores, as de transferência, as monoboias, os quadros de boias múltiplas, quadros de âncoras, píeres de atracação e cais acostáveis, desde que destinados às operações de embarque e desembarque. Já o § 3º estabelece que essas instalações devem estar situadas em área de concessão contratada com a ANP ou contar com autorização da agência, conforme os arts. 56 e 57 da Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997 (Lima, 2011).

A partir dessas disposições, a ANP passou a sustentar que diversos municípios vêm pleiteando judicialmente participação na distribuição dos *royalties* com base apenas na passagem de dutos por seus territórios, o que, segundo o entendimento normativo, não seria suficiente para caracterizar o direito à compensação. A legislação reconhece o direito à compensação apenas nos casos de exploração, embarque e desembarque de petróleo e gás, de modo que os chamados *city gates não* se enquadravam no conceito legal de instalação que justifique o recebimento dos *royalties* (Lima, 2011).

Por outro lado, há quem defenda que os *city gates* possuem de forma evidente o direito ao recebimento dos *royalties,* Marcelo da Costa Pinto Neves (2009), afirma que isso ocorre quando “a análise da norma é feita respeitando tanto a interpretação literal e sistemática, quanto na interpretação funcional ou teleológica”. Por meio da Nota Técnica SPG/ANP n.º 01/2001 e do documento intitulado “fundamentos para o não enquadramento de ponto de entrega e gasoduto como instalações de embarque e desembarque de gás natural para fins de pagamento de *royalties* aos municípios”, a Agência Nacional do Petróleo (ANP) extrapolou os limites de sua competência regulatória ao criar distinções e conceitos técnicos desprovidos de respaldo jurídico (Neves; Souza, 2009).

Não obstante, sob perspectiva parcialmente alinhada em face do exposto, o advogado Rodrigo Meyer Bornholdt (2010) sustenta que os Estados e Municípios produtores têm uma razão moderada ao reivindicar exclusividade na titularidade da participação ou compensação decorrente da exploração de petróleo em seus territórios. Segundo a interpretação desses entes, qualquer norma que estenda tais benefícios a outros componentes da federação deveria ser considerada inconstitucional. Ao fundamentar sua posição, Bornholdt (2010) argumenta que essa razão parcial decorre da interpretação ampliada que se deve atribuir ao termo "exploração". Para ele, essa expressão não se limita à etapa de extração do petróleo, sendo esta apenas uma fase de um processo mais amplo, que se inicia com a pesquisa, passa pela extração e embarque, e culmina com o refino, momento em que o petróleo se transforma em um produto utilizável. Ainda segundo o autor, essa concepção mais abrangente da exploração deve incluir também outras etapas, como, por exemplo, o transporte (Bornholdt, 2010 *apud* Lima, 2011).

2.2 A lei n.º 9.478/97 (Lei do Petróleo) e o decreto n.º 2.705/98: A abertura do setor e a complexificação do regime

Outro marco jurídico relevante na regulamentação dos *royalties* é a chamada "Lei do Petróleo", que estabelece um tratamento específico para as diversas formas de participações governamentais, incluindo os *royalties*, os quais são regulados nos artigos 47, 48 e 49 do referido diploma legal (Manoel, 2003).

Analisando o contexto social da época, nota-se que na década de 1990, foram promovidas diversas reformas voltadas à abertura do mercado em distintos setores da

economia. No setor petrolífero, essa abertura foi concretizada por meio da promulgação da referida lei. Para viabilizar o novo marco regulatório, foram necessárias duas alterações constitucionais, a Emenda Constitucional n.º 6, que flexibilizou os critérios para a caracterização de uma empresa como nacional, enquanto a Emenda Constitucional n.º 9 extinguiu o monopólio da Petrobras na exploração de hidrocarbonetos. Essas modificações constitucionais forneceram o alicerce jurídico para a liberalização das atividades de exploração e produção de petróleo e gás no Brasil, permitindo, assim, a entrada de empresas estrangeiras no setor (Trojbicz; Segatto, 2020).

Dados da Agência Nacional do Petróleo (ANP), abrangendo os anos de 1998 a 2015, indicam que, apenas em *royalties*, excluindo-se outras formas de participação governamental, como bônus de assinatura e participações especiais, foram arrecadados mais de R$145,6 bilhões. Se considerados também os valores oriundos exclusivamente das participações especiais no mesmo período, o total se aproxima de R$200 bilhões (Gonçalves, 2017).

2.2.1 A lei n.º 12.351/2010: O marco regulatório do pré-sal e a criação do fundo social

O debate em torno do pré-sal ganhou força somente em período recente, deixando de ser uma mera proposta futura para se concretizar em um projeto normativamente estruturado. Esse processo resultou na promulgação da Lei n.º 12.351/2010, sancionada ao final do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, após intensas discussões legislativas que modificaram pontos relevantes da chamada “Lei do Petróleo” (Benvido, 2012).

O diploma normativo disciplinou a criação e a gestão do Fundo Social, concebido como instrumento de natureza contábil e financeira, vinculado diretamente à Presidência da República, com a finalidade de assegurar recursos para o desenvolvimento social e regional em áreas estratégicas. A orientação principal do Fundo é promover desenvolvimento de longo prazo, sobretudo pela formação de capital humano. A versão aprovada pelo Congresso Nacional afastou a vinculação rígida das receitas a setores específicos, optando por maior flexibilidade na definição das prioridades, a cargo do Conselho Deliberativo do Fundo Social (Benvido, 2012).

2.3 Lei n.º 12.734/12 e a ADI 4.917

A distribuição dos *royalties* do petróleo é regulada por critérios legais sob fiscalização da ANP, mas sua aplicação ainda suscita disputas e insegurança jurídica entre os entes federativos, aspectos que serão analisados a seguir.

A promulgação da Lei n.º 12.734/2012 alterou de forma significativa o modelo de partilha dos recursos oriundos da exploração do petróleo e do gás natural, de modo a ampliar os benefícios destinados aos entes federativos que não possuem exploração direta em seus territórios, com isso, os Estados e Municípios passaram a ser contemplados pelo rateio dos recursos por meio dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios. Em relação aos destinatários previstos na legislação, dá-se independente do local de exploração, ou seja, em terra, lagos, rios, ilhas fluviais ou lacustres, plataforma continental, zona econômica exclusiva ou mar territorial. E aplica-se tanto a áreas situadas no pré-sal quanto fora dele, bem como à parcela dos *royalties* que exceda ou não 5% da produção (Almeida, 2022).

O legislador estabeleceu, em sequência, alíquotas específicas em favor do Fundo Especial dos Estados e do Distrito Federal e do Fundo Especial dos Municípios, destinadas

à distribuição entre todos os entes integrantes desses fundos. Quando a exploração ocorre em áreas de pré-sal, aplica-se alíquota de 25% para explorações em terra, lagos, rios, ilhas fluviais ou lacustres, e 24,5% quando se realiza em plataforma continental, zona econômica exclusiva ou mar territorial. Para as camadas superiores do pré-sal exploradas na plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, a alíquota fixada é de 20%. Além disso, a legislação determinou percentual em favor da União, vinculado a um Fundo Social, todavia a União não participa do rateio quando, cumulativamente, a exploração ocorre fora do pré-sal, em terra, rios, lagos ou ilhas fluviais/lacustres, e quando a parcela dos *royalties* não excede 5% da produção (Almeida, 2022).

A então Presidente da República, Dilma Rousseff, havia vetado parcialmente a mudança, especialmente no que se referia a campos já licitados, mas o Congresso Nacional derrubou o veto, resultando na promulgação da Lei. Em consequência, foi ajuizada a ADI n.º 4.917-DF, que questionou a constitucionalidade do texto aprovado (Ferreira, 2014).

Na ADI n.º 4.917, o Governador do Estado do Rio de Janeiro sustentou a inconstitucionalidade de diversos dispositivos introduzidos pela Lei n.º 12.734/2012 na Lei n.º 9.478/1997, ao argumento de que teriam invertido a lógica constitucional de repartição dos *royalties* e participações especiais, favorecendo Estados e Municípios não produtores em prejuízo dos entes produtores, em afronta ao art. 20, § 1º, da Constituição Federal. Alegou também, que a edição das normas impugnadas rompeu o equilíbrio federativo, ao favorecer Estados não produtores, e que seria inconstitucional a aplicação retroativa do novo regime de partilha dos *royalties* às concessões anteriores, em atenção ao direito adquirido, ressaltando que compete ao Supremo Tribunal Federal proteger os direitos fundamentais dos Estados em face dos demais entes federativos (Ferreira, 2014).

Na decisão liminar relativa à ADI n.º 4.917, a Relatora, Ministra Cármen Lúcia, deferiu a medida cautelar, acolhendo integralmente a tese apresentada pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro. A decisão reconheceu aos Estados produtores de petróleo a titularidade de direitos fundamentais, consagrando tanto o direito à autonomia federativa quanto o respeito ao direito adquirido, na sequência, a Mesa do Congresso Nacional interpôs recurso perante o Supremo Tribunal Federal, contestando a decisão liminar da Ministra Cármen Lúcia, que havia suspenso provisoriamente a redistribuição dos *royalties* do petróleo. Esse recurso ainda aguarda apreciação pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, permanecendo a controvérsia em aberto até o julgamento definitivo (Ferreira, 2014).

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) destacou que a redistribuição dos *royalties* do petróleo, prevista na Lei supracitada, permanece suspensa há dez anos, configurando uma das demandas prioritárias da entidade municipalista desde 2013. A CNM solicitou à Ministra Cármen Lúcia, relatora da ADI, que o processo seja pautado para julgamento de mérito no Plenário, ressaltando que a ação encontra-se apta para análise definitiva desde 18 de março de 2013 (Brasil, CNM, 2023).

Ademais, a Confederação enfatizou que, caso seja mantida a apreciação da concessão da cautelar, deverá ser aplicada a Emenda Regimental n.º 58/2022, cujo art. 2º determina que medidas proferidas antes de sua vigência sejam submetidas ao Plenário ou à respectiva Turma para referendo em até 90 dias úteis (Brasil, CNM, 2023).

A entidade também evidenciou os impactos econômicos da suspensão, apontando que os Municípios não confrontantes sofreram prejuízos acumulados de aproximadamente R$ 77 bilhões, e que entre 2013 e 2023 a receita de *royalties* e participações especiais quadruplicou, sendo 50% desse incremento concentrou-se em apenas 14 Municípios. Nesse sentido, a CNM reforçou que a decisão final da ADI 4.917 terá efeitos diretos sobre a arrecadação estadual e, consequentemente, sobre os repasses aos entes municipais,

destacando a relevância de uma definição célere do Judiciário para garantir maior equidade na distribuição dos recursos (Brasil, CNM, 2023).

Outrossim, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.621, proposta pelo Partido da República perante o Supremo Tribunal Federal, também questiona a constitucionalidade de dispositivos específicos das Leis n.º 9.478/1997, bem como n.º 12.351/2010, os quais foram objeto de alteração pela Lei n.º 12.734/2012 (Brasil, STF, 2016).

O PR argumenta que a Constituição Federal estabelece o direito a *royalties* para todos os entes federativos que sofrem os efeitos e impactos da exploração de petróleo e gás natural, e não apenas para aqueles diretamente ligados a um campo produtor. O partido alega que a legislação questionada exige uma ligação direta das instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural ao campo produtor para que os Municípios recebam *royalties*, o que é visto como inconstitucional, especialmente quando a maior parte do petróleo nacional provém da plataforma continental e permite a livre definição de critérios de afecção e das operações de embarque e desembarque pela Agência Nacional do Petróleo (Brasil, STF, 2016).

A argumentação do PR se baseia na violação ao devido processo legal (artigo 5.º, II e LIV), ao artigo 20, § 1.º, e ao artigo 225 da Constituição Federal, sustentando que tanto os chamados municípios produtores, sendo para o Partido, na realidade, apenas confrontantes, quanto aqueles que são afetados pelas atividades de manuseio e transporte devem ser constitucionalmente compensados. A ação busca uma interpretação conforme a Constituição que amplie o alcance dos *royalties* aos Municípios afetados, afastando a exigência de vínculo direto e primário com a extração (Brasil, STF, 2016).

Na decisão proferida pela Ministra Cármen Lúcia, Relatora da ação, foi determinado o processamento da matéria pelo rito abreviado do artigo 12 da Lei n.º 9.868/1999. Tal rito processual unifica a análise do pedido de medida cautelar e do mérito, conferindo urgência ao processo. Para isso, a Ministra requisitou, com prioridade, informações ao Presidente da República e ao Congresso Nacional, passos essenciais para a devida instrução processual da ADI (Brasil, STF, 2016).

3 PRINCIPAIS REGRAS E DESAFIOS JURÍDICOS NA DISTRIBUIÇÃO DOS *ROYALTIES* DE PETRÓLEO AOS MUNICÍPIOS

3.1 O impacto econômico e orçamentário nos municípios produtores e não produtores

De acordo com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no exercício de 2021 foram repassados aos municípios brasileiros R$27,76 bilhões a título de *royalties*, montante correspondente a pouco menos de um quarto do Fundo de Participação dos Municípios. Não obstante a expressividade desse valor, a aferição de sua efetiva importância para as finanças públicas municipais demanda a consideração de variáveis complementares, tais como o número de entes beneficiados, a dimensão populacional de cada um deles e, sobretudo, o impacto concreto desses recursos no equilíbrio orçamentário local (Leão; Cunha; Santos, 2024).

Entre 2008 e 2021, os repasses de *royalties*, em valores constantes, aumentaram de R$15,29 bilhões para R$30,10 bilhões. Os *royalties* do petróleo sempre representaram a maior parcela, enquanto os oriundos de recursos hídricos superaram os da mineração até 2011. A partir de 2012, com exceção de 2015, a mineração passou a ocupar a segunda posição em volume de recursos distribuídos. Embora os *royalties* do petróleo tenham representado a parcela mais expressiva, 80,3% em 2008 e 64,8% em 2021, e tenham

crescido a uma taxa média anual real de 3,8%, foram os *royalties* da mineração que apresentaram a maior expansão, com crescimento médio anual de 15,8% (Leão; Cunha; Santos, 2024).

Em catorze anos, esses recursos foram multiplicados por quase sete vezes, elevando sua participação no total distribuído de 8,5% em 2008 para 28,6% em 2021. Os *royalties* de recursos hídricos, por sua vez, cresceram a uma taxa média de apenas 1,3% ao ano, reduzindo sua participação de 11,2% em 2008 para 6,6% em 2021. No ano de 2021, os municípios receberam R$17,82 bilhões em *royalties* do petróleo, R$7,88 bilhões da mineração e R$1,82 bilhão dos recursos hídricos destinados à geração de energia (Leão; Cunha; Santos, 2024).

No exercício de abril de 2024, o montante repartido diretamente aos entes federados correspondeu a R$428.296.349,56 para os estados e, R$567.960.884,17 para os municípios. Quanto à abrangência dos beneficiários, registraram-se transferências a 485 municípios e dois estados (GOV, 2024).

Ao final do exercício do ano de 2024, constata-se que 933 municípios receberam *royalties* provenientes do petróleo, tendo metade deles recebido, em 2021, menos de R$15,17 por habitante. No caso da mineração, entre os 3.064 municípios contemplados, metade obteve valores ínfimos, de até R$0,78 por habitante. Já entre os 739 municípios beneficiados por *royalties* de recursos hídricos, a mediana foi inferior a R$46,98 per capita (Leão; Cunha; Santos, 2024).

E finalmente em 2025, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) divulgou a finalização da operacionalização da distribuição dos *royalties* referentes à produção do mês de junho, relativos aos contratos de concessão e de cessão onerosa. O montante transferido aos estados totalizou R$795.848.165,47, enquanto os municípios receberam R$972.572.176,22 (Brasil 61, 2025).

Ao todo, foram contemplados 965 municípios e 11 estados. Conforme informado pela ANP, além desses entes federativos, parcelas específicas dos *royalties* também foram destinadas à União e ao Fundo Especial, em estrita observância ao regime jurídico vigente (Brasil 61, 2025).

É inegável, contudo, que tais recursos exercem forte impacto sobre a capacidade financeira de centenas de municípios brasileiros. Em 2021, quatorze deles mais do que duplicaram sua receita total per capita em razão dos *royalties*, enquanto 139 registraram incremento entre 20% e 100%. A análise da distribuição da receita per capita, com e sem *royalties*, em quartis, evidencia ainda que 183 municípios ascenderam a faixas superiores da distribuição. Dentre esses, 63 estavam abaixo da média nacional e, após os repasses, passaram a situar-se acima dessa referência (Leão; Cunha; Santos, 2024).

3.2 Conflitos federativos e disputas judiciais sobre a repartição dos *royalties*

Em 2022, a arrecadação proveniente desses *royalties* atingiu R$118 bilhões, dos quais R$73 bilhões foram repassados a estados e municípios. Todavia, a distribuição apresentou forte concentração, uma vez que apenas três estados, sendo eles, Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo, absorveram 87% desse montante (Garcia, 2024).

A finalidade dos *royalties*, entre outras, é compensar os impactos ambientais e socioeconômicos decorrentes da atividade petrolífera nas regiões produtoras. Contudo, segundo avaliação técnica do Tribunal de Contas da União (TCU), a atual forma de destinação reforça desigualdades regionais, pois estados e municípios igualmente afetados pela atividade não são contemplados de modo proporcional. Além disso, a Corte de Contas identifica a insegurança jurídica como um problema central da regulamentação vigente,

defendendo a necessidade de modernização legislativa, sem, entretanto, adentrar no mérito das controvérsias judiciais já instauradas (Garcia, 2024).

Apesar da existência de regulamentação legal, a destinação e a forma de partilha dos *royalties* do petróleo continuam a suscitar controvérsias relevantes, frequentemente judicializadas, muitas delas somente solucionadas no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ). A jurisprudência da Primeira Turma consolidou o entendimento de que a distribuição desses recursos depende da origem do hidrocarboneto processado nas instalações de extração ou transporte. Dessa forma, municípios que apenas movimentam petróleo ou gás natural de origem terrestre não têm direito a *royalties* da produção marítima por exemplo, salvo quando participem diretamente da respectiva exploração (Brasil, STJ, 2025).

Exemplificativamente, podem ser citados os municípios de Osório/RS e Guararema/SP, que tradicionalmente percebiam *royalties* de petróleo até que, após uma reclassificação de instalações de embarque e desembarque, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) interrompeu o pagamento de *royalties* aos municípios em 2001. A mudança, formalizada pelas diretrizes da Portaria n.º 29/2001 e da Nota Técnica SPG 01/2001, definiu que parques de armazenamento e tancagem não seriam mais elegíveis para o repasse desses recursos sem, ao menos, realizar a instauração de processo administrativo regular (Gomes, 2023).

A jurisprudência do STJ reafirmou que os *royalties* não podem ser estendidos a etapas da cadeia econômica distintas da extração. Esse foi o entendimento da Segunda Turma ao julgar o REsp 1.119.643, interposto pela União e pela ANP contra decisão do TRF4 que havia reconhecido ao município de Osório (RS) o direito a *royalties* em razão do armazenamento de petróleo em seu terminal. A relatora, ministra Eliana Calmon (aposentada), destacou que o Decreto 1/1991 elenca de forma taxativa as instalações que caracterizam IED, como monoboias, píeres e estações coletoras, não abrangendo estruturas de tancagem, bombas ou prédios de apoio (Brasil, STJ, 2025).

De igual forma, o município de Coari (AM), que pretendia receber *royalties* simultaneamente da exploração marítima e terrestre, em abril de 2024, teve o pleito rejeitado no julgamento do REsp 1.992.403. O município sustentava que a existência de instalações de embarque e desembarque (IEDs) lhe conferiria direito cumulativo. O voto condutor, proferido pelo ministro Paulo Sérgio Domingues, esclareceu que a Lei 7.990/1989 previa divisão proporcional entre entes produtores e detentores de IED, vedando o recebimento cumulativo. Ressaltou ainda que a Lei 9.478/1997, alterada pela Lei 12.734/2012, modificou o regime de repartição, mas manteve como critério definidor a origem do hidrocarboneto. Posteriormente, no AREsp 1.647.516, o colegiado reafirmou que não há direito ao repasse quando o município apenas movimenta produto de origem estrangeira (Brasil, STJ, 2025).

Na fundamentação, o ministro Domingues destacou que os *royalties* resultam de contratos de concessão para exploração de hidrocarbonetos pertencentes à União, conforme os artigos 21 e 45, II, da Lei 9.478/1997. Assim, apenas a produção em território nacional gera obrigação de repasse. Caso os produtos movimentados sejam extraídos no exterior, inexiste amparo jurídico para a cobrança, ainda que a distribuição tenha natureza compensatória, pois não se trata de bem da União (Brasil, STJ, 2025).

Há mais de uma década, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) vem atuando pela efetiva implementação da Lei 12.734/2012, com o objetivo de assegurar uma distribuição equitativa dos *royalties* do petróleo no país. Nesse período, a entidade tem promovido reuniões, tratativas e manifestações com vistas à obtenção de uma solução

consensual. A ação mais recente ocorreu quando o presidente da CNM, Paulo Ziulkoski, apresentou pessoalmente ao Tribunal de Contas da União (TCU) uma proposta da entidade a ser considerada no relatório que a Corte irá deliberar sobre os critérios de repartição dos *royalties* (Brasil, CNM, 2024).

3.3 Dos contratos de concessão e partilha e a necessidade de regulamentação mais eficaz

A principal distinção entre os regimes de concessão e de partilha de produção reside na forma de participação do Estado na renda petrolífera. No regime de concessão, o concessionário detém a propriedade integral do petróleo extraído, cabendo ao governo apenas uma participação financeira em moeda, a título de compensação. Já no regime de partilha de produção, parte da participação governamental se dá na forma de petróleo, razão pela qual recebe essa denominação (Bustamante, 2015).

O modelo brasileiro de partilha de produção, além de garantir a participação do governo na forma de produto da lavra, introduziu mecanismos que ampliam o controle estatal sobre a produção do pré-sal. Entre esses dispositivos, destacam-se a obrigatoriedade de que a Petrobras seja a operadora exclusiva, a participação mínima de 30% da Petrobras nos consórcios formados por outras empresas, e a criação de uma empresa pública responsável pela gestão dos contratos de partilha, que indicará metade dos membros do comitê operacional do consórcio, incluindo seu presidente, com poder de voto decisivo e direito de veto (Bustamante, 2015).

A distribuição de *royalties* do petróleo aos entes subnacionais é regulada por norma de 1985, a qual instituiu o critério de confrontação, que destina parte da receita oriunda da exploração marítima a estados e municípios costeiros. Tal critério representou, à época, o início do processo de descentralização de recursos que antes permaneciam concentrados na União (Garcia, 2024).

Ocorre que o setor petrolífero sofreu transformações significativas nas últimas décadas. Houve avanços tecnológicos que permitiram a exploração em áreas mais afastadas da costa e em maiores profundidades. A produção nacional também se ampliou substancialmente, sendo quase seis vezes superior em 2022 em comparação a 1985, com destaque para o pré-sal, responsável por 75% da produção e ainda inexplorado nos anos 1980 (Garcia, 2024).

Em 2012, foi aprovada nova legislação com o objetivo de aperfeiçoar a repartição, mas, no ano seguinte, decisão cautelar do Supremo Tribunal Federal suspendeu a aplicação da norma, mantendo-se o regime anterior até julgamento definitivo. Atualmente, o processo tramita no Centro de Soluções Alternativas de Litígios do STF. O relatório de auditoria elaborado pelo TCU foi encaminhado ao gabinete da ministra Cármen Lúcia, relatora da ação, como subsídio técnico para o aprofundamento das discussões jurídicas (Garcia, 2024).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A jornada analítica empreendida ao longo deste estudo nos permitiu firmar o entendimento de que a disciplina jurídica dos *royalties* de petróleo direcionados aos municípios brasileiros permanece marcada por contradições normativas, um persistente quadro de insegurança jurídica e intensos conflitos federativos. Tais elementos, combinados, acabam por minar a capacidade da compensação financeira de cumprir plenamente a sua função constitucional. Embora o nosso sistema legal detenha um

arcabouço normativo que se pode considerar robusto notavelmente estruturado pelas Leis n.º 7.990/1989, n.º 9.478/1997, n.º 12.351/2010 e n.º 12.734/2012, a sobreposição legislativa, a imprecisão regulatória em pontos cruciais e a consequente e intensa judicialização da matéria atuam como barreiras. Em consequência, impede-se que os *royalties* realizem, de forma integral, os seus propósitos reparatórios e distributivos.

Os indicadores e dados que examinamos revelam que, mesmo diante de um crescimento expressivo no volume arrecadado, persiste uma concentração acentuada desses recursos em um número reduzido de estados e municípios. Essa dinâmica não apenas reforça as desigualdades regionais preexistentes, mas também cria uma distorção na essência do pacto federativo. Essa realidade complexa demonstra, inequivocamente, que o regime jurídico em vigor não tem alcançado a suficiência necessária para garantir a justiça fiscal e o equilíbrio federativo. Ao invés disso, o sistema tem sido catalisador de disputas judiciais de longa duração, como se verifica no caso paradigmático da ADI n.º 4.917, cuja decisão definitiva ainda pende de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal.

Ademais, ficou cristalino o impacto direto da indefinição sobre a titularidade e os critérios de partilha na gestão pública municipal. Municípios cuja dependência desses *royalties* é alta veem-se obrigados a conviver com uma constante instabilidade normativa e judicial, o que, por sua vez, compromete de modo severo o planejamento orçamentário e a implementação de políticas públicas de caráter estruturante. Tal fragilidade na gestão é agravada pela carência de mecanismos verdadeiramente eficazes de fiscalização e transparência na forma como os recursos são aplicados, possibilitando desvios de finalidade e, por consequência, reduzindo o impacto social e econômico que essas receitas deveriam promover.

Diante desse cenário, conclui-se que a consolidação de um marco regulatório mais estável, transparente e equitativo é imperativa. A redefinição dos critérios de partilha deve priorizar não apenas a compensação dos entes diretamente afetados pela exploração, mas também o fortalecimento do pacto federativo e a promoção do desenvolvimento nacional de forma equilibrada. Além disso, urge que o Supremo Tribunal Federal exerça sua função pacificadora, garantindo segurança jurídica por meio de uma decisão definitiva sobre a constitucionalidade das regras introduzidas pela Lei n.º 12.734/2012.

Em síntese, os *royalties* do petróleo transcendem a mera discussão de natureza arrecadatória. Eles se configuram como um verdadeiro teste de maturidade institucional para o Estado brasileiro. Uma regulamentação e aplicação que sejam adequadas representam não apenas a concretização de uma justa compensação aos entes federativos envolvidos, mas, acima de tudo, um instrumento vital para a efetivação da justiça distributiva, da solidariedade federativa e da soberania nacional sobre os recursos naturais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Edvaldo Nilo. **Características elementares e legais dos *royalties* relativos ao Fundo Especial gerido pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)**. 2022. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/368202/caracteristicas-elementares-e-legais-dos-*royalties*. Acesso em: 7 set. 2025.

BENVIDO, Juliano Zaiden. **Fundo Social do pré-sal:** entre a promessa e o desafio da inclusão do outro. Pensar, Fortaleza, jun. 2012. Disponível em: https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/2281/pdf. Acesso em: 7 set. 2025.

BRASIL 61. **ANP repassa R$ 1,7 bilhão em *royalties* de petróleo a estados e municípios**. ago. 2025. Disponível em: https://brasil61.com/n/*royalties*-da-anp-estados-e-municipios-recebem-valores-referentes-a-producao-de-junho-para-contratos-de-concessao-e-cessao-onerosa-bras2514619. Acesso em: 9 set. 2025.

BRASIL, CNM. **CNM esclarece repasse de *royalties* de petróleo a 908 Municípios.** 2024. Disponível em: https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-esclarece-repasse-de-*royalties*-de-petroleo-a-908-municipios. Acesso em: 9 set. 2025.

BRASIL, CNM. Confederação Nacional de Municípios. **CNM solicita julgamento do mérito da ADI que suspendeu a redistribuição dos *royalties***. jun. 2023. Disponível em: https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-solicita-julgamento-do-merito-da-adi-que-suspendeu-a-redistribuicao-dos-*royalties*. Acesso em: 7 set. 2025.

BRASIL, CNM. Estudos Técnicos. **Confederação Nacional de Municípios.** 2010. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/*Royalties*.pdf. Acesso em: 16 jun. 2025.

BRASIL, GOV. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. ***Royalties***. ago. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/*royalties*-e-outras-participacoes/*royalties*. Acesso em: 16 jun. 2025.

BRASIL, GOV. **Centenas de cidades recebem *royalties* do petróleo:** confira se a sua está na lista. jul. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/*royalties*-valores-referentes-a-producao-de-abril-de-2024-para-contratos-de-partilha-de-producao-foram-distribuidos-hoje-a-estados-e-municipios. Acesso em: 9 set. 2025.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **O STJ em meio aos conflitos sobre a distribuição dos *royalties* do petróleo**. 2025. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2025/31082025-O-STJ-em-meio-aos-conflitos-sobre-a-distribuicao-dos-*royalties*-do-petroleo.aspx. Acesso em: 9 set. 2025.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Execução contra a fazenda pública na ação cível originária 444 Santa Catarina**. 2025. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15380955450&ext=.pdf. Acesso em: 03 nov. 2025.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade 5.621 distrito federal**. 2016. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311018720&ext=.pdf. Acesso em: 03 nov. 2025.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Painel dinâmico estimativas de *royalties***. 2022. Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZGY0MTUxMTktMTllZC00YTEzLWFkNjUtOGQ2ZDIzMDgwN2RmIiwidCI6IjQ0OTlmNGZmLTI0YTYtNGI0Mi1iN2VmLTEyNGFmY2FkYzkxMyJ9. Acesso em: 03 nov. 2025.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Guia dos *royalties* do petróleo e do gás natural**. Rio de Janeiro. 2001. Disponível em: https://*royalties*dopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/05/Guia_*Royalties*.pdf. Acesso em: 03 nov. 2025.

BUSTAMANTE, Luiz Alberto da Cunha. **A frustração com a partilha de produção:** o leilão do campo de Libra. Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td168. Acesso em: 9 set. 2025.

CAÇADOR, Sávio Bertochi. **Os impactos dos *royalties* do petróleo na economia e nas finanças públicas do Espírito Santo e de seus municípios.** Vitória, 2005. Disponível em: https://*royalties*dopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/03/os_impactos_dos_royaties.pdf. Acesso em: 3 jun. 2025.

FERREIRA, Hamanda Rafaela Leite. A decisão do STF na ADIN n.º 4917-DF e a sua influência nos direitos fundamentais e na separação de poderes. **Revista Publica Direito, 23. ed.**, 2014. Disponível em: http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=e10d9154a2265dfb. Acesso em: 7 set. 2025.

GARCIA, Gabriel. **TCU questiona equidade da distribuição de *royalties* de petróleo; 3 estados recebem 87% dos pagamentos.** CNN Brasil, nov. 2024. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/tcu-questiona-equidade-da-distribuicao-de-*royalties*-de-petroleo-3-estados-recebem-87-dos-pagamentos/. Acesso em: 9 set. 2025.

GOMES, Nestor Castilho. **Teoria da norma jurídica.** Florianópolis: Emais Editora, 2023.

GONÇALVES, Gustavo Mano. ***Royalties* do petróleo e seu aproveitamento no Brasil:** subnacionalizar as receitas e “cidadanizar” as despesas. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Niterói, 2017. Disponível em: https://www.dcp.uff.br/wp-content/uploads/sites/327/2020/10/Tese-de-2017-Gustavo-Mano-Goncalves.pdf. Acesso em: 28 jul. 2025.

LEÃO, Rafael da Silveira Soares; CUNHA, Danúbia Rodrigues; SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos. O impacto dos *royalties* da exploração de recursos naturais nas finanças públicas municipais do Brasil: estimativas a partir de instrumentos Bartik modificados. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, 2025. Disponível em: https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/235. Acesso em: 9 set. 2025.

LIMA, Guilherme Graciliano Araújo. A questão da natureza jurídica dos *royalties* na atividade de exploração e produção de petróleo e gás natural: expressão de responsabilidade civil e a condução da matéria pela justiça federal. **Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco**, Recife, 2011. Disponível em: https://revista.jfpe.jus.br/index.php/RJSJPE/article/viewFile/39/41. Acesso em: 28 jul. 2025.

MANOEL, Cacio Oliveira. **Disciplina jurídica dos *royalties* de petróleo no ordenamento jurídico brasileiro.** Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 2003. Disponível em: https://*royalties*dopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/03/Monografia_Graduacao_Cacio.pdf. Acesso em: 16 jun. 2025.

NAVARRO, Carlos Alberto Scherer. ***Royalties* do petróleo:** estudo do caso de Campos dos Goytacazes. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: https://*royalties*dopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/03/navarro.pdf. Acesso em: 6 jun. 2025.

NEVES, Marcelo da Costa Pinto; SOUZA, Pedro Guilherme Gonçalves de. Municípios em que se localizam *city gates*: direito ao recebimento de *royalties*. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 250, jan./abr. 2009. Disponível em: https://doi.org/10.12660/rda.v250.2009.4145. Acesso em: 27 jul. 2025.

PACHECO, Carlos Augusto Góes. **Avaliação de critérios de distribuição e de utilização de recursos das participações governamentais no Brasil.** Rio de Janeiro, 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade Cândido Mendes, jun. 2007. Disponível em: https://*royalties*dopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/05/Pacheco_dissertacao_mestrado.pdf. Acesso em: 27 jul. 2025.

SCAFF, Fernando Facury. ***Royalties* do petróleo, minério e energia:** aspectos constitucionais, financeiros e tributários. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

TROJBICZ, B.; SEGATTO, C. I. Uso discricionário das receitas de petróleo no Brasil: dinâmicas federativas. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/cadernosebape/article/view/82416. Acesso em: 28 jul. 2025.

VILHENA, Eduardo Juntolli. ***Royalties* do petróleo:** compensação financeira aos estados, municípios e órgãos da administração direta afetados. Análise da constitucionalidade da destinação de recursos de *royalties* ao Fundo Especial. Brasília: Instituto Cerzedello Corrêa, abr. 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/4108/1/Eduardo%20Juntolli%20Vilhena.pdf. Acesso em: 27 jul. 2025.

A IMPLEMENTAÇÃO DO “PROGRAMA MELHOR EM CASA” COMO GARANTIA DO DIREITO CONSTITUCIONAL À SAÚDE

Luciana Pieper[1]
Andrea Heidemann[2]
Ana Cristina Heidemann Maria[3]

Resumo: O Sistema Único de Saúde (SUS), criado a partir da Constituição Federal de 1988, representa a principal política pública brasileira para garantir o acesso universal e equitativo à saúde. Entre suas iniciativas, está o “Programa Melhor em Casa” (PMeC), instituído em 2011, que visa oferecer atenção domiciliar multiprofissional, humanizada e de qualidade, reduzindo internações hospitalares desnecessárias e promovendo a integralidade do cuidado. Nesse contexto, este estudo tem como objetivo analisar o processo de implementação do “Programa Melhor em Casa” no âmbito da gestão do SUS, considerando o período de 2011 a 2025. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica sistemática, de natureza básica, abordagem qualitativa e caráter descritivo. A coleta de dados foi realizada nas bases de dados Scielo, Lilacs, Capes e Google Acadêmico, utilizando descritores relacionados ao tema. Ademais, foram selecionados 14 artigos científicos que possibilitaram a análise das sessões: adesão dos municípios, investimentos financeiros e de recursos humanos, e os avanços e limites do programa. Os resultados apontaram que, até 2025, o PMeC estava presente em aproximadamente mil municípios, com mais de 2.100 equipes habilitadas, abrangendo cerca de 45% da população brasileira. O programa apresentou avanços relevantes, como a redução de custos hospitalares, a ampliação do acesso e a humanização da atenção domiciliar. Contudo, persistem desafios relacionados à adesão desigual entre regiões, ao subfinanciamento da saúde e à escassez de profissionais especializados. Conclui-se que o PMeC representa uma estratégia essencial para o fortalecimento do SUS, contribuindo para maior eficiência, resolutividade e qualidade de vida dos usuários e suas famílias.

Palavras-chave: Direito à Saúde. Sistema Único de Saúde. Programa Melhor em Casa. Atenção Domiciliar.

Abstract: The Unified Health System (SUS), created by the Federal Constitution of 1988, represents the main Brazilian Public Policy to guarantee universal and equitable access to health. Among its initiatives is the Better at Home Program (PMeC), established in 2011, which aims to offer multi-professional, humanized, and quality home care, reducing unnecessary hospitalizations and promoting comprehensive care.In this context, this study aims to analyze the implementation process of the Better at Home Program within the scope of SUS management, considering the period from 2011 to 2025. This is a systematic bibliographic research, of a basic nature, qualitative approach, and descriptive character. Data collection was carried out in the Scielo, Lilacs, Capes, and Google Scholar databases, using descriptors related to the topic. For this study, 14 scientific articles were selected that allowed for the analysis of the following sections: adherence by municipalities, financial and human resource investments, and the advances and limitations of the program. The results indicated that, by 2025, the PMeC was present in approximately one thousand municipalities, with more than 2,100 qualified teams, covering about 45% of the Brazilian population. The program showed relevant advances, such as the reduction of hospital costs, the expansion of access and the humanization of home care. However, challenges related to unequal adherence between regions, underfunding of health, and the scarcity of specialized professionals persist. It is concluded that the PMeC represents an essential strategy for strengthening the SUS, contributing to greater efficiency, effectiveness, and quality of life for users and their families.

Keywords: Right to Health. Unified Health System. Better at Home Program. Home Care.

1. Acadêmica do Curso de Tecnologia em Gestão Hospitalar do Instituto Federal de Santa Catarina; Rua João Jacob Martins, 54, Aventureiro, Joinville/SC, lupieper@gmail.com, 47 988311961.
2. Professora; Assistente Social, Doutora em Saúde e Meio Ambiente, Instituto Federal de Santa Catarina, Rua Pavão, 1377, Costa e Silva, Joinville/SC, andrea.heidemann@ifsc.edu.br, 47 992074577.
3. Acadêmica do Curso de Direito do Centro Universitário Católica de Santa Catarina; Rua Visconde de Taunay, 427, Centro, Joinville/SC, anacristinaheidemann2003@gmail.com, 47 991234566.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal Brasileira de 1988 estabeleceu o Sistema Único de Saúde (SUS) com o intuito de contribuir com a proteção social dos cidadãos. Através das políticas públicas, o SUS é importante para universalização do acesso à saúde e para combater as desigualdades sociais (Vidal; Vasconcelos, 2023). Nesse sentido, compreende-se que as políticas públicas são compostas de ações e programas desenvolvidos pelo governo com o objetivo de garantir os direitos da população à saúde. Portanto, a política de saúde busca atender a população com foco na promoção, proteção e reabilitação da saúde. Ela considera os princípios de descentralização, regionalização, organização em níveis de complexidade, eficácia, envolvimento da sociedade e a colaboração com o setor privado na estruturação do sistema de saúde do país (Vidal; Vasconcelos, 2023).

Um dos programas executados pelo SUS é o “Programa Melhor em Casa”, que visa atender usuários que precisam de atenção contínua, evitando internações prolongadas e promovendo o conforto e a recuperação no ambiente familiar (Brasil, 2025a). O “Programa Melhor em Casa” foi criado em 2011 e integra a estrutura de cuidados de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS), sendo formado por uma equipe multiprofissional que irá acompanhar os cuidados de enfermidades, prevenindo sequelas, oferecendo cuidados paliativos e reabilitação intensiva. Este programa representa uma opção relevante para assegurar um atendimento constante e de alta qualidade aos cidadãos (Brasil, 2025a).

O Ministério da Saúde habilitou centenas de equipes multiprofissionais vinculadas ao “Programa Melhor em Casa” e que podem atuar em todo o país, desde 2011. Esses grupos são compostos por diversos profissionais da área da saúde, incluindo médicos, enfermeiros, psicólogos, nutricionistas, fisioterapeutas, técnicos em enfermagem e outras especialidades. Esses profissionais realizam visitas periódicas aos pacientes que estão em continuidade de tratamento em suas residências. A frequência do acompanhamento é determinada conforme as necessidades de cada caso. Nesse cenário, alguns exemplos de serviços oferecidos são os exames, a administração de medicamentos e a reabilitação (Santos; Santos; Pereira, 2023).

Em 2016 o “Programa Melhor em Casa” já se apresentava como um componente do SUS focado, principalmente, na atenção domiciliar de usuários com necessidade de cuidados intensivos, prevenção de sequelas, cuidados paliativos e reabilitação. Para a sua efetivação, contava com recursos financeiros provenientes das três esferas de governo e tinha como objetivo que guiava suas ações a missão de levar cuidados de saúde o mais próximo possível da população, evitando internações hospitalares desnecessárias (Brasil, 2016c).

Em 2018, o referido programa tinha 2.080 equipes habilitadas com 22.074 profissionais atuando em aproximadamente 951 municípios brasileiros, com uma cobertura de 47% da população. No referido ano, o programa assistiu 219.508 usuários do SUS, com um total de 4.195.373 atendimentos e 6.086.192 procedimentos realizados, com o repasse anual pelo Ministério da Saúde no valor de R$ 775.656 milhões (Colegiado Nacional de Secretários de Saúde, 2023). Em 2020, o programa tinha 1.486 equipes, que trabalham no mínimo 12 horas por dia. Mesmo na época da pandemia do Covid-19, o programa manteve os atendimentos, o acompanhamento foi feito via telefone e os que exigiam procedimentos eram atendidos presencialmente (Brasil, 2020).

Ao longo dos anos, o número de equipes aumentou gradativamente. Em 2022, 1.971 estavam habilitadas e, no ano de 2024, eram 2.137. Em 2025, 2.187 equipes atenderam cerca de 45% da população em mil municípios. O número total de atendimentos em 2023 foi de 5.190.708, resultando em uma média de 432 mil por mês. Deste total, 68,4% das assistências foram prestadas a pessoas com 60 anos ou mais (Brasil, 2024a).

Por se tratar de uma iniciativa do Ministério da Saúde, o “Programa Melhor em Casa” inseriu-se na gestão do SUS como uma modalidade de atenção pautada na integralidade, humanização e otimização de recursos. Nesse sentido, a gestão deve envolver o planejamento, a execução e a avaliação dos serviços de saúde embasada, também, na descentralização, na regionalização e na territorialização. Dessa forma, agrega recursos das três esferas de governo e compartilha responsabilidades de gestão. Em síntese, compreende-se que a gestão do SUS é um processo complexo, uma vez que envolve diversos atores sociais como o próprio governo e a sociedade civil. Para mais, também conta com um aparato legal que deve conduzir os seis processos de tomadas de decisão, como a de aderir ou não a um programa; dentre eles, o “Melhor em Casa”, por exemplo (Brasil, 2025b).

Nesse diapasão, é relevante ressaltar que a República Federativa do Brasil conta com 5.568 municípios, mas apenas mil deles aderiram a essa proposta. A não adesão ao programa tem algumas causas. Uma delas é a descentralização da saúde, um dos pilares da seguridade social que não encontrou maturidade política e econômica nos municípios (Figueiredo, 2022). Outrossim, pode-se observar, historicamente, que algumas regiões, apresentam dificuldades em implantar políticas públicas devido à escassez de profissionais, o subfinanciamento global da saúde e a crise financeira nacional, que se iniciou em 2014 (Figueiredo, 2022). Entende-se que a crise de 2014-2017 foi um resultado da combinação de variações de oferta e demanda decorrentes de falhas na política econômica. Esses impactos resultaram em uma diminuição da habilidade de expansão da economia do Brasil, bem como ameaçaram as finanças públicas, não só na saúde, mas em toda área social (Barbosa Filho, 2017).

Dessarte, o presente estudo visa analisar como se deu o processo de implementação do “Programa Melhor em Casa” no âmbito da gestão do SUS, em relação aos municípios brasileiros, como estratégia de garantia do direito fundamental à saúde. Atentando-se à adesão, aos investimentos, aos recursos humanos e, ainda, aos desafios para que esta ação resultasse em indicadores positivos para a saúde pública e, consequentemente, na qualidade de vida da população. Para tanto, a metodologia a ser utilizada é a pesquisa bibliográfica sistemática, de natureza básica, abordagem qualitativa e de caráter descritivo. A coleta de dados foi realizada nas bases de dados Scielo, Lilacs, Capes e Google Acadêmico, utilizando descritores relacionados ao tema. Ainda, foram selecionados 14 artigos científicos que, após leitura integral, geraram a base de coleta dos dados que serão apresentados no presente artigo científico.

1 SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)

A criação do Sistema Único de Saúde (SUS) era concebida, pelo Movimento da Reforma Sanitária, como uma possibilidade de materializar o direito universal à saúde (Brasil, 2011). Com mais de trinta anos de criação, o SUS é a maior política de inclusão social do Brasil e tem melhorado o acesso a bens e serviços de saúde. A Pesquisa Nacional de Saúde, realizada em 2019, demonstrou que o SUS é a única porta de acesso

a sistemas de tratamento de saúde para mais de 150 milhões de pessoas (Sousa, 2023). Com o passar dos anos, o SUS se firmou como o maior sistema público de saúde do planeta, realizando 2,8 bilhões de atendimentos por ano e sendo o único acesso à saúde para 70% da população brasileira (Brasil, 2024d).

Nesse ínterim, o supramencionado sistema consolida-se a partir de diversos artigos da Constituição Federal de 1988. Em primeiro lugar, o artigo 6º reconhece a saúde como um direito social; já o artigo 196 determina que o Estado é o responsável por assegurar esse direito, através de políticas sociais e econômicas que busquem minimizar o risco de enfermidades e garantir o acesso universal e equitativo aos serviços e ações voltados à promoção, proteção e recuperação da saúde; o artigo 197, por sua vez, enfatiza a importância pública dessas ações e serviços, incumbindo ao governo a tarefa de regulamentá-los, executá-los e fiscalizá-los; por fim, o artigo 198 determina que as ações e serviços de saúde pública sejam organizados em redes regionais e hierárquicas, com o intuito de formar um sistema único baseado em princípios de descentralização, atendimento integral e envolvimento da comunidade (Romero, 2022).

Na sequência, foi instituída a Lei n.º 8.080/90 que dispõe sobre a organização e o funcionamento do SUS e esclarece as condições que envolvem a promoção, a proteção e a recuperação da saúde (Brasil, 1990a). A citada lei possibilitou, no plano material, o início da implementação de um sistema público de saúde no Brasil. No mesmo ano, a Lei n.º 8.142/90 estabeleceu a participação comunitária na administração do Sistema Único de Saúde, as transferências intergovernamentais de fundos na área da saúde e outras providências (Brasil, 1990b).

Dessa forma, o SUS tornou-se um dos maiores e mais complexos sistemas de saúde do mundo. A sua criação proporcionou o acesso universal ao sistema público e à atenção integral à saúde. Do mesmo modo, os princípios que o sistema de saúde brasileiro adotou foram a universalização, que determina que todos têm direito de cidadania, sem distinção de sexo, raça, ocupação ou qualquer característica social ou pessoal, e o Estado tem o dever de garantir esse direito; a equidade, que visa diminuir a desigualdade, respeitando as necessidades individuais; e a integralidade, que institui a necessidade de se observar o todo, bem como de atender todas as demandas através de integrações de ações (Brasil, 2025b).

Os princípios e diretrizes do SUS, estabelecidos pela Constituição Federal de 1.988 e pela Lei n.º 8.080/90, determinam que a administração do Sistema Único de Saúde deve se basear na divisão de responsabilidades entre a União, os estados e os municípios. Portanto, é responsabilidade conjunta das três esferas governamentais estabelecer métodos de controle e avaliação dos serviços de saúde, acompanhar a condição de saúde da população, administrar e empregar recursos financeiros e orçamentários, estabelecer políticas de recursos humanos, conduzir o planejamento a curto e médio prazo e fomentar a integração de políticas de saúde, entre outras medidas (Brasil, 2025c).

De forma complementar, a Lei n.º 8.142/90 prevê a implementação de fóruns específicos para a participação popular, conhecidos como conferências e conselhos de saúde. Os conselhos de saúde são compostos por conselheiros de saúde e devem ser formados por usuários, trabalhadores e gestores do SUS. Além do mais, possuem caráter deliberativo e devem ser igualitários. Essa estrutura mínima garante o repasse de verbas vindas da União (Solha, 2014, p.27).

Por outro lado, o financiamento do sistema se dá com recursos destinados à saúde pelos três níveis de governo, o que se torna, muitas vezes, motivo de discussão e

insatisfação por parte de gestores e usuários. Inicialmente, não havia informações sobre o percentual o qual cada esfera do governo deveria contribuir para as ações e ou serviços de saúde (Solha, 2014). A promulgação da Emenda Constitucional (EC) n.º 29, de 2000, foi uma tentativa de resolver esse impasse. Em consequência, a citada EC teve um impacto positivo ao estabelecer os percentuais mínimos de investimento em saúde para estados e municípios (Solha, 2014).

No entanto, a questão do financiamento federal, ainda em debate pelos movimentos sociais representados no Conselho Nacional de Saúde e no Senado Federal, resta pendente. Apesar dos debates que envolvem a questão do financiamento federal do Sistema Único de Saúde (SUS), o assunto permanece sem solução, até o momento. Em resumo, os movimentos sociais supra referidos estão em análise e são objeto de diálogo, todavia ainda não há um desfecho definitivo acerca da questão do financiamento federal do SUS (Solha, 2014).

Apesar da Emenda Constitucional ter representado um avanço formal ao estabelecer percentuais mínimos de investimento em saúde, sua implementação revelou fragilidades significativas. Nos primeiros anos após sua promulgação, houve baixa adesão dos estados às exigências legais, com menos da metade cumprindo os percentuais mínimos em diversos períodos. Além disso, a União acumulou uma dívida bilionária com o SUS, evidenciando que, mesmo com a norma em vigor, o financiamento federal permaneceu aquém do necessário. Os dados revelam que os municípios, embora com menor capacidade fiscal, foram os que mais se aproximaram do cumprimento da EC 29, o que expõe uma inversão de responsabilidades e a fragilidade do pacto federativo na área da saúde (Campelli e Calvo, 2007).

Nesse contexto, o modelo de financiamento adotado pela União após a EC 29 manteve-se instável e vulnerável às decisões políticas e econômicas. Com o crescimento da arrecadação federal, não houve proporcional aumento dos recursos destinados ao SUS, o que comprometeu a expansão e a qualidade dos serviços ofertados. Para mais, a ausência de uma reforma tributária que promovesse maior justiça fiscal e redistribuição de recursos entre os entes federativos contribuiu para a perpetuação das desigualdades regionais. Com isso, embora a EC 29 tenha sido um marco importante, ela não foi acompanhada de medidas estruturantes que garantissem a sustentabilidade financeira do sistema, mantendo o financiamento federal como uma questão pendente e politicamente sensível (Piola; França; Nunes, 2015).

Em continuidade, a Emenda Constitucional (EC) n.º 95, de 2016, estabeleceu o “Novo Regime Fiscal no Brasil”, limitando os gastos públicos por 20 exercícios financeiros (Brasil, 2016a). Essa emenda foi justificada pelo déficit público produzido por administrações passadas, indicando a necessidade de um ajuste fiscal e estabelecendo ações para redução e controle dos gastos públicos, visando alcançar o superávit primário, pois com isso, o governo federal poderia economizar para quitar a dívida pública. Entretanto, com o novo limite de gastos, percebeu-se que não há verba disponível para realizar investimentos, expandir ou até preservar os programas de saúde já existentes. Isso se deve ao fato de que a emenda destinou a maior parte dos investimentos aos estados e municípios, que não possuem fundos (receitas) para sustentar a saúde em níveis médio e alto de complexidade (Ferreira; Fuzari; Vieira, 2023).

Dessa maneira, o total de prejuízos causados pela EC 95, desde 2018, pode ultrapassar os 60 bilhões de reais. Ainda, cabe pontuar que os cortes impactam em todas as unidades e serviços do SUS. Isso poderia resultar em uma diminuição de até 60% em setores essenciais, como imunização, assistência básica e farmácia popular (Brasil,

2022). A EC 95 constitui-se como um obstáculo ao avanço do projeto democrático da Constituição Federal de 1988, visto que evidencia retrocessos sociais e limita o potencial emancipatório do Estado. Além dos impactos orçamentários e sociais, a EC 95 também revela uma lógica de racionalidade neoliberal que compromete a efetivação dos direitos sociais (Bitencourt; Bitencourt, 2021). Ademais, a EC 95 representa desvio no modelo de Estado garantidor de direitos ao priorizar o equilíbrio fiscal em detrimento das necessidades sociais, não restringindo apenas o financiamento de políticas públicas, mas também enfraquecendo os mecanismos de participação e controle social, pilares essenciais para a consolidação da cidadania ativa prevista na Carta Magna vigente (Mariano, 2021).

Portanto, a citada emenda reforça a consolidação de um Estado que se distancia dos compromissos democráticos e emancipatórios, bem como corrobora com o aumento das desigualdades e limita o acesso universal aos serviços públicos essenciais. Porém, a rede que compõe o SUS é ampla; abrange tanto ações quanto os serviços de saúde; engloba a atenção primária, média e alta complexidade, os serviços de urgência e emergência, a atenção hospitalar, as ações e serviços das vigilâncias epidemiológicas, sanitária, ambiental e assistência farmacêutica (Brasil, 2025b).

Finalmente, as Redes de Atenção à Saúde (RAS) constituem os caminhos utilizados para acessar várias partes dos serviços de saúde. Esses caminhos são criados para gerenciar o atendimento e garantir o acesso dos usuários aos serviços do Sistema Único de Saúde. Ou seja, visam assegurar que, ao apresentar uma condição de saúde específica, o indivíduo seja direcionado a um local de atendimento compatível com as suas necessidades (Brasil, 2025d). Nas redes, cada ponto ou serviço desenvolve um papel dentro da organização. Logo, a “Atenção Primária” é a porta de entrada preferencial do SUS. É por meio de suas equipes de saúde que os usuários devem, preferencialmente, buscar atendimento, mas, quando necessário, serão encaminhados aos demais serviços (Brasil, 2025d)

2 POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO DOMICILIAR

Cabe acentuar que a Atenção Domiciliar (AD) é um modelo de cuidado à saúde prestado na residência do paciente. Tal modelo é composto por uma série de ações voltadas à promoção da saúde, prevenção e tratamento de doenças, bem como reabilitação. Por conseguinte, no SUS, a AD está integrada à Rede de Atenção à Saúde e proporciona a continuidade do cuidado (Brasil, 2025g). Na AD as abordagens são diferenciadas, conforme a necessidade de cada usuário. Durante o processo de atendimento, quando as visitas passam a ser menos frequentes e o paciente está mais estável, o atendimento pode ser realizado pela equipe de Saúde da Família/Atenção Básica. Já quanto aos casos de maior complexidade, o usuário deve ser acompanhado por equipes multiprofissionais de atenção domiciliar (EMAD) e de apoio (EMAP); e do Serviços de Atenção Domiciliar (SAD) – Melhor em Casa (Brasil, 2025g).

Não somente, a Portaria n.º 825/2016, do Ministério da Saúde, redefine a Atenção Domiciliar no âmbito do Sistema Único de Saúde e atualiza as equipes habilitadas. Ela estabelece três modalidades de atenção domiciliar (AD1, AD2 e AD3), com diferentes níveis de cuidado. Elas se diferenciam pela complexidade, visando garantir a continuidade aos cuidados de saúde para pacientes que necessitam de assistência em suas residências (Brasil, 2016c).

Nesse sentido, conforme o artigo 3º da Portaria n.º 825/2016, os principais objetivos da Política Nacional de Atenção Domiciliar são: a redução da demanda por atendimento hospitalar; a redução do período de permanência de usuários internados; a humanização da atenção à saúde, com a ampliação da autonomia dos usuários; e a desinstitucionalização e a otimização dos recursos financeiros e estruturais da RAS (Brasil, 2016c).

No que diz respeito às diretrizes, a PNAD propõe que a atenção domiciliar deve: ser estruturada de acordo com os princípios de ampliação e equidade do acesso, acolhimento, humanização e integralidade da assistência, na perspectiva da RAS; estar incorporada ao sistema de regulação, articulando-se com os outros pontos de atenção à saúde; adotar linhas de cuidado por meio de práticas clínicas cuidadoras baseadas nas necessidades do usuário, reduzindo a fragmentação da assistência e valorizando o trabalho em equipes multiprofissionais e interdisciplinares; e estimular a participação ativa dos profissionais de saúde envolvidos, do usuário, da família e do(s) cuidador(es) (Brasil, 2016c).

Dessa maneira, a Atenção Domiciliar, representa uma estratégia essencial para garantir a continuidade do cuidado, promovendo a humanização do atendimento, a autonomia dos usuários e a otimização de recursos em saúde, além de contribuir para os serviços em saúde de uma maneira eficaz. Sendo assim, a PNAD busca integrar os serviços de atenção domiciliar com outros pontos da rede de atenção à saúde, como as unidades básicas, hospitais e serviços especializados (Brasil, 2016c).

3 PROGRAMA MELHOR EM CASA

O “Programa Melhor em Casa" (PMeC) visa proporcionar assistência residencial para usuários que necessitam de atenção constante, prevenindo internações prolongadas e fomentando o conforto e a recuperação no seio da família. Neste encaminhamento, tem como público alvo indivíduos que estão enfrentando um período de piora de sua enfermidade e, devido a restrições temporárias ou permanentes, não conseguem se locomover até um serviço de saúde (Brasil, 2025a).

O mencionado programa foi lançado no dia 8 de novembro de 2011 com o intuito de ampliar o atendimento domiciliar ofertado pelo SUS e integrar as redes de Atenção às Urgências e Emergências (Saúde Toda Hora) e da Atenção Básica (Saúde Mais Perto de Você), além de expandir a assistência domiciliar. Em seguida, também contribui para a descentralização e o fortalecimento do sistema de saúde pública. Não apenas, o programa auxilia os usuários hospitalizados a receber alta mais rapidamente, possibilitando que prossigam com o tratamento em casa, quando viável. Por essa razão, percebe-se que, sem essa opção de assistência domiciliar, o paciente poderia precisar de internação hospitalar prolongada (Brasil, 2025a).

Nesse sentido, o PMeC tem como objetivos proporcionar um cuidado mais humano e personalizado, evitar internações desnecessárias, melhorar a qualidade de vida dos usuários e familiares e, por fim, melhorar a rotatividade de leitos, com a perspectiva de ampliar o acesso à hospitalização (Brasil, 2025a).

Adicionalmente, PMeC disponibiliza o acesso ao tratamento de várias enfermidades para pessoas de todas as idades e com diferentes problemas de saúde. Alguns exemplos de enfermidades atendidas pelo programa são usuários que tiveram AVC, que passaram por cirurgias, que necessitam de curativos extensos ou medicação

venosa, que precisam de cuidados frequentes ou, ainda, pessoas que estão em fase terminal e necessitam de um suporte especializado (Brasil, 2025a).

Para que o PMeC funcione, uma equipe multiprofissional realiza os atendimentos. Estas equipes são divididas em três tipos: as equipes multiprofissionais de atenção domiciliar (EMAD), que são responsáveis por fornecer cuidados médicos, de enfermagem e outros serviços essenciais diretamente na residência do usuário; as equipes multiprofissionais de apoio (EMAP), que oferecem suporte às EMAD, garantindo que todas as necessidades do usuário sejam atendidas de forma integrada e eficiente e; equipes multiprofissionais de apoio para reabilitação (EMAP-R), são direcionadas para a reabilitação intensiva dos pacientes, auxiliando na recuperação e na melhoria da qualidade de vida através de terapias específicas e personalizadas. As Equipes Multiprofissionais de Apoio para Reabilitação (EMAP-R), por sua vez, são direcionadas exclusivamente para municípios com menos de 20 mil habitantes (Brasil, 2025a).

Outrossim, as estatísticas do ano de 2023 apontaram que ocorreram mais de cinco milhões de atendimentos através do PMeC, sendo uma média de 432 mil atendimentos ao mês, deste total. O programa mudou o cenário não só dos profissionais de saúde, mas também de milhares de cidadãos (Brasil, 2024a). A possibilidade de inserção de um usuário no serviço de atenção domiciliar (SAD), pode vir da indicação da atenção básica, hospitalar ou urgência/emergência. Assim, a assistência a um usuário em um SAD (EMAD/EMAP) envolve um desafio triplo: em primeiro lugar, a compreensão de que certos pacientes podem ser tratados com qualidade e eficácia; segundo, o de compreender os critérios utilizados pela atenção domiciliar para identificar os usuários que serão beneficiados e, por fim, a determinação da modalidade de Assistência Domiciliar na qual o paciente se enquadra. Nesse cenário, o profissional de saúde da rede é o mais apto para a indicação do SAD (Brasil, 2012a).

Como a recomendação da atenção domiciliar percorre por toda a rede, cada serviço deverá ser competente para poder identificar o usuário elegível para o serviço de AD (Brasil, 2012a). Assim, as formas de captação ocorrem de acordo com os serviços que podem ser “porta de entrada” para a AD. Dessa forma, o fluxo de captação da atenção domiciliar começa com a identificação do paciente elegível, que pode ser feita por diversos pontos de entrada, como hospitais, unidades de pronto atendimento, atenção básica e até mesmo pela própria família. A partir daí, a equipe de atenção domiciliar avalia o paciente e, caso ele se encaixe nos critérios, é criado um plano de cuidados personalizado, conforme suas necessidades (Brasil, 2012a).

Dessa maneira, o Programa Melhor em Casa representa um avanço significativo na reestruturação do cuidado em saúde no Brasil, promovendo a desospitalização segura, o acolhimento no ambiente familiar e a integralidade da atenção. Ao articular diferentes pontos da rede de serviços e valorizar o protagonismo da família e da comunidade no processo de cuidado, o PMeC contribui para a humanização da assistência, a otimização de recursos e a ampliação do acesso. Em suma, consolida-se como uma estratégia essencial para um sistema de saúde mais eficiente, resolutivo e centrado nas necessidades reais dos usuários (Brasil, 2025a).

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Neste capítulo serão apresentados os resultados obtidos a partir da coleta e análise dos dados deste estudo. Para garantir o alcance de todos os objetivos propostos, o presente capítulo foi dividido em três sessões: A Adesão dos Municípios ao “Programa

Melhor em Casa"; Os Investimentos Financeiros e de Recursos Humanos para o Funcionamento do "Programa Melhor em Casa"; e Avanços e Limites para a Implementação nos Municípios.

4.1 A adesão dos municípios ao "Programa Melhor em Casa"

O primeiro objetivo específico deste estudo era verificar como se deu a adesão dos municípios ao "Programa Melhor em Casa". Por esse motivo, as categorias de análise que emergiram apontaram para questões como: perfil dos municípios, demografia e a organização da rede de atendimento. Quando se trata de adesão ao "Programa Melhor em Casa", a literatura conclui que, até 2021, foram registrados 732 municípios brasileiros que implantaram o PMeC, com a cobertura nacional de mais de 1,6 mil equipes multiprofissionais ativas, o que evidencia a capilaridade e o alcance do programa. Os primeiros resultados da adesão ao PMeC demonstram que tal programa nada mais é que uma estratégia relevante na consolidação da atenção domiciliar no Sistema Único de Saúde (SUS).

Do mesmo modo, entre os anos 2008 e 2016, 69 hospitais foram responsáveis por prover mais de 95 mil internações domiciliares. Já no período de 2012 a 2016, mais de 4 milhões de procedimentos ambulatoriais foram realizados em domicílio, o que demonstra a relevância e as demandas para implementação desse programa. Conforme os dados do IBGE, em 2018, o número de idosos representou 9,6% da população brasileira e a expectativa de vida passou para 76,3 anos.

Entretanto, considerando-se que o Brasil tem 5.569 municípios, 732 representam aproximadamente 13% da cobertura nacional do PMeC, apenas. A título de exemplificação, dos 295 municípios que compõem Santa Catarina, apenas 26 são cobertos pelas ações desenvolvidas pelas equipes do "Melhor em Casa", o que corresponde a apenas 8% do total. Isto demonstra que, apesar da implementação estar ocorrendo desde 2011, os municípios têm encontrado dificuldades para adesão ou não apresentam interesse nas ações em suas cidades (Brasil, 2024e).

Pode-se concluir, neste ponto de vista, que os textos selecionados para este estudo servem de alerta sobre o fato da adesão ao PMeC apresentar variações regionais significativas. Nesse sentido, a região Sudeste lidera em número de municípios participantes, com destaque para o estado de São Paulo. Em seguida, o Nordeste demonstra forte engajamento, enquanto as regiões Sul, Norte e Centro-Oeste apresentam menor adesão, o que revela desigualdade na implementação do serviço. Em relação à região Norte, Oliveira Neto (2016) indica que a baixa adesão de municípios e equipes de Atenção Domiciliar ao "Programa Melhor em Casa" pode estar associada às dificuldades históricas de implementação de políticas públicas de saúde, uma vez que o SUS não incorporou plenamente a dimensão territorial, resultando no desafio de estruturar uma política diferenciada para a Amazônia Legal.

A maioria dos municípios que aderiram ao programa (63%), possuem população superior a 100 mil habitantes e apresentam maior estrutura urbana, concentrando 82% de todas as equipes de atenção domiciliar. Nesse caso, há de se considerar, também, que os municípios que arrecadam mais, a princípio, possuem mais condições de arcar com as necessidades de saúde de sua população (Simão; Orellano, 2014). Assim, os municípios com baixo potencial de arrecadação têm dificuldades de dar a contrapartida para a implementação do mencionado programa, em especial os municípios com áreas rurais mais extensas.

Outro fator relevante para a adesão dos municípios diz respeito à rede de atendimento já instituída. Ou seja, se a atenção primária já está fortemente implantada e há o suporte de serviços de média e alta complexidade, principalmente com a presença de hospitais, facilita-se a adesão ao PMeC. Isto se dá, conforme Oliveira Neto (2016), porque a implementação de novos programas de saúde em um município se torna mais viável quando este possui uma rede de saúde já estruturada, posto que há maior disponibilidade de recursos humanos qualificados, infraestrutura adequada e mecanismos de gestão consolidados.

Nessas condições, a capacidade técnica e operacional das equipes, a existência de planejamento administrativo e a integração entre os diferentes níveis de atenção favorecem a incorporação de novas ações. Além disso, municípios com redes mais fortes costumam dispor de melhores condições financeiras para cumprir as exigências orçamentárias, o que contribui para a sustentabilidade das políticas implementadas. Também é válido observar que a confiança da população no sistema de saúde local aumenta com a adesão às iniciativas propostas.

Em contrapartida, municípios com baixa capacidade técnica e estrutural tendem a enfrentar maiores dificuldades para aderir a programas como o “Melhor em Casa" (Oliveira Neto, 2016). Em 2024, foi instituída a Portaria GM/MS n.º 3.005, que estabeleceu a criação das equipes multiprofissionais de apoio para reabilitação (EMAP-R) em municípios com menos de 20.000 habitantes, incentivando, assim, a implantação em municípios menores (Brasil, 2024b).

No entanto, segundo Figueiredo (2022), a alteração da regra para permitir a adesão de municípios menores não resultou, necessariamente, no ingresso desses municípios ao PMeC, o que pode ser explicado pela limitada capacidade técnica, operacional e orçamentária dos municípios de pequeno porte para implementar políticas de saúde.

De acordo com Figueiredo (2022), os municípios enfrentam desafios para aderir ao “Programa Melhor em Casa”, como a falta de preparo político e econômico para a descentralização da saúde, dificuldades logísticas em áreas de difícil acesso, infraestrutura inadequada, ausência de equipes capacitadas e a necessidade de adaptar as diretrizes do programa à realidade local, especialmente nos municípios sem histórico de atenção domiciliar.

Por fim, a literatura selecionada para este estudo reforça a preocupação quanto à implementação de ações de saúde de forma mais consciente e alinhada à realidade brasileira. Sendo assim, é importante que o governo considere as particularidades dos municípios ao implantar políticas de saúde, avaliando a capacidade técnico-científica para aderirem a essas iniciativas, incluindo o PMeC, sob risco de que os municípios das regiões mais desenvolvidas continuem a ser privilegiados em detrimento da maioria menos favorecida.

4.2 Os investimentos financeiros e de recursos humanos para o funcionamento do “Programa Melhor em Casa”

O segundo objetivo deste estudo foi apontar dados de investimentos financeiros e de recursos humanos para o funcionamento do programa. Assim, as categorias de análise que emergiram apontaram para questões como: estrutura do financiamento, economia e eficiência, apoio técnico, responsabilidade dos entes federativos e os desafios e oportunidades relativos ao financiamento.

O Programa Melhor em Casa apresenta uma estrutura de financiamento baseada na modalidade fundo a fundo, conforme estabelecido pela Portaria nº 963/2013. Essa forma de repasse direto entre os entes federativos é essencial para garantir agilidade e eficiência na transferência de recursos. Até o ano de 2021, o Ministério da Saúde (MS) já havia investido cerca de 540 milhões de reais no programa, evidenciando o compromisso institucional com a promoção da assistência domiciliar.

Belisário (2013) destaca, em suas análises sobre o financiamento da atenção domiciliar no Sistema Único de Saúde, que o modelo de repasse fundo a fundo é essencial para garantir a autonomia dos municípios na execução de programas como o "Melhor em Casa". Contudo, a mencionada autora ressalta que a efetividade desse modelo depende da capacidade técnica e administrativa local, além da necessidade de investimentos complementares em recursos humanos e infraestrutura.

Embora o financiamento federal seja significativo, a gestão local eficiente é crucial para transformar os recursos em serviços de qualidade. Do ponto de vista econômico, o PMeC se destaca pela significativa redução de custos hospitalares, podendo gerar economia de até 80% em relação ao atendimento convencional. Essa eficiência não apenas alivia o sistema de saúde, como também proporciona maior conforto e qualidade de vida aos pacientes (Brasil, 2025a). Todavia, o custeio anual acima de R$1,76 bilhão exige uma análise criteriosa da viabilidade financeira do programa, especialmente no que tange à sua expansão.

Outrossim, a sustentabilidade do PMeC depende de uma articulação entre os entes federativos. O cofinanciamento é uma exigência, sendo necessário que estados e municípios contribuam com recursos humanos, infraestrutura e insumos. Os valores repassados pelo MS variam de 34 mil a 56 mil reais mensais, ajustando-se conforme o número de equipes e o porte populacional de cada município, o que confere flexibilidade ao modelo de financiamento.

Silveira (2013) destaca que o cofinanciamento, aliado à contratualização de resultados com os municípios, é fundamental para fortalecer a gestão local, assegurar a sustentabilidade das políticas públicas e aprimorar a qualidade dos serviços prestados à população. No caso do PMeC não é diferente, dado que necessita da garantia do comprometimento dos três entes federados para com o financiamento e o acompanhamento de seus resultados.

De igual modo, o Ministério da Saúde oferece apoio técnico aos gestores locais, mediante solicitação e disponibilidade orçamentária. Essa assistência é fundamental para garantir a implementação adequada das equipes de AD e a continuidade dos serviços. Entretanto, o programa enfrenta entraves importantes, sobretudo relacionados à dependência do financiamento federal e à capacidade dos municípios de manter o cofinanciamento.

Por outro lado, a consolidação do PMeC como política pública estratégica abre espaço para sua ampliação, sobretudo em localidades que ainda não aderiram ao modelo, pois reforça o papel da Atenção Domiciliar como alternativa eficaz e humanizada no SUS. A implementação e o funcionamento do "Programa Melhor em Casa" dependem diretamente do financiamento adequado, uma vez que os recursos financeiros são fundamentais para a composição e manutenção das equipes multiprofissionais exigidas, incluindo médicos, enfermeiros, fisioterapeutas e assistentes sociais.

Nesse sentido, o cofinanciamento federal, realizado por meio de repasses fundo a fundo, desempenha papel crucial ao permitir que municípios com menor capacidade técnica e orçamentária consigam estruturar suas equipes e prestar serviços de atenção

domiciliar adequados (Silveira, 2013). Para mais, a disponibilidade de recursos para capacitação, treinamento e valorização profissional influencia diretamente na motivação e retenção dos trabalhadores de saúde, garantindo eficiência e sustentabilidade do programa.

Dessarte, a articulação entre financiamento e recursos humanos é essencial para que o PMeC cumpra seu objetivo de reduzir internações hospitalares, melhorar a qualidade do cuidado domiciliar e gerar economia para o sistema de saúde. Por isso, os artigos selecionados para este estudo sinalizaram que o êxito do programa depende não apenas de financiamento adequado, mas também de investimentos consistentes em políticas de gestão, fixação e valorização dos profissionais de saúde.

4.3 Avanços e limites para a implementação nos municípios

O terceiro e último objetivo do presente artigo científico visou a identificação dos avanços e dos limites para que a implementação do “Programa Melhor em Casa” ocorra nos municípios. Desse modo, as categorias de análise que emergiram apontam para questões como: a integração entre os sistemas, a vulnerabilidade e desafios econômicos, desigualdade e diferenças geográficas, resistência à inovação, influência da gestão e falta de operacionalização de políticas de saúde.

Na categoria de análise relacionada à integração de sistemas, é necessário observar que a efetividade do PMeC está diretamente ligada à capacidade de integração dos sistemas de informação na Rede de Atenção à Saúde. A ausência dessa integração compromete a identificação ágil da trajetória dos pacientes, especialmente idosos, dificultando os processos de referência e contrarreferência.

Essa lacuna impacta negativamente a continuidade do cuidado, sobretudo após altas hospitalares, deixando áreas descobertas pelas equipes da Estratégia de Saúde da Família. Nesta situação, entende-se que a unificação dos sistemas de saúde diminui a fragmentação das informações e aprimora a continuidade do atendimento, possibilitando que os profissionais acessem os dados atualizados e pertinentes em todas as etapas e pontos de atendimento (Santos, 2025).

Quando se trata da categoria analítica embasada na vulnerabilidade dos serviços e desafios econômicos, deve-se acentuar outro ponto crítico, que é a coordenação do cuidado. A baixa articulação entre os diferentes pontos da RAS e a limitada operacionalização das políticas de saúde dificultam a cooperação entre os serviços. Nesse contexto, o papel dos gestores municipais e coordenadores locais torna-se essencial na implantação dos Serviços de Atenção Domiciliar analisados, no funcionamento do programa, na pactuação de fluxos e na definição de protocolos. Isto porque, a RAS tem como finalidade promover a integração sistêmica das ações e serviços de saúde, garantindo uma atenção contínua, integral, de qualidade, responsável e humanizada. Ademais, busca melhorar o desempenho do sistema em relação ao acesso, equidade, eficácia clínica e sanitária, além da eficiência econômica (Brasil, 2010).

Os desafios de financiamento do PMeC foram acentuados por crises econômicas e sanitárias, como a recessão global (2008–2013), a crise brasileira (2014–2017) e a pandemia de COVID-19. Tais eventos revelaram fragilidades na infraestrutura e na continuidade dos serviços. Conforme já abordado anteriormente, concluiu-se que a crise de 2014-2017 foi um resultado da combinação de variações de oferta e demanda decorrentes de falhas na política econômica. Esses impactos resultaram em uma diminuição da habilidade de expansão da economia do Brasil e ameaçou as finanças públicas, não só na saúde, mas em toda área social (Barbosa Filho, 2017). É possível

notar que a vulnerabilidade estrutural se agravou, quando se observam os dados de financiamento. Como por exemplo, em 2021, no Brasil, os gastos com saúde somaram 872,7 bilhões de reais. O referido montante representa 9,7% do Produto Interno Bruto (PIB), que é a soma de todos os bens e serviços produzidos pelo país ao longo do ano. Em contraponto, no ano anterior, ou seja, em 2020, os investimentos destinados à saúde totalizaram 769 bilhões de reais, o que representa 10,1% do PIB. Antes da pandemia do Covid-19, no ano de 2019, esse percentual foi de 9,6% (711,9 bilhões de reais) (Ferreira; Britto, 2024).

É evidente que essas oscilações de financiamento impactam diretamente na quantidade e na qualidade dos serviços prestados pelo SUS, inclusive no PMeC. Em se tratando de desigualdades e diferenças geográficas, é nítido que persistem desigualdades geográficas e regionais, tanto na oferta de serviços quanto na diversidade das modalidades de atendimento. Municípios com menor estrutura demonstraram maior dificuldade na adesão e implementação não só do PMeC, mas de toda a rede de serviços.

Ante o exposto, há de se observar que, historicamente, as áreas urbanas oferecem uma maior e melhor disponibilidade de serviços de saúde. Nesse caso, há dois aspectos que merecem ser considerados: primeiramente, há uma grande desigualdade no acesso entre os diversos grupos sociais nas regiões urbanas e rurais, especialmente nas regiões rurais; em segundo lugar, a falta de mudanças significativas ao longo da última década, um período caracterizado por transformações socioeconômicas significativas, indica a persistência de importantes desigualdades territoriais (Arruda *et al*., 2017).

Em suma, a implementação de políticas públicas em contextos federativos apresenta o desafio de equilibrar a autonomia dos entes locais com a necessidade de coordenação nacional. A resistência ao novo foi algo também observado nos municípios que não dispunham de serviços prévios e enfrentaram conflitos ao adaptar diretrizes gerais às suas realidades específicas, evidenciando a importância de um planejamento contextualizado e flexível.

Na categoria de análise definida como influência da gestão e falta de operacionalização de políticas de saúde, Oliveira Neto (2016) explica que os principais impasses estão relacionados aos recursos humanos no “Programa Melhor em Casa”, ou seja, ligados à dificuldade de composição e manutenção das equipes multiprofissionais exigidas para o atendimento domiciliar. Os municípios enfrentam carência de profissionais qualificados, mais que tudo de profissionais médicos, enfermeiros e fisioterapeutas, o que compromete a formação mínima das equipes previstas nas normativas do Ministério da Saúde.

Bem como, a literatura estudada aponta que a rotatividade de trabalhadores de saúde, motivada por vínculos precários de contratação, baixos salários e ausência de planos de carreira, gera descontinuidade no cuidado e fragiliza a consolidação do programa. Outro desafio recorrente é a sobrecarga de trabalho, visto que os profissionais muitas vezes acumulam funções em diferentes serviços da rede municipal, o que limita sua dedicação exclusiva ao atendimento domiciliar. Essas dificuldades se acentuam em municípios de pequeno porte e nas regiões mais afastadas, onde há menor disponibilidade de mão de obra especializada e condições menos atrativas de trabalho, reforçando desigualdades no acesso à atenção domiciliar (Oliveira Neto, 2016).

Apesar dos desafios, é possível notar a existência de oportunidades concretas de aprimoramento. O fortalecimento da integração dos sistemas de informação e da articulação entre os pontos da RAS pode otimizar a continuidade do cuidado e a eficiência do PMeC. Ainda mais, investir na capacitação de gestores e coordenadores é uma

estratégia promissora para consolidar a implementação do programa, garantindo que as equipes estejam preparadas para enfrentar os desafios locais e atender às especificidades da atenção domiciliar. Nesse ínterim, os artigos selecionados para este estudo demonstraram que o êxito do programa depende não apenas de financiamento adequado, como também de investimentos consistentes em políticas de gestão, fixação e valorização dos profissionais de saúde. Em síntese, o “Programa Melhor em Casa" representa um avanço significativo na atenção à saúde no domicílio, promovendo economia, conforto e resolutividade. Porém, há limites a serem superados quanto à infraestrutura, recursos humanos, financiamento e diferenças regionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada permitiu compreender que a implementação do “Programa Melhor em Casa” no âmbito do Sistema Único de Saúde representa um avanço importante na consolidação da atenção domiciliar no Brasil. O estudo evidenciou que, embora o programa esteja presente em diversos municípios e já tenha alcançado resultados significativos em termos de redução de internações hospitalares, ampliação da resolutividade e humanização do cuidado, ainda enfrenta limitações estruturais, financeiras e de recursos humanos. Nessa direção, constatou-se que a adesão dos municípios permanece desigual, concentrada em regiões com maior capacidade técnica e administrativa, o que reforça a necessidade de políticas mais equitativas que considerem as especificidades locais.

Seguindo tal lógica, os investimentos, apesar de expressivos, nem sempre são suficientes para garantir a sustentabilidade das equipes multiprofissionais, cuja manutenção enfrenta desafios como rotatividade, vínculos precários e escassez de profissionais especializados em determinadas áreas. Apesar dos limites identificados, é inegável que o PMeC se consolida como uma estratégia eficaz para promover a integralidade da atenção em saúde, ampliar o acesso ao cuidado e possibilitar maior autonomia e qualidade de vida aos usuários e suas famílias. O fortalecimento da articulação entre os pontos da Rede de Atenção à Saúde, somado ao aprimoramento da gestão e à valorização dos profissionais envolvidos, constitui caminho essencial para superar barreiras e expandir os benefícios do programa.

No que se refere à metodologia empregada para a construção deste trabalho, a escolha pela revisão bibliográfica mostrou-se adequada para o alcance dos objetivos propostos, uma vez que permitiu reunir, organizar e analisar a produção científica disponível sobre o “Programa Melhor em Casa” no período de 2011 a 2025. A seleção das bases de dados e os descritores de busca auxiliaram na localização das publicações. Quanto ao material encontrado, verificou-se que, embora a quantidade de estudos específicos sobre o programa ainda seja limitada, os artigos identificados apresentaram boa qualidade, possibilitando a construção de uma análise consistente.

Além das considerações aqui apresentadas, o presente artigo científico verifica a necessidade de pesquisas futuras que possam aprofundar o conhecimento sobre o tema, tais como: estudos de caso em municípios de pequeno porte - que enfrentam maiores dificuldades de adesão; avaliações de impacto econômico comparando custos da atenção domiciliar e hospitalar em diferentes regiões; pesquisas qualitativas sobre a percepção de usuários, familiares e profissionais acerca da qualidade e humanização do cuidado domiciliar; investigações sobre estratégias de gestão e fixação de equipes multiprofissionais, especialmente em localidades com alta rotatividade; análises sobre o

papel da tecnologia e da integração de sistemas de informação na efetividade do "Programa Melhor em Casa".

Por conseguinte, este trabalho não apenas tem o condão de contribuir na ampliação da compreensão sobre a implementação do "Programa Melhor em Casa" no SUS, mas também incentiva a continuidade de estudos na área, visando fortalecer a atenção domiciliar como política pública essencial para a garantia do direito à saúde no Brasil. Por fim, este estudo evidencia que o "Programa Melhor em Casa" não deve ser compreendido apenas como uma alternativa às internações hospitalares, mas também como uma política pública estratégica que contribui para a eficiência do SUS, ao mesmo tempo que reafirma o direito constitucional à saúde de forma humanizada, descentralizada e próxima da realidade dos cidadãos brasileiros. Portanto, compreendeu-se que a continuidade e o fortalecimento do "Programa Melhor em Casa" depende do investimento público sustentado, da formação continuada de profissionais e do aprimoramento da gestão interfederativa do SUS.

REFERÊNCIAS

ALMONDES, Fernando Martins E.; ZILLMER, Jéssica Gabriela Vieira; PORTO, Ana Raquel; SOARES, Eduardo Ribeiro; HERZER, Daniel Miguel; RAMOS, Bruna Rodrigues**.** *Perfil sociodemográfico-clínico e de lesões cutâneas de internados no programa Melhor em Casa.* **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 6, n. 10, p. 80049–80064, 2020. Disponível em: https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/18544. Acesso em: 08 out. 2025..

ARAUJO, Reila Campos Guimarães de; PAULA, Cácia Régia de; MACEDO, Cristiane Aparecida de; PARANAÍBA, Juliana Flávia Ferreira e Silva; PELAZZA, Bruno Bordin; MAIA, Ludmila Grego; SILVA, Lucila Pessuti Ferri Gleydson Alves; SILVA, Gleydson Alves. Programa Melhor em Casa: processo de trabalho da equipe multiprofissional. **Itinerarius Reflectionis**, Jataí, v. 14, n. 4, p. 1-23, dez. 2018. Disponível em: https://revistas.ufj.edu.br/rir/article/view/53988/26777. Acesso em: 13 out. 2025.

ARRUDA, Natália Martins *et al*. Desigualdade no acesso à saúde entre as áreas urbanas e rurais do Brasil: uma decomposição de fatores entre 1998 a 2008. **Cadernos de Saúde Pública**, [S.L.], v. 34, n. 6, p. 01-14, 21 jun. 2018. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: https://www.scielo.br/j/csp/a/zMLkvhHQzMQQHjqFt3D534x/?format=html&lang=pt#c1. Acesso em: 29 set. 2025

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. A crise econômica de 2014/2017. **Estudos Avançados**, [S.L.], v. 31, n. 89, p. 51-60, abr. 2017. FapUNIFESP. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890006. Acesso 26 mar. 2025.

BELISÁRIO, Soraya Almeida. **Financiamento da Atenção Primária à Saúde: desafios e perspectivas.** In: Pinto, Isabela Cardoso de Matos; Belisário, Soraya Almeida; Nunes, Tânia Celeste Matos (orgs.). Trabalho e Educação na Saúde. Rio de Janeiro: ABRASCO, 2012. p. 319-465. Disponível em: https://www.observatorio.epsjv.fiocruz.br/sites/default/files/files/PDF/Pinto%2C%20Isabela%20C.M.%20et%20al.%20Trabalho%20e%20Educacao%20na%20Saude-Prod.Cient%C3%ADfica_Abrasco_2012.pdf. Acesso 16 de set. 2025.

BITENCOURT, Laura Vaz; BITENCOURT, Caroline Muller. A austeridade da emenda constitucional nº 95/2016 e o avanço do Estado Pós-Democrático. **Revista Direito e Práxis**, [S.L.], v. 14, n. 1, p. 139-164, mar. 2023. FapUNIFESP (SciELO). http://dx.doi.org/10.1590/2179-8966/2021/56212. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdp/a/KYvZK7MXpzH7bCCsyycyBwc/?lang=pt. Acesso em: 07 out. 2025.

BRASIL. Governo Federal. **Gestão do SUS**. 2025c. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/acesso-a-informacao/gestao-do-sus. Acesso em: 06 abr. 2025.

BRASIL. Governo Federal. **Programa Melhor em Casa**. 2025a. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saes/melhor-em-casa. Acesso em: 25 mar. 2025.

BRASIL. Governo Federal. **Programa Melhor em Casa completa 13 anos com mais de 2 mil equipes atuando no Brasil**. 2024a. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2024/novembro/programa-melhor-em-casa-completa-13-anos-com-mais-de-2-mil-equipes-atuando-no-brasil. Acesso em: 25 mar. 2025.

BRASIL. Governo Federal. **Programa Melhor em Casa: 43 equipes em atuação em Santa Catarina.** 2024e. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias-para-os-estados/santa-catarina/2024/novembro/programa-melhor-em-casa-43-equipes-em-atuacao-em-santa-catarina. Acesso em: 16 set. 2025.

BRASIL. Governo Federal. **Sistema Único de Saúde - SUS**. 2025b. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/sus. Acesso em: 04 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.080**, de 19 de setembro de 1990. 1990a. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 04 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.142**, de 28 de dezembro de 1990. 1990b. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão na gestão do SUS. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm. Acesso em 06 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Atenção Domiciliar. 2025g. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saes/dahu/atencao-domiciliar. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Articulação das redes de atenção e APS**. 2025d. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/redes-de-atencao-a-saude#:~:text=As%20Redes%20de%20Aten%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0,pontos%20dos%20servi%C3%A7os%20de%20sa%C3%BAde. Acesso em: 08 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **CNS recebe o apoio de parlamentares para garantir o orçamento de 2023**. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/assuntos/noticias/2022/novembro/cns-recebe-apoio-de-parlamentares-para-garantir-orcamento-da-saude-em-2023. Acesso em 08 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Diretrizes para organização das Redes de Atenção à Saúde do SUS.** 2010. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/saude/pt-br/

acesso-a-informacao/gestao-do-sus/articulacao-interfederativa/cit/pautas-de-reunioes-e-resumos/2010/dezembro/2-b-documento-de-diretrizes-para-organiza-o-das-redes-de-aten-o-sa-de-do-sus.pdf. Acesso em 29 set. 2025.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Melhor em Casa inclui equipes de reabilitação e tem novas diretrizes para gestores**. 2024b. Disponível em: https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202403/melhor-em-casa-inclui-equipes-de-reabilitacao-e-tem-novas-diretrizes-para-gestores. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Para entender a gestão do SUS** - Coleção Para Entender a Gestão do SUS, vol. 6. 2011. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/para_entender_gestao_sus_v.6.pdf. Acesso em 12 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 825**, de 25 de abril de 2016. Redefine a Atenção Domiciliar no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e atualiza as equipes habilitadas. 2016c. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2016/prt0825_25_04_2016.html. Acesso em: 11 AGO. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Programa do SUS, Melhor em Casa, completa nove anos de atuação.** 2020. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2020/novembro/programa-do-sus-melhor-em-casa-completa-nove-anos-de-atuacao. Acesso em: 05 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Caderno de atenção domiciliar / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. – Brasília: **Ministério da Saúde**, 2012a. Disponível em: http://189.28.128.100/dab/docs/publicacoes/geral/cad_vol1.pdf. Acesso em: 02 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Sistema Único de Saúde comemora 34 anos de democracia e cidadania.** 2024d. Disponível em: https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202409/sistema-unico-de-saude-comemora-34-anos-de-democracia-e-cidadania#:~:text=Nenhum%20outro%20pa%C3%ADs%20no%20mundo,brasileira%20depende%20exclusivamente%20desse%20servi%C3%A7o. Acesso em: 05 ago. 2025.

CAMPELLI, Magali Geovana Ramlow; CALVO, Maria Cristina M.. O cumprimento da Emenda Constitucional nº. 29 no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, [S.L.], v. 23, n. 7, p. 1613-1623, jul. 2007. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: https://www.scielo.br/j/csp/a/G9vWSh4xznqyYjhZc3rWFDj/?format=html&lang=pt. Acesso em: 07 out. 2025.

CASTRO, Edna Aparecida Barbosa de; LEONE, Denise Rocha Raimundo; SANTOS, Camila Medeiros dos; NETA, Francisca Chagas Cunha Gonçalves; GONÇALVES, Jurema Ribeiro Luiz; CONTIM, Divanice; SILVA, Kênia Lara. Organização da atenção domiciliar com o Programa Melhor em Casa. **Revista Gaúcha de Enfermagem**, Porto Alegre, v. 39, 2018, e2016-0002. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rgenf/a/npgPRKrXL4gftMvhvnQhzqd/?lang=pt. Acesso em: 18 out. 2025.

CAVALCANTE, Maria Eduarda Pires Lima; SANTOS, Mariana Matias; TOSO, Beatriz Rosana Gonçalves de Oliveira; VAZ, Elenice Maria Cecchetti; LIMA, Paloma Mayara Vieira de Macena; COLLET, Neusa. Melhor em Casa: caracterização dos serviços de atenção domiciliar. **Escola Anna Nery Revista de Enfermagem**, Rio de Janeiro, v. 26, 2022. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ean/a/QwgZ57nPfYZLqSxdfTCg4rM/?format=html&lang=pt. Acesso em: 10 out. 2025.

COLEGIADO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE. Atualização Programa Melhor em Casa Atenção Domiciliar. 2023. Disponível em: https://www.conass.org.br/wp-content/uploads/2023/09/Atualizacao-Programa-Melhor-em-Casa_-Atencao-Domiciliar.pdf. Acesso em: 05 ago. 2025.

DE ARAÚJO, Reila Campos Guimarães; PINHEIRO, Raul Henrique Oliveira; PELAZZA, Bruno Bordin; BORGES, Sena Daiane da Silva; SILVA, Gleydson Alves; DE PAULA, Cácia Régia; MAIA, Ludmila Grego. Perfil dos pacientes atendidos no Programa Melhor em Casa em um município da região sudoeste de Goiás. **Itinerarius Reflectionis**, Jataí, v. 15, n. 3, p. 01–11, nov. 2019. Disponível em: https://revistas.ufj.edu.br/rir/article/view/59222. Acesso em: 13 out. 2025.

FERREIRA, Andréia Dantas Pinto; FUZARI, Claudinéia Pereira; VIEIRA, Cleudson da Silva. Financiamento do Sistema Único de Saúde: reflexos da EC 95/2016 na garantia do direito à saúde no hospital municipal de Alta Floresta D'Oeste. **Revista Foco**, [S.L.], v. 16, n. 7, p. 1-15, 7 jul. 2023. Disponível em: https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/1411. Acesso em: 05 maio 2025.

FERREIRA, Igor; BRITTO, Vinícius. Sob efeitos da pandemia, consumo de bens e serviços de saúde cai 4,4% em 2020, mas cresce 10,3% em 2021. 2024. **Agência IBGE Notícias**. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39675-sob-efeitos-da-pandemia-consumo-de-bens-e-servicos-de-saude-cai-4-4-em-2020-mas-cresce-10-3-em-2021. Acesso em: 29 set. 2025.

FIGUEIREDO, Zilanda da Silveira Barbosa. MELHOR EM CASA: a não adesão pelos municípios ao programa. **Revista Científica Semana Acadêmica**, [S.L.], v. 10, n. 217, p. 1-21, 25 mar. 2022. Disponível em: https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/4.zilanda.melhor_em_casa_a_nao_adesao_pelos_municipios_ao_programa_um_problema_da_administracao_publica_1_1_1.pdf. Acesso 05 maio. 2025.

GABARDO, Jhony Marcelo Bogado; CASTILHO, Matheus Jacometo Coelho de; BERNARDINELI, Ademilson José; SCHUROFF, Hana Paula; PUJALS, Constanza; CARVALHO, Maria Dalva de Barros; PELLOSO, Sandra Marisa; PEDROSO, Raíssa Bocchi. Internamento domiciliar via SUS no Brasil, o impacto do programa "Melhor em Casa". **Research, Society And Development**, [S.L.], v. 11, n. 6, p. 1-10, 30 abr. 2022. Research, Society and Development. Disponível em: https://rsdjournal.org/rsd/article/view/29177/25294. Acesso em: 13 out. 2025.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, [S.L.], v. 4, n. 1, p. 259, 16 fev. 2017. Universidade Federal do Parana. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rinc/a/wJb3fZFMmZh65KfmrcWkDrp/?lang=pt. Acesso em: 07 out. 2025.

MELO, Milena Vieira da Silva; FORTE, Franklin Delano Soares; BRITO, Geraldo Eduardo Guedes; PONTES, Maria de Lourdes de Farias; PESSOA, Talitha Rodrigues Ribeiro Fernandes. Acolhimento na Estratégia Saúde da Família: análise de sua implantação em município de grande porte do nordeste brasileiro. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação**, João Pessoa, v. 26, n. 1, p. 01-13, 2025. Disponível em: https://www.scielo.br/j/icse/a/8thwsNytgVR5RrVgnbZrHmR/?lang=pt. Acesso em: 07 out. 2025.

OLIVEIRA NETO, Aristides Vitorino de. Análise do Programa Melhor em Casa: um olhar sobre a atenção domiciliar no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Orientadora: Dra. Tânia Cristina Morais Santa Bárbara Rehem. 2016. **Dissertação (Mestrado Profissional, na linha de pesquisa de Políticas, Planejamento, Gestão e Atenção em Saúde) - Universidade de Brasília**, Brasília, 2016. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20974/1/2016_AristidesVitorinodeOliveiraNeto.pdf. Acesso em: 16 set. 2025.

OLIVEIRA NETO, Aristides Vitorino de; DIAS, Mariana Borges. Atenção Domiciliar no Sistema Único de Saúde (SUS): o que representou o Programa Melhor em Casa? **Divulgação em Saúde para Debate**, Rio de Janeiro, n. 51, p. 58–71, out. 2014. Disponível em: https://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2014/12/Divulgacao-51.pdf. Acesso em: 08 out. 2025.

OLIVEIRA, Stefanie Griebeler; KRUSE, Maria Henriqueta Luce. Melhor em Casa: dispositivo de segurança. **Texto & Contexto – Enfermagem**, Porto Alegre, v. 26, n. 1, 2017. e2660015. Disponível em: https://www.scielo.br/j/tce/a/znFvYxJY6GLQXxxFxK8hF7r/?lang=en. Acesso em: 12 dez. 2025.

PIOLA, Sérgio Francisco; FRANÇA, José Rivaldo Mello de; NUNES, André. Os efeitos da Emenda Constitucional 29 na alocação regional dos gastos públicos no Sistema Único de Saúde no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, [S.L.], v. 21, n. 2, p. 411-422, fev. 2016. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: https://www.scielo.br/j/csc/a/rYPRLDRgFYCRjd9B7bmTLRf/?lang=pt. Acesso em: 07 out. 2025.

RAJÃO, Fabiana Lima; MARTINS, Mônica. Atenção Domiciliar no Brasil: estudo exploratório sobre a consolidação e uso de serviços no sistema único de saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 5, p. 1863-1877, nov. 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/csc/a/wqxNqstXftvkTvLxzHz3gJn/?lang=pt. Acesso em: 15 out. 2025.

ROMERO, Luiz Carlos. **O Sistema Único de Saúde** – UM CAPÍTULO A PARTE. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-v-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-os-cidadaos-na-carta-cidada/seguridade-social-o-sistema-unico-de-saude-um-capitulo-a-parte. Acesso em: 6 abr. 2025.

SANTOS, Brenda Belize da Silva, SANTOS, Handy Marcela da Silva, PEREIRA, Adriele Cristine Jimenes. **Contribuições do Programa "Melhor em Casa" para o Fortalecimento da Atenção Primária à Saúde**. Disponível em: https://revistaft.com.br/contribuicoes-do-programa-melhor-em-casa-para-o-fortalecimento-da-atencao-primaria-a-saude/. Acesso em: 30 mar. 2025.

SANTOS, Maria Eduardo dos. **Prontuário eletrônico e interoperabilidade**. Saúdevianet. Disponível em: https://saudevianet.com.br/blog/interoperabilidade-e-prontuario-eletronico/#:~:text=A%20integra%C3%A7%C3%A3o%20de%20sistemas%20de%20sa%C3%BAde%20reduz,relevantes%20em%20todos%20os%20pontos%20de%20atendimento. Acesso em: 29 set. 2025.

SILVA, Daniel Vinícius Alves; CARMO, Júlia Rocha do; CRUZ, Monique Évellin Alves; RODRIGUES, Carolina Amaral Oliveira; SANTANA, Edileuza Teixeira; ARAðJO, Diego Dias de. Caracterização clínica e epidemiológica de pacientes atendidos por um programa público de atenção domiciliar. **Enfermagem em Foco**, [S.L.], v. 10, n. 3, p. 112-118, 7 nov. 2019. Conselho Federal de Enfermagem - Cofen. Disponível em: https://enfermfoco.org/article/caracterizacao-clinica-e-epidemiologica-de-pacientes-atendidos-por-um-programa-publico-de-atencao-domiciliar/. Acesso em: 15 out. 2025.

SIMAO, Juliana Barby; ORELLANO, Veronica Ines Fernandez. Um estudo sobre a distribuição das transferências para o setor de saúde no Brasil. **Estudos econômicos**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 33-63, jan-mar, 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ee/a/rFMqvgZ384yTcJMZ79XpKgH/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 16 set. 2025.

SILVA, Natália Romana Gomes da; GURGEL JUNIOR, Garibaldi Dantas; SÁ, Domício Aurelio de; SILVA, Vanessa de Lima; MOREIRA, Rafael da Silveira. Satisfação dos cuidadores e dos idosos usuários do Programa Melhor em Casa. **Revista de Saúde Pública**, [S.L.], v. 56, p. 34-46, 6 maio 2022. Universidade de São Paulo. Agência de Bibliotecas e Coleções Digitais. Disponível em: https://revistas.usp.br/rsp/article/view/197720/181948. Acesso em: 10 out. 2025.

SILVA, Rosangela Aparecida Elerati; CASTRO, Edna Aparecia Barbosa de; VAN KEULEN, Maria do Socorro Lina; SILVA, Camila do Nascimento; SANTOS, Talita Matos Pereira; PAIVA, Elenir Pereira. Cenário assistencial estabelecido para atenção ao idoso dependente após a alta hospitalar. **Revista de Aps**, Juiz de Fora, v. 01, n. 25, p. 32-46, maio 2019. Disponível em: https://periodicos.ufjf.br/index.php/aps/article/view/26168/24820. Acesso em: 10 out. 2025.

SILVEIRA, Camilla Teixeira da. **Práticas exitosas de monitoramento e avaliação: a experiência do Programa Saúde em Casa – contratualizando resultados com os 853 municípios mineiros**. Brasília: CONSAD, 2013. Disponível em: https://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/05/030-PR%C3%81TICAS-EXITOSAS-DE-MONITORAMENTO-E-AVALIA%C3%87%C3%83O-A-EXPERI%C3%8ANCIA-DO-PROGRAMA-SA%C3%9ADE-EM-CASA-%E2%80%93-CONTRATUALIZANDO-RESULTADOS-COM-OS-853-MUNIC%C3%8DPIOS-MINEIROS.pdf. Acesso em: 16 set. 2025.

SOLHA, Raphaela Karla de T. **Sistema Único de Saúde - Componentes, Diretrizes e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Érica, 2014. *E-book.* p.72. ISBN 9788536513232. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788536513232/. Acesso em: 06 abr. 2025.

SOUSA, Marina. **Três décadas da criação do SUS - A maior política de inclusão social do Brasil**. Disponível em: https://iptsp.ufg.br/n/174770-tres-decadas-da-criacao-do-sus-a-maior-politica-de-inclusao-social-do-brasil#home. Acesso em: 02 abr. 2025.

VALARISTINO, Janaína Maria; CASTRO, Jonathan Mendes de; COSTA, Wendel Jose Teixeira; BOTELHO, Paula Cristina da Silva. Atuação do enfermeiro na atenção domiciliar:revisão narrativa. **Artigos.Com**, Caratinga, v. 12, n. /, p. 01-08, dez. 2019. Disponível em: https://acervomais.com.br/index.php/artigos/article/view/2567/1094. Acesso em: 10 out. 2025.

VERDI, Débora Spalding; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Entre padronização e flexibilidade: a implementação do programa federal Melhor em Casa, considerando a diversidade local. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 73, n. 1, p. 168–193, mar. 2022. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4124. Acesso em: 18 out. 2025.

VIDAL, Victor Cirino; VASCONCELOS, Taise de Almeida. A Importância das Políticas Públicas na Saúde em Tempo de Pandemia no Brasil. 2023. 15 f. **TCC (Graduação) - Curso de Tecnologia em Processos Gerenciais – Mba em Gestão de Governança Pública, Unipace**, Fortaleza, 2023. Disponível em: https://unipacealece.al.ce.gov.br/repositorio/downloads/pelo-id/111. Acesso em: 02 abr. 2025.

NBR 16280 EM CONDOMÍNIOS: IMPORTÂNCIA, APLICAÇÃO E CONSEQUÊNCIAS DO DESCUMPRIMENTO

Gustavo Camacho Solon[1]

Resumo: A NBR 16280, elaborada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), constitui um marco regulatório para a gestão de reformas em edificações, especialmente em condomínios. Sua aplicação transcende aspectos técnicos, alcançando dimensões jurídicas, patrimoniais e sociais, ao estabelecer parâmetros claros para planejamento, execução e fiscalização de obras. O problema central desta pesquisa consiste em compreender até que ponto a norma legitima o poder de intervenção do condomínio e do síndico sobre obras realizadas em unidades autônomas, bem como os limites da responsabilidade civil decorrente do descumprimento dos deveres de fiscalização. Parte-se da hipótese de que a NBR 16280, ao ser incorporada pela jurisprudência como fonte de deveres jurídicos, fortalece a governança condominial e a segurança coletiva, mas também suscita desafios quanto à proporcionalidade das exigências técnicas e à delimitação da responsabilidade civil. O objetivo geral é analisar a aplicação da norma em condomínios brasileiros, identificando seus impactos na jurisprudência e os limites da responsabilização. Os objetivos específicos incluem examinar o conteúdo normativo da NBR 16280, identificar tendências jurisprudenciais consolidadas, avaliar os poderes e responsabilidades do síndico, investigar a responsabilidade civil do condomínio e propor reflexões críticas sobre proporcionalidade e razoabilidade na aplicação da norma. A metodologia adotada é qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, fundamentada em análise documental e jurisprudencial, com revisão bibliográfica em doutrina especializada. A pesquisa examina julgados paradigmáticos de tribunais brasileiros que ilustram diferentes facetas da aplicação da NBR 16280, desde a validade de multas até a responsabilização por danos decorrentes de obras mal fiscalizadas. Os resultados esperados incluem a consolidação da NBR 16280 como instrumento jurídico vinculante, a delimitação dos poderes de fiscalização do síndico e o fortalecimento da segurança jurídica nas relações condominiais. Conclui-se que a norma, ao ser aplicada de forma rigorosa e proporcional, contribui para a valorização patrimonial, a prevenção de riscos e a promoção de um ambiente coletivo seguro e harmonioso.

Palavras-chave: NBR 16280; condomínios; responsabilidade civil; síndico; segurança coletiva.

Abstract: Developed by the Brazilian Association of Technical Standards (ABNT), constitutes a regulatory milestone for the management of building renovations, especially in condominiums, reaching legal, patrimonial, and social dimensions. The central problem of this research consists of understanding the extent to which the standard legitimizes the intervention power of the condominium and the property manager (síndico) over renovations in autonomous units, as well as the limits of civil liability arising from the breach of inspection duties. It is hypothesized that the standard strengthens condominium governance and collective safety, although it raises challenges regarding the proportionality of requirements and the delimitation of liability. The general objective is to analyze the application of the standard in Brazilian condominiums, identifying its jurisprudential impacts and the limits of accountability. The adopted methodology is qualitative, exploratory, and descriptive, based on documentary and jurisprudential analysis, alongside a bibliographic review, examining paradigmatic rulings from Brazilian courts. The results point to the consolidation of NBR 16280 as a binding legal instrument and the delimitation of the property manager's inspection powers. It concludes that the standard, applied rigorously and proportionally, contributes to property appreciation, risk prevention, and the promotion of a safe collective environment.

1. Gustavo Camacho Solon, OAB/SC 32.227: Advogado, estudante de filosofia à maneira clássica, pós-graduado em Direito Processual Civil, Pós-graduado em Direito Empresarial, Master of Laws em Direito Empresarial, Pós-graduado em Direito e Negócios Imobiliários, Doutorando em Direito pela UCES em Buenos Aires, palestrante e articulista de diversas mídias especializadas em Direito Imobiliário e Condominial, Apresentador do Programa Condomínio Descomplicado, Colunista da Rádio CBN, membro do IBRADIM, Presidente da Comissão de Direito do Consumidor da OAB Joinville 2016-2018, Conselheiro da OAB Joinville 2016-2024, Presidente da Associação de Síndicos do Estado de Santa Catarina 2021/2025, Presidente da Comissão de Direito Condominial da OAB Joinville/SC, escritor da obra literária “Vícios Construtivos – Garantias e Responsabilidades na Construção Civil, Presidente da Associação Catarinense de Construtores e Afins, Diretor da ANACON Santa Catarina, Vice-presidente da Comissão de Direito Condominial da OAB Santa Catarina, professor de Pós-Graduação da PUC/PR, PUC Campinas e UNICESUSC.

Keywords: ABNT NBR 16280. Condominium Law. Civil Liability. Property Manager. Jurisprudence.

INTRODUÇÃO

A NBR 16280, elaborada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), representa um marco regulatório essencial para a gestão de reformas em edificações, especialmente em condomínios. Sua importância transcende o aspecto técnico, alcançando dimensões de segurança coletiva, preservação patrimonial e convivência social. Em um contexto em que intervenções realizadas em unidades autônomas podem comprometer a integridade estrutural de todo o edifício, a norma estabelece parâmetros claros para planejamento, execução e fiscalização das obras, elevando os padrões de segurança e qualidade no setor da construção civil.

A relevância do tema decorre da crescente judicialização de conflitos condominiais relacionados à aplicação da NBR 16280. Os tribunais brasileiros têm consolidado entendimentos que reconhecem a norma como fonte de deveres jurídicos, legitimando o poder regulamentar do condomínio e impondo responsabilidades civis pelo seu descumprimento. A análise crítica desses julgados revela não apenas a eficácia preventiva da norma, mas também tensões quanto aos limites do poder de fiscalização do síndico e à proporcionalidade das exigências técnicas. Assim, investigar a aplicação da NBR 16280 no âmbito condominial é fundamental para compreender seus impactos práticos e jurídicos, bem como para propor soluções que conciliem segurança coletiva e direitos individuais.

O problema central que orienta esta investigação pode ser formulado nos seguintes termos: até que ponto a NBR 16280 legitima o poder de intervenção do condomínio e do síndico sobre obras realizadas em unidades autônomas, e quais são os limites da responsabilidade civil decorrente do descumprimento dos deveres de fiscalização?

Parte-se da hipótese de que a NBR 16280, ao ser incorporada pela jurisprudência como fonte de deveres jurídicos, fortalece a governança condominial e a segurança coletiva, mas também gera desafios quanto à proporcionalidade das exigências técnicas e à delimitação da responsabilidade civil do síndico e do condomínio.

O presente estudo tem como objetivo geral analisar a aplicação da NBR 16280 em condomínios brasileiros, buscando compreender seus impactos na jurisprudência e os limites da responsabilidade civil decorrente do descumprimento dos deveres de fiscalização. A investigação pretende demonstrar como a norma técnica, ao ser incorporada ao raciocínio judicial, transforma-se em instrumento jurídico vinculante, capaz de orientar a governança condominial e de estabelecer parâmetros claros para a responsabilização de síndicos e condomínios.

No âmbito dos objetivos específicos, propõe-se inicialmente examinar o conteúdo normativo da NBR 16280 e sua relação com o direito condominial, evidenciando de que forma a norma técnica dialoga com a legislação civil e com as convenções internas dos condomínios. Em seguida, busca-se identificar tendências jurisprudenciais consolidadas sobre a aplicação da norma, destacando os entendimentos que vêm sendo firmados pelos tribunais brasileiros.

Outro ponto de análise consiste em avaliar os limites do poder de fiscalização do síndico e sua eventual responsabilização pessoal, especialmente nos casos em que medidas coercitivas extrapolam a razoabilidade e configuram abuso de direito. Além disso, pretende-se investigar a responsabilidade civil do condomínio em obras realizadas tanto em áreas comuns quanto em unidades autônomas, considerando os diferentes regimes de responsabilidade que podem ser aplicados. Por fim, o estudo se propõe a oferecer reflexões

críticas sobre a proporcionalidade e a razoabilidade na aplicação da norma, discutindo a necessidade de ajustes que permitam conciliar a segurança coletiva com a proteção dos direitos individuais dos condôminos. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, fundamentada em análise documental e jurisprudencial. Serão examinados julgados paradigmáticos dos Tribunais de Justiça brasileiros (TJSP, TJRJ, TJSC, TJDF), que ilustram diferentes facetas da aplicação da NBR 16280, desde a validade de multas até a responsabilidade civil por danos decorrentes de obras mal fiscalizadas. A análise será complementada por revisão bibliográfica em doutrina especializada sobre direito condominial e responsabilidade civil.

1 A NBR 16280 EM CONDOMÍNIOS

A NBR 16280 representa um marco regulatório fundamental para a gestão de reformas em edificações, particularmente em condomínios, onde a complexidade das relações entre proprietários, a necessidade de preservação do patrimônio coletivo e os riscos à segurança estrutural exigem normatização rigorosa. Esta norma da Associação Brasileira de Normas Técnicas estabelece diretrizes e requisitos técnicos que transformaram a maneira como intervenções prediais devem ser planejadas, executadas e fiscalizadas, elevando significativamente os padrões de segurança e qualidade no setor da construção civil.

A relevância da NBR 16280 no contexto condominial transcende aspectos meramente técnicos, atingindo dimensões de segurança pública, preservação patrimonial e convivência harmoniosa entre moradores. Sua criação nasceu da necessidade urgente de estabelecer parâmetros claros que evitassem acidentes e danos estruturais decorrentes de reformas mal planejadas ou executadas sem o devido controle técnico, uma preocupação especialmente crítica em condomínios, onde intervenções aparentemente isoladas em unidades privadas podem comprometer a segurança de todo o edifício.

A norma impacta diretamente a qualidade das obras de reforma ao estabelecer um padrão técnico elevado e inegociável. Ao exigir a elaboração de um plano de reforma por profissional habilitado, seja engenheiro ou arquiteto, a NBR 16280 garante que todas as etapas sejam planejadas e executadas segundo normas técnicas precisas. Este planejamento rigoroso evita erros e retrabalhos, minimizando tanto os custos financeiros quanto os transtornos aos moradores.

A obrigatoriedade de avaliação prévia da estrutura existente e da análise detalhada dos impactos potenciais da intervenção representa outro pilar fundamental. Esta análise preventiva minimiza significativamente os riscos de danos estruturais, preservando a estabilidade e a segurança do edifício como um todo. Em ambientes condominiais, onde os sistemas prediais são integrados e interdependentes, essa avaliação prévia torna-se ainda mais crucial.

Durante a execução das obras, a NBR 16280 impõe medidas de segurança rigorosas que protegem tanto os trabalhadores quanto os moradores. A implementação de sinalizações adequadas, a proteção dos sistemas de segurança existentes e a manutenção ininterrupta das rotas de emergência criam um ambiente controlado e seguro durante todo o processo de reforma. Esta preocupação com a segurança não é apenas uma questão de boas práticas, mas uma exigência normativa que pode ser fiscalizada e cobrada juridicamente.

A norma também revoluciona a gestão das obras ao estimular a elaboração de cronogramas detalhados, metodologias claras e documentação minuciosa. Essa

abordagem organizacional promove comunicação eficaz entre todos os envolvidos, resultando em obras mais eficientes, com menor desperdício e processos melhor documentados que facilitam a prestação de contas e eventuais consultas futuras.

Um efeito particularmente significativo da norma é a valorização do imóvel. Reformas realizadas com base em diretrizes técnicas sólidas, que demonstram responsabilidade e qualidade, tendem a manter ou até aumentar o valor de mercado dos imóveis, gerando maior confiança entre compradores, locatários e investidores. Além disso, ao evitar intervenções mal executadas, a NBR 16280 contribui para a durabilidade das reformas, reduzindo a necessidade de reparos emergenciais e minimizando custos adicionais a médio e longo prazo.

2 APLICAÇÃO PRÁTICA DA NBR 16280 EM CONDOMÍNIOS

A implementação efetiva da NBR 16280 em condomínios exige compreensão clara de seus mecanismos operacionais e das responsabilidades de cada parte envolvida. A norma estabelece um fluxo de trabalho que começa antes mesmo do início da obra e se estende até o arquivamento final da documentação.

Qualquer reforma realizada em um condomínio deve ser previamente comunicada ao síndico. Este ato inicial não é uma mera formalidade administrativa, mas um requisito fundamental que permite ao síndico exigir a apresentação do plano de reforma elaborado por profissionais habilitados. Essa comunicação prévia possibilita um controle rigoroso e a fiscalização adequada das obras, evitando surpresas e intervenções irregulares que possam comprometer a segurança coletiva.

O plano de reforma, confeccionado por profissional qualificado, deve contemplar diversos elementos essenciais: o escopo completo da obra, os impactos nos sistemas existentes, o cronograma detalhado de execução, as medidas de segurança necessárias, a qualificação dos profissionais envolvidos e a gestão dos resíduos resultantes da intervenção. Este documento torna-se a espinha dorsal de todo o processo, servindo como referência para aprovação, execução e fiscalização.

O síndico assume responsabilidades legais de destaque no processo, detendo a prerrogativa de receber e aprovar ou rejeitar propostas de reforma, fiscalizar o andamento das obras, exigir documentação técnica completa, autorizar a entrada de materiais e trabalhadores, e tomar providências imediatas em caso de irregularidades. Essa função não apenas protege o patrimônio edificado, mas também minimiza os riscos de acidentes e evita possíveis penalidades decorrentes do descumprimento das diretrizes estabelecidas.

A fiscalização contínua é um mecanismo fundamental. O síndico pode solicitar, a qualquer momento, informações e documentos técnicos, garantindo que o andamento da obra esteja em plena conformidade com o plano aprovado e permitindo a rápida correção de eventuais irregularidades. Este acompanhamento ativo é crucial para manter o controle sobre as intervenções e assegurar que não haja desvios do planejamento original.

A NBR 16280 impõe a adoção de medidas de segurança rigorosas durante toda a execução da obra. São recomendadas ações como o isolamento das áreas em reforma, a instalação de sinalizações adequadas e o controle da circulação de pessoas e materiais, o que reduz significativamente os riscos de acidentes e transtornos para trabalhadores, moradores e usuários das áreas comuns. A norma também enfatiza a importância da gestão eficaz dos resíduos gerados e do controle da qualidade do ar, contribuindo para a preservação da saúde dos moradores mesmo durante a execução dos trabalhos.

A norma regula de forma abrangente as obras tanto nas áreas comuns quanto nas unidades privadas, assegurando que todas as intervenções sejam gerenciadas de maneira segura e técnica. Esta abordagem integrada é fundamental, pois mesmo reformas em unidades privadas podem afetar sistemas coletivos, estruturas compartilhadas e a segurança geral do edifício. A aplicação da norma em todos os tipos de intervenção contribui para a manutenção de um ambiente harmonioso e seguro para todos os moradores.

Ao final da obra, a NBR 16280 determina que toda a documentação relativa à reforma seja devidamente arquivada. Esse registro detalhado não apenas possibilita consultas futuras, como também assegura transparência total sobre as intervenções realizadas, fortalecendo a manutenção e a segurança da edificação a longo prazo. Esta documentação torna-se especialmente valiosa em eventuais disputas, avaliações imobiliárias ou novas reformas futuras.

3 CONSEQUÊNCIAS DO DESCUMPRIMENTO DA NBR 16280

O não cumprimento da NBR 16280 pode acarretar uma série de consequências graves que afetam múltiplas dimensões da vida condominial, desde a segurança física dos moradores até a situação legal do condomínio e dos responsáveis pelas obras.

Obras realizadas sem o rigor técnico exigido pela norma podem comprometer a estrutura da edificação, os sistemas de segurança e as instalações essenciais. Este comprometimento aumenta consideravelmente o risco de acidentes graves, danos estruturais e, em casos extremos, até mesmo desabamentos. A fragilização estrutural coloca em perigo direto a integridade física dos usuários, podendo resultar em tragédias com vítimas fatais ou feridos graves.

Intervenções não planejadas adequadamente podem afetar elementos estruturais como vigas, pilares e lajes, sistemas hidráulicos e elétricos compartilhados, além de comprometer sistemas de segurança contra incêndio e rotas de fuga. Em condomínios, onde dezenas ou centenas de pessoas podem ser afetadas simultaneamente, os riscos são exponencialmente maiores.

3.1 Penalidades legais e administrativas

Do ponto de vista legal, a ausência de documentação obrigatória, como a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), sujeita os responsáveis à aplicação de multas, penalidades administrativas e até à paralisação da obra por meio de embargos. Tais falhas documentais podem também gerar processos judiciais, tanto contra os profissionais responsáveis pela execução da obra quanto contra o síndico, que tem o dever legal de fiscalizar as intervenções.

Conforme previsto na convenção ou regimento interno do condomínio, o síndico pode impor multas internas ao morador que realizar obras sem a devida autorização ou em desacordo com as normas estipuladas. Estas multas podem ser significativas e acumular-se ao longo do tempo, além de gerar restrições de uso das áreas comuns ou outras penalidades previstas no regimento.

3.2 Responsabilização do síndico

A responsabilidade do síndico torna-se um ponto crítico no descumprimento da norma. Caso ele não fiscalize e controle adequadamente as reformas, sua omissão pode resultar em responsabilidades judiciais graves, sobretudo se ocorrerem danos ou acidentes

resultantes da execução não conforme da obra. O síndico que se omite de suas obrigações pode ser pessoalmente responsabilizado, civil e criminalmente, pelos danos causados, podendo responder com seu próprio patrimônio.

Esta responsabilização não é meramente teórica. Jurisprudência brasileira já consolidou entendimento de que o síndico tem dever de diligência e pode ser responsabilizado por negligência na fiscalização de obras irregulares, especialmente quando resultem em danos materiais ou à integridade física de terceiros.

3.3 Dificuldades com órgãos públicos

A realização de reformas sem o cumprimento das diretrizes da NBR 16280 pode dificultar ou até impedir a obtenção de licenças essenciais, como alvarás ou habite-se, gerando transtornos significativos com os órgãos públicos responsáveis pela regularização das edificações. Estas dificuldades podem impactar não apenas a unidade reformada, mas potencialmente todo o condomínio, caso irregularidades afetem áreas comuns ou documentação coletiva.

A ausência de documentação adequada também pode criar problemas em transações imobiliárias futuras, avaliações para financiamento, seguros prediais e outras situações que exijam comprovação da regularidade das intervenções realizadas.

3.4 Poder de intervenção direta

O síndico detém poder de intervenção direta, podendo proibir a entrada de materiais e a atuação de prestadores de serviços para obras irregulares. Pode notificar os responsáveis e, se necessário, buscar medidas judiciais para interromper a execução da reforma. Esta intervenção rápida é crucial para evitar que irregularidades se perpetuem e comprometam ainda mais a segurança e a integridade do condomínio.

Em casos extremos, o síndico pode solicitar apoio de autoridades públicas, como a Defesa Civil ou órgãos municipais de fiscalização, para embargar obras que representem risco iminente à segurança. Estas medidas, embora drásticas, são necessárias para proteger o coletivo de moradores.

3.5 Impactos na convivência condominial

Além das consequências legais e de segurança, o descumprimento da norma pode gerar conflitos graves na convivência condominial. Obras irregulares frequentemente resultam em transtornos excessivos, como barulho em horários inadequados, sujeira, poeira, bloqueio de áreas comuns e outros incômodos que afetam a qualidade de vida dos demais moradores. Estes conflitos podem deteriorar o ambiente social do condomínio e gerar disputas judiciais entre vizinhos.

4 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL SOBRE O TEMA

A aplicação prática da NBR 16280 nos tribunais brasileiros revela um cenário jurídico em consolidação, onde os magistrados têm sido chamados a equilibrar o direito de propriedade do condômino com a segurança coletiva do edifício. Este capítulo apresenta uma análise crítica de cinco julgados paradigmáticos que ilustram diferentes facetas da norma técnica: desde a validade das multas por descumprimento até a responsabilidade civil por danos decorrentes de obras mal fiscalizadas.

A seleção dos casos foi orientada pela diversidade de situações fáticas e pela riqueza argumentativa das decisões, permitindo uma compreensão abrangente de como o

Poder Judiciário tem interpretado e aplicado a NBR 16280 no contexto condominial brasileiro.

O julgado (TJSP - Apelação Cível: 1015407-91.2021 .8.26.0002) representa um dos casos mais completos acerca da aplicação da NBR 16280 em condomínios comerciais, pois envolve múltiplas infrações, advertências sucessivas e a discussão sobre a necessidade de aprovação assemblear para a imposição de multas. A autora, proprietária de unidades comerciais, iniciou obras sem observar os procedimentos estabelecidos pelo condomínio com base na referida norma técnica. O conflito agravou-se quando, mesmo após advertências formais, a condômina persistiu na realização das obras irregulares, desistiu do projeto inicial e iniciou novo projeto, novamente sem apresentar a documentação prévia exigida.

> CONDOMÍNIO. Obras realizadas pela autora em unidades comerciais do condomínio réu. Aplicação de advertências para paralização da obra e de multas. Sentença de parcial procedência. Circular do Condomínio que determina a prévia autorização do síndico antes da realização de obras nas unidades. Ausência de nulidade, diante da regularidade da circular em face da Norma ABNT NBR 16280. Impertinência de aprovação de três quartos dos condôminos. Ratificação em assembleia que foi válida. Obra no ano de 2020 que iniciou antes do envio da documentação ao síndico e continuou, mesmo após advertência. Validade da multa imposta. Divergências entre autora e condomínio sobre o projeto. Autora que desistiu do projeto inicial e começou novo, também sem envio prévio da documentação. Novas advertências e novas multas. Pertinência. Desnecessidade de aprovação em assembleia para incidência das multas. Perícia que não identificou risco à segurança nas obras que estariam sendo realizadas, mas apontou a pertinência de correções. Pertinência da recolocação de esquadrias e de projeto para escadas de acesso à cobertura privativa. Eventual aprovação em assembleia de novos projetos e impedimento de obtenção de certificado de manutenção dos sistemas de segurança que não fazem parte dos pedidos iniciais e deles não se conhecem. Sentença parcialmente modificada. Redistribuição dos ônus sucumbenciais. Apelação da autora desprovida. Apelação do réu conhecida em parte e, na parte conhecida, parcialmente provida. (TJ-SP - Apelação Cível: 1015407-91.2021.8.26.0002 São Paulo, Relator.: Carlos Dias Motta, Data de Julgamento: 11/04/2024, Data de Publicação: 12/04/2024).

O Tribunal de Justiça de São Paulo manteve parcialmente a sentença de primeiro grau, reconhecendo a validade da circular expedida pelo condomínio que exigia prévia autorização do síndico para a realização de obras, fundamentada na NBR 16280. Além disso, afastou a necessidade de quórum qualificado de três quartos dos condôminos para a instituição de regras de fiscalização, entendendo que tais medidas se inserem no poder regulamentar da administração condominial. Também foi confirmada a legitimidade das multas aplicadas em razão do início das obras antes da entrega da documentação técnica, bem como a pertinência das correções apontadas pela perícia, incluindo a recolocação de esquadrias e a elaboração de projeto para escadas de acesso à cobertura privativa.

Outro ponto relevante da decisão foi o reconhecimento de que a ausência de risco imediato identificado pela perícia não afasta a obrigatoriedade de cumprimento dos procedimentos previstos na norma técnica. O Tribunal destacou que a NBR 16280 legitima o poder regulamentar do condomínio sobre obras nas unidades autônomas, independentemente de previsão expressa na convenção condominial. Essa compreensão reforça que a norma técnica não se limita à prevenção de danos estruturais, mas estabelece um sistema de controle e documentação que garante a rastreabilidade das intervenções realizadas no edifício.

A posição do TJSP quanto à desnecessidade de aprovação assemblear para aplicação de multas merece especial atenção. O entendimento de que o síndico, no exercício de seu poder de polícia interna, pode aplicar penalidades por descumprimento de normas técnicas fortalece a governança condominial e evita a paralisia administrativa que poderia decorrer da exigência de convocação de assembleias para cada infração.

Contudo, a decisão também revela uma tensão não resolvida: até que ponto o condomínio pode exigir modificações em obras já concluídas quando a perícia não identifica risco à segurança? A determinação de recolocação de esquadrias e a elaboração de projeto para escadas sugerem que o cumprimento formal da NBR 16280 prevalece sobre considerações de proporcionalidade econômica. Essa questão abre espaço para debates futuros sobre os limites da intervenção condominial e a necessidade de ponderação entre rigor técnico e razoabilidade na aplicação das normas.

O próximo julgado (TJRJ - Apelação 00127381420208190002) envolve situação corriqueira na vida condominial, uma reforma de banheiro em apartamento residencial. Os autores realizaram a obra sem apresentar o projeto técnico e a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) exigidos pela NBR 16280 e pela convenção do condomínio.

Após serem cientificados em assembleia geral extraordinária sobre a necessidade de apresentação dos documentos, os condôminos permaneceram inertes. A síndica tentou entregar notificação formal, mas os moradores se recusaram a recebê-la, fato atestado por duas testemunhas. Somente após a emissão do boleto de cobrança da multa é que os autores providenciaram a ART.

> **APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA CUMULADA COM INDENIZATÓRIA. MULTA. UNIDADE CONDOMINIAL. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. RECURSO DOS AUTORES. OBRA NO BANHEIRO DO APARTAMENTO. NORMA NBR 16 .280 DA ABNT QUE DISPÕE SOBRE A NECESSIDADE DE UM PROJETO E UMA ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA - ART- PARA A EXECUÇÃO DE OBRA OU SERVIÇO NA UNIDADE CONDOMINIAL.** autores/apelantes cientificados da necessidade de apresentação dos documentos em assembleia geral extraordinária. inércia. aplicação de multa. tentativa frustrada da síndica de entrega da notificação aos recorrentes. assinaturas apostas por duas testemunhas e depoimentos colhidos na audiência de instrução e julgamento. infração cometida pelos autores/apelantes elencada na convenção do condomínio. recorrentes que apenas providenciaram o ART após a expedição do boleto para a cobrança da penalidade aplicada pelo condomínio. ato ilícito a dar ensejo à anulação da multa e ao dever de indenizar não vislumbrado. valor que observa os parâmetros previstos na convenção do condomínio. recurso desprovido. (TJ-RJ - Apelação: 00127381420208190002, Relator.: Des(A). Francisco De Assis Pessanha Filho, Data De Julgamento: 13/10/2022, Decima Segunda Câmara De Direito Privado (Antiga 14ª Câmara Cível), Data De Publicação: 16/12/2022).

O julgamento proferido pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro representa um importante precedente acerca da aplicação da NBR 16280 em condomínios, especialmente no que se refere à exigência de documentação técnica para a realização de obras. O recurso interposto pelos condôminos foi rejeitado, mantendo-se a validade da multa aplicada, com base em fundamentos sólidos que reforçam a eficácia preventiva da norma técnica quando incorporada às regras internas do condomínio.

A decisão destacou que os condôminos haviam sido previamente cientificados em assembleia sobre as exigências documentais, e que houve comprovação da tentativa de notificação por meio de testemunhos. Além disso, a infração estava expressamente prevista

na convenção condominial, o que legitima a aplicação da penalidade. Outro ponto relevante foi o entendimento de que o providenciamento tardio da ART, realizado apenas após a cobrança, não tem o condão de afastar a infração já consumada. O valor da multa, por sua vez, foi considerado adequado, por estar dentro dos parâmetros convencionais.

Esse julgado evidencia que a exigência de documentação técnica não constitui mero formalismo burocrático, mas sim um instrumento de proteção coletiva. Mesmo em obras aparentemente simples, como reformas de banheiro, a observância da NBR 16280 é necessária para garantir a segurança e a rastreabilidade das intervenções realizadas no edifício. O Tribunal também interpretou corretamente a conduta evasiva dos condôminos, que se recusaram a receber notificações e permaneceram inertes após a cientificação em assembleia. Longe de constituir excludente de responsabilidade, tais atitudes foram consideradas agravantes da infração.

Outro aspecto relevante da decisão é o precedente estabelecido quanto ao momento da regularização. A apresentação tardia da ART, após a aplicação da multa, não possui efeito retroativo, o que preserva a eficácia do sistema de fiscalização e impede que condôminos ignorem as exigências para regularizar apenas quando conveniente.

Entretanto, a decisão também suscita reflexão crítica sobre a proporcionalidade da exigência de ART para obras em banheiros. Embora a NBR 16280 estabeleça critérios para a classificação das obras, a aplicação indiscriminada da exigência de responsável técnico para qualquer intervenção pode gerar custos desproporcionais aos condôminos. O ideal seria que as convenções condominiais estabelecessem uma gradação de exigências conforme a complexidade e o potencial de impacto da obra, equilibrando a necessidade de segurança com a razoabilidade econômica.

Assim, o julgado reafirma a importância da NBR 16280 como instrumento de governança condominial, mas também abre espaço para debates sobre a proporcionalidade das exigências técnicas e a necessidade de ajustes normativos que tornem o sistema mais equilibrado e eficiente.

Já o julgamento proferido pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC, Apelação n. 5010824-11.2019.8.24.0005) constitui um precedente paradigmático ao estabelecer os limites do poder de fiscalização do síndico em matéria de obras condominiais. A decisão manteve integralmente a sentença de primeiro grau e reconheceu a legitimidade passiva da síndica com base na teoria da asserção, uma vez que os atos praticados extrapolaram suas funções regulares.

> **DIREITO CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO SÍNDICO. ILEGITIMIDADE PASSIVA. DANO MORAL. DESPROVIMENTO. I. CASO EM EXAME** 1. A parte autora alega na inicial que a síndica do condomínio interrompeu a reforma de seu apartamento e negou o religamento da energia elétrica, causando-lhe danos extrapatrimoniais. O juízo de origem, em cognição sumária, determinou o religamento da energia, e no julgamento do mérito confirmou a tutela de urgência, reconheceu a ilegitimidade passiva do condomínio e condenou a síndica ao pagamento de indenização por danos morais no valor de R$ 10.000,00. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. Há três questões em discussão: (i) saber se a síndica é parte legítima para figurar no polo passivo da demanda; (ii) saber se a negativa de religamento da energia elétrica e a interrupção da reforma configuram ato ilícito passível de indenização; e (iii) saber se é cabível a redução do valor da indenização por danos morais. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. Sob a ótica da teoria da asserção, a síndica é parte legítima para figurar no polo passivo da demanda, motivo pelo qual a preliminar de ilegitimidade passiva é afastada. 4. O acervo probatório demonstra que a postura da ré extrapolou os deveres e obrigações de síndica, importando em abuso de direito, pois privou arbitrariamente

> a autora de usufruir da energia elétrica por 20 dias consecutivos, sem qualquer elemento apto a justificar a medida e mesmo após apresentado o documento técnico (ART) solicitado à condômina. 5. O valor da indenização por danos morais fixado em primeiro grau é considerado razoável e proporcional aos transtornos enfrentados pela parte autora. Mantido o quantum indenizatório em face da inexistência de elementos que justifiquem a redução pleiteada. 6. Em se tratando de matéria de ordem pública, os índices de correção monetária e juros de mora devem ser corrigidos de ofício, em conformidade com a Lei nº 14 .905/2024. IV. DISPOSITIVO E TESE 7. Recurso desprovido. Corrigidos, de ofício, os consectários legais. Dispositivos relevantes citados: CPC, art. 17; CPC, arts. 389 e 406; Lei n. 14.905/2024. Jurisprudência relevante citada: STJ, REsp n. 1 .832.371/MG, rel. Nancy Andrighi, Terceira Turma, j. 22/6/2021. (TJSC, Apelação n. 5010824-11.2019.8.24.0005, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Eduardo Gallo Jr., Sexta Câmara de Direito Civil, j. 26-08-2025).

O Tribunal caracterizou como abuso de direito a privação arbitrária de energia elétrica por vinte dias, ressaltando a inexistência de justificativa para a manutenção do corte após a apresentação da ART. Além disso, considerou razoável e proporcional o quantum indenizatório fixado em R$ 10.000,00, corrigindo de ofício os consectários legais conforme a Lei nº 14.905/2024.

A decisão é relevante porque deixa claro que a NBR 16280 não confere ao síndico poderes ilimitados de coerção sobre os condôminos. O corte de energia elétrica, utilizado como medida de pressão para a regularização de obras, foi corretamente interpretado como forma de autotutela vedada pelo ordenamento jurídico. O síndico dispõe de mecanismos legítimos para assegurar o cumprimento das normas técnicas, como advertências, multas e ações judiciais, mas a interrupção de serviços essenciais extrapola qualquer interpretação razoável de suas atribuições.

Outro aspecto digno de nota é a condenação pessoal da síndica, e não do condomínio. O Tribunal aplicou de forma adequada a distinção entre atos praticados no exercício regular da função, que responsabilizam o condomínio, e atos praticados com excesso ou desvio, que responsabilizam pessoalmente o agente. Essa diferenciação reforça a necessidade de que os administradores condominiais atuem dentro dos limites da legalidade e da proporcionalidade, evitando que o zelo pela norma técnica se transforme em abuso de poder.

Este caso serve como advertência para síndicos que, imbuídos de excesso de rigor na aplicação da NBR 16280, ultrapassam os limites da razoabilidade. A norma técnica deve ser compreendida como instrumento de segurança coletiva e não como arma de perseguição a condôminos. A fiscalização precisa ser firme, mas sempre proporcional e respeitosa aos direitos fundamentais dos moradores, garantindo o equilíbrio entre a proteção da coletividade e a preservação das garantias individuais.

O próximo caso (TJDF 07651572420218070016) envolve a dimensão da responsabilidade civil decorrente do descumprimento dos deveres de fiscalização previstos na NBR 16280. Um condomínio contratou uma empresa de Engenharia para reforma geral da cobertura do prédio. A obra, iniciada em agosto de 2021, tinha prazo de 45 dias, coincidindo com o final do período de seca no Distrito Federal. Com a chegada das chuvas, o apartamento das autoras (locatárias de unidade abaixo da área em obras) foi alagado, causando destruição de móveis e pertences. As moradoras haviam comunicado problemas em duas ocasiões anteriores ao síndico e ao zelador, sem que providências fossem tomadas.

PROCESSO CIVIL E CIVIL. OBRA PARA REFORMA DE TELHADO EM PRÉDIO DE CONDOMÍNIO. ALAGAMENTO DE UNIDADE DO CONDOMÍNIO - NEXO DE CAUSALIDADE. DANO MORAL CARACTERIZADO. VALOR - RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. RECURSO CONHECIDO. PRELIMINAR REJEITADA. NO MÉRITO, IMPROVIDO. 1. Nos termos da NBR 16.280, elaborada pelo Comitê Brasileiro da Construção Civil e publicada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), cumpre ao síndico, representante do condomínio, a tarefa de fiscalizar a obra para que seja executada como foi aprovada no plano de reforma. No presente caso, além de ser responsável pela fiscalização, o condomínio também responde como dono da obra, uma vez que se trata de? reforma geral da cobertura? área de propriedade comum dos condôminos (art. 1.331, CC) e, assim sendo, responde solidariamente com a construtora a quem confiou a execução da obra pelos vícios de qualidade apresentados pela construção ou pelos danos ocorridos em decorrência dela, restando legitimado, pois, a compor o polo passivo da ação em que se requer a reparação de danos ocorridos em decorrência da falha na execução da obra. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA REJEITADA. 2. Narram as autoras que alugaram imóvel situado no condomínio réu e que, em decorrência da reforma na cobertura e a chegada das chuvas, tiveram o apartamento alagado e os móveis destruídos, o que lhes causou prejuízos. Relatam que foram obrigadas a se deslocar para a casa de amigos, ante a impossibilidade de habitar o local. Requerem a condenação dos réus no pagamento de indenização por danos materiais e morais. A sentença julgou parcialmente procedente o pedido para condenar solidariamente os réus no pagamento de R$ 13 .000,00, pelos danos materiais, e de R$ 2.500,00 para cada autora, a título de indenização por danos morais, o que ensejou a interposição do presente recurso. 3. Primeiramente, vale esclarecer que o imóvel foi locado com fins residenciais, conforme disposto no Item V do contrato de locação (ID 36395516 - Pág. 1). Noutra via, inobstante tratar-se de condomínio edilício comercial, o fato de existir morador que use a unidade imobiliária como residência não afasta a responsabilidade do condomínio ou da construtora por eventuais danos causados por obra realizada por eles. 4. Incontroverso o fato de que, em 06/08/2021, a empresa Blue Engenharia foi contratada pelo Condomínio do Edifício Monteverde para a reforma geral da cobertura do prédio, serviços que implicariam? a. remoção completa do telhado existente; b. criação de cobertura técnica com a ampliação de vãos e calhas para passagem de pessoal; c. desmontagem da estrutura do telhado existente para reaproveitamento dos ferros na nova estrutura; d. regularização da laje descoberta com manta asfáltica de 3 a 4 mm; e . confecção de novo telhado com telha metálica trapezoidal; f. criação de drenos e caimentos para água pluvial; g. proteção mecânica em argamassa 1:3 nas áreas descobertas; h. nova instalação de distribuição de água fria na cobertura? (ID 36395519 - Pág. 2/3). 5. Foi pactuado que a obra teria duração de 45 dias, contados a partir da assinatura do contrato (ID 36395519 - Pág. 3). Assim, assinado o contrato em 06/08/2021, o prazo para conclusão dos serviços findaria em 20/09/2021, época em que se aguarda o fim do período de seca e a chegada das chuvas no Distrito Federal. Dessa forma, deveria a construtora ter realizado a adequada vedação do telhado com o objetivo de impedir infiltrações no apartamento abaixo da área em obras. Trata-se de fortuito interno, inerente à atividade da empresa construtora, fazendo parte dos riscos do empreendimento. 6. Por sua vez, deveria o Condomínio ter fiscalizado o andamento da obra e requerido a vedação da laje sobre o imóvel onde reside a autora. Vale ressaltar que não se trata de fato isolado e que o Condomínio estava ciente dos problemas causados pela obra, pois, em duas ocasiões anteriores, as autoras procuraram o síndico e o zelador para relatar e mostrar os estragos decorrentes das chuvas antecedentes (ID 36395512 - Pág. 4), porém, sem que qualquer providência fosse tomada pelo Condomínio junto à construtora. 7. Inobstante a Cláusula Sexta, alínea J, do contrato dispor sobre a responsabilidade da construtora por eventuais falhas na prestação dos serviços e danos ocorridos durante a obra (ID 36395512 - Pág. 5), a Cláusula Sétima

> determina que é responsabilidade do Condomínio contratante? fiscalizar a execução dos serviços objeto do contrato? (ID 36395519 - Pág. 8). Trata-se de relação bilateral que deve ser resolvida entre as partes contratantes nos termos do pacto firmado, inoponível contra terceiro que não participou da negociação. Dessa forma, reconhecida a responsabilidade solidária das partes, pode o Condomínio, valendo-se do direito de regresso, questionar eventual culpa pelo prejuízo causado ao condômino em ação própria. 8. Na lição de Sérgio Cavalieri Filho, "dano moral é a lesão de bem integrante da personalidade, tal como a honra, a liberdade, a saúde, a integridade psicológica, causando dor, sofrimento, tristeza, vexame e humilhação à vítima" (in Programa de Responsabilidade Civil, 2ª Edição, Malheiros Editores, p. 78). 9. No caso, as autoras demonstraram que, em virtude dos vazamentos, o apartamento foi inundado e seus pertences foram danificados (ID 36395539/ 36397036). 10. É certo que os fatos narrados pelas autoras, dentre os quais encontrar seus móveis e pertences pessoais enxarcados e ter que pedir abrigo em casa de amigos, são capazes de causar sentimentos de dor e sofrimento, passíveis de indenização. Os desdobramentos vividos pelas autoras, ultrapassaram a esfera do mero dissabor, sendo capazes de ensejar abalo a atributos da personalidade humana. 11. O arbitramento do valor de indenização por dano moral não obedece a critério estrito de legalidade, até porque seria impossível a quantificação? tabelada? do prejuízo decorrente da violação a direito subjetivo da personalidade, sendo certo que tal indenização tem caráter essencialmente satisfativo, posto que impossível de equiparação econômica. 12. Atento às diretrizes acima elencadas, bem como os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, tenho como justo e suficiente o valor de indenização por danos morais fixado na sentença de R$ 2.500,00 para cada autora, quantia capaz de compensar os danos sofridos pela parte autora, sem, contudo, implicar em enriquecimento sem causa. 13. RECURSO CONHECIDO. Preliminar rejeitada. No mérito, IMPROVIDO. 14. Sentença mantida por seus próprios e jurídicos fundamentos, com súmula de julgamento servindo de acórdão, na forma do artigo 46 da Lei nº 9 .099/95. 15. Diante da sucumbência, nos termos do artigo 55 da Lei dos Juizados Especiais (Lei nº 9.099/95), condeno o recorrente ao pagamento das custas processuais e honorários advocatícios, estes fixados em 15% (quinze por cento), divididos pro rata, sobre valor da condenação. (TJ-DF 07651572420218070016 1439714, Relator.: DANIEL FELIPE MACHADO, Data de Julgamento: 27/07/2022, Terceira Turma Recursal, Data de Publicação: 08/08/2022).

O Tribunal manteve a sentença que condenou solidariamente o condomínio e a construtora, reconhecendo a responsabilidade do condomínio como dono da obra em área comum, nos termos do artigo 1.331 do Código Civil, e também como fiscalizador nos moldes da NBR 16280. A construtora, por sua vez, foi responsabilizada pelo fortuito interno inerente à atividade, afastando-se a preliminar de ilegitimidade passiva arguida pelo condomínio. Foram fixados danos materiais no valor de R$ 13.000,00 e danos morais de R$ 2.500,00 para cada autora, estabelecendo-se a solidariedade entre condomínio e construtora, com ressalva do direito de regresso.

Este julgado é fundamental para a compreensão da NBR 16280 como fonte de deveres jurídicos, e não apenas como recomendação técnica. O Tribunal citou expressamente a norma ao fundamentar a responsabilidade do condomínio, destacando que cabe ao síndico, representante legal, fiscalizar a obra para que seja executada conforme o plano de reforma aprovado. A decisão, portanto, estabelece uma dupla fundamentação para a responsabilidade condominial: de um lado, como dono da obra em área comum, em regime de responsabilidade objetiva; de outro, como fiscalizador, em regime de responsabilidade por omissão.

O aspecto mais relevante da decisão é o reconhecimento de que a inércia do síndico após as comunicações das moradoras agrava a responsabilidade. O dever de fiscalização

não pode ser entendido como mera formalidade, mas exige acompanhamento efetivo e adoção de medidas concretas quando identificados problemas. A solidariedade entre condomínio e construtora, com ressalva do direito de regresso, revela-se solução juridicamente adequada, pois assegura a proteção da vítima sem prejuízo da posterior distribuição interna de responsabilidades.

Este caso demonstra que a NBR 16280 protege não apenas a estrutura física do edifício, mas também os moradores contra danos decorrentes de obras mal executadas ou fiscalizadas. A decisão reforça a importância da norma técnica como instrumento de segurança coletiva e de responsabilização jurídica, consolidando sua relevância no âmbito da governança condominial.

O próximo julgado (TJRJ - AI: 00556771020238190000 202300277213), trata-se de um agravo de instrumento que envolve situação de urgência em que o condomínio buscou a paralisação imediata de obras realizadas de uma unidade, diante de indícios de comprometimento estrutural do edifício.

A condômina realizou alterações no quadro de energia elétrica do condomínio de forma irregular, sem autorização da concessionária. Após o início das obras (sem comunicação prévia à síndica), surgiram rachaduras no imóvel localizado abaixo. O condomínio ajuizou ação de nunciação de obra nova com pedido demolitório, requerendo tutela de urgência para paralisação. O juízo de primeiro grau indeferiu a tutela por ausência de laudo técnico. O condomínio interpôs agravo de instrumento.

> **AGRAVO DE INSTRUMENTO. NUNCIAÇÃO DE OBRA NOVA COM PEDIDO DEMOLITÓRIO**. DECISÃO QUE INDEFERIU A TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA, REQUERIDA A FIM DE OBTER A SUSPENSÃO DAS OBRAS REALIZADAS NA UNIDADE 701 DO CONDOMÍNIO, DIANTE DA INEXISTÊNCIA DE LAUDO TÉCNICO ANEXADO AOS AUTOS. RECORRE O AUTOR, REQUERENDO A REFORMA DA DECISÃO, PARA QUE SEJA DETERMINADA A IMEDIATA PARALISAÇÃO DAS OBRAS, SOB PENA DE MULTA DIÁRIA, ALÉM DA EXPEDIÇÃO DE MANDADO DE CONSTATAÇÃO POR OFICIAL DE JUSTIÇA PARA COMPROVAR O CUMPRIMENTO DA TUTELA. RECURSO QUE MERECE PROSPERAR EM PARTE. PRESENÇA DOS REQUISITOS DO ARTIGO 300 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. DEMONSTRAÇÃO DA PROBABILIDADE DO DIREITO E DO FUNDADO RECEIO DE DANO GRAVE. RÉ QUE REALIZOU, POR CONTA PRÓPRIA, ALTERAÇÕES NO PC DE ENERGIA ELÉTRICA DO CONDOMÍNIO, DE FORMA IRREGULAR, SEM QUE HOUVESSE SEQUER AUTORIZAÇÃO DA CONCESSIONÁRIA DE ENERGIA. RACHADURAS NO IMÓVEL LOCALIZADO ABAIXO DO DA RÉ QUE SURGIRAM APÓS A OBRA, INICIADA SEM COMUNICAÇÃO PRÉVIA À SÍNDICA. VEROSSIMILHANÇA NAS ALEGAÇÕES AUTORAIS REFORÇADA PELO FATO DE TER HAVIDO NOTIFICAÇÃO EXTRAJUDICIAL DA ORA AGRAVADA. FATO DE NÃO HAVER LAUDO TÉCNICO ANEXADO PELA PARTE AUTORA AOS AUTOS QUE NÃO PODE SE SOBREPOR AO RISCO À VIDA DOS MORADORES DO CONDOMÍNIO CASO, DE FATO, AS INTERVENÇÕES NO IMÓVEL DA AGRAVADA ESTEJAM CAUSANDO DANOS À ESTRUTURA DO EDIFÍCIO. SUPOSTA EXISTÊNCIA DE OUTROS PROBLEMAS ESTRUTURAIS NO EDIFÍCIO QUE NÃO É APTA A ENSEJAR O INDEFERIMENTO DA MEDIDA LIMINAR, NÃO AFASTANDO O RISCO DE DANO DECORRENTE DA OBRA REALIZADA PELA RÉ. FATO DE A OBRA ESTAR SENDO REALIZADA SOMENTE PARA PEQUENOS REPAROS, COMO AFIRMA A AGRAVADA, OU SE TRATAR DE INTERVENÇÃO QUE NECESSITE SER REALIZADA EM OBSERVÂNCIA À NBR 16280 E COM AUTORIZAÇÃO DA SÍNDICA, QUE É MATÉRIA DE MÉRITO, NÃO CABENDO TAL DISCUSSÃO EM SEDE DE AGRAVO DE INSTRUMENTO. MOMENTO PROCESSUAL QUE PERMITE APENAS A ANÁLISE DA PRESENÇA, OU NÃO, DOS REQUISITOS

> ENSEJADORES DA CONCESSÃO DA MEDIDA. AUSÊNCIA DE RISCO DE DANO À AGRAVADA. ENTENDIMENTO QUE PODERÁ SER ALTERADO A QUALQUER MOMENTO. POSSIBILIDADE DE RETOMADA DA OBRA, CASO SOBREVENHA COMPROVAÇÃO DE QUE ESTA É REGULAR E NÃO COMPROMETE A PARTE ESTRUTURAL DO PRÉDIO. DESNECESSIDADE, POR ORA, DE EXPEDIÇÃO DE MANDADO DE CONSTATAÇÃO. CUMPRIMENTO OU NÃO DA TUTELA QUE PODE SER FACILMENTE VERIFICADO PELA PARTE AUTORA. PARCIAL PROVIMENTO DO RECURSO, CONFIRMANDO-SE A TUTELA RECURSAL ANTERIORMENTE DEFERIDA, A FIM DE DETERMINAR A IMEDIATA PARALISAÇÃO DAS OBRAS REALIZADAS NA UNIDADE 701 DO CONDOMÍNIO AUTOR, SOB PENA DE MULTA DIÁRIA DE R$500,00 (QUINHENTOS REAIS) POR DIA DE DESCUMPRIMENTO, LIMITADA A R$10 .000,00 (DEZ MIL REAIS). PREJUDICADOS OS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO DA AGRAVADA. (TJ-RJ - AI: 00556771020238190000 202300277213, Relator.: Des(a). CINTIA SANTAREM CARDINALI, Data de Julgamento: 18/10/2023, QUINTA CAMARA DE DIREITO PRIVADO (ANTIGA 24ª CÂMAR, Data de Publicação: 23/10/2023)

O julgamento proferido pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro é exemplar na forma como equilibra o formalismo processual com a proteção da segurança coletiva. O recurso foi parcialmente provido, reconhecendo a presença dos requisitos do artigo 300 do Código de Processo Civil, isto é, a probabilidade do direito e o perigo de dano. A verossimilhança das alegações foi reforçada pela existência de notificação extrajudicial prévia, e o Tribunal considerou irrelevante a ausência de laudo técnico diante do risco à vida dos moradores. Assim, determinou a paralisação imediata das obras, fixando multa diária de R$ 500,00, limitada a R$ 10.000,00, e indeferiu o pedido de mandado de constatação por oficial de justiça, ressalvando que a obra poderia ser retomada caso fosse comprovada sua regularidade.

A decisão de primeiro grau havia condicionado a concessão da tutela à apresentação de laudo técnico, privilegiando a forma sobre a substância. O Tribunal, entretanto, compreendeu que o risco à vida não pode aguardar a produção de prova pericial. A fundamentação da relatora foi clara ao afirmar que a ausência de laudo técnico não poderia se sobrepor ao risco concreto de danos à estrutura do edifício e, consequentemente, à vida dos moradores.

Nesse contexto, o Tribunal aplicou corretamente o princípio da precaução. Diante de indícios razoáveis de risco estrutural, como rachaduras surgidas após o início da obra, alterações irregulares na rede elétrica e ausência de comunicação prévia, a paralisação cautelar foi considerada medida proporcional, que não causa dano irreversível à condômina. A menção expressa à NBR 16280 como parâmetro para análise da regularidade da obra demonstra a incorporação da norma técnica ao raciocínio judicial. O Tribunal reconheceu que a discussão sobre a natureza da intervenção, se pequenos reparos ou obra sujeita à NBR 16280, é matéria de mérito, mas que os indícios de irregularidade bastam para justificar a tutela de urgência.

Por fim, a fixação de multa diária com teto revela solução equilibrada, capaz de pressionar o cumprimento da decisão sem impor obrigação desproporcional. O julgado, portanto, reafirma a importância da NBR 16280 como instrumento de segurança coletiva e evidencia que, em situações de risco, a proteção da vida e da integridade dos moradores deve prevalecer sobre exigências formais de prova técnica.

A análise desses julgados permite identificar tendências consolidadas na jurisprudência brasileira acerca da aplicação da NBR 16280. Os tribunais têm reconhecido a norma como verdadeira fonte de deveres jurídicos, afastando a ideia de que se trata

apenas de recomendação técnica. Nesse sentido, a NBR 16280 fundamenta tanto o poder regulamentar do condomínio quanto a responsabilidade civil decorrente de seu descumprimento.

A jurisprudência também revela a busca por equilíbrio entre o direito de propriedade do condômino e a segurança coletiva do edifício. As restrições à liberdade de reforma são aceitas quando se mostram proporcionais e fundamentadas em riscos concretos, de modo a preservar a integridade estrutural sem inviabilizar o exercício legítimo da propriedade.

Outro aspecto relevante é a delimitação dos poderes de fiscalização do síndico. Embora lhe sejam conferidos poderes amplos para garantir o cumprimento das normas técnicas, tais poderes não são ilimitados. Medidas coercitivas extremas, como o corte de energia elétrica, configuram abuso de direito e podem ensejar responsabilização pessoal do administrador.

A responsabilidade civil do condomínio também se destaca como consequência do descumprimento dos deveres de fiscalização previstos na NBR 16280. Quando a inércia ou a omissão do síndico resulta em danos a condôminos ou terceiros, os tribunais têm reconhecido a obrigação de indenizar, reforçando o caráter vinculante da norma técnica.

Em situações de risco estrutural, a jurisprudência tem admitido a concessão de tutelas de urgência para paralisação de obras, mesmo sem a apresentação de laudo técnico prévio. Essa postura reflete a aplicação do princípio da precaução, segundo o qual a proteção da vida e da segurança coletiva deve prevalecer sobre exigências formais de prova.

A consolidação desses entendimentos contribui para a segurança jurídica nas relações condominiais e reforça a importância da NBR 16280 como instrumento de proteção da integridade estrutural dos edifícios e da segurança de seus ocupantes. A norma, ao ser incorporada ao raciocínio judicial, deixa de ser mero parâmetro técnico e passa a integrar o sistema jurídico como referência obrigatória para a gestão das obras em condomínios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A NBR 16280 revela-se como muito mais do que um conjunto de diretrizes técnicas: constitui um verdadeiro instrumento jurídico e social de proteção coletiva, de gestão patrimonial e de garantia da segurança em ambientes condominiais. Sua observância rigorosa não se limita ao cumprimento formal de normas, mas traduz-se em uma responsabilidade ética e legal voltada à preservação da vida, da integridade física e do patrimônio dos moradores.

Para os condomínios, a norma oferece uma estrutura clara e sistematizada para a gestão de reformas, distribuindo responsabilidades e estabelecendo mecanismos de controle que asseguram a proteção do patrimônio coletivo. Para os síndicos, fornece parâmetros objetivos que orientam a tomada de decisões e reduzem a margem de erro na aprovação e fiscalização de obras, fortalecendo a governança condominial. Para os moradores, representa a garantia de que reformas serão conduzidas com qualidade, segurança e respeito ao interesse comum, promovendo um ambiente de convivência mais harmonioso.

O descumprimento da NBR 16280, por sua vez, expõe todos os envolvidos a riscos inaceitáveis, que vão desde o comprometimento estrutural e acidentes graves até a imposição de penalidades legais severas e a desvalorização patrimonial. Em um cenário

em que a segurança das edificações é cada vez mais fiscalizada e valorizada, ignorar suas diretrizes.

A análise jurisprudencial demonstra que os tribunais brasileiros têm reconhecido a NBR 16280 como fonte de deveres jurídicos, legitimando o poder regulamentar dos condomínios e impondo responsabilidades civis pelo seu descumprimento. Esse reconhecimento reforça a necessidade de que síndicos, administradoras e profissionais da construção civil adotem postura diligente e responsável, evitando tanto a omissão quanto o excesso de rigor que possa configurar abuso de direito.

Assim, o conhecimento aprofundado e a aplicação rigorosa da NBR 16280 devem ser compreendidos como prioridade absoluta para todos os atores envolvidos na vida condominial. Somente por meio de sua observância integral é possível assegurar que as intervenções prediais contribuam efetivamente para a valorização, a durabilidade e a segurança das edificações, consolidando um ambiente coletivo seguro, organizado e juridicamente protegido.

REFERÊNCIAS

AECWEB. **Dicas para reformar conforme a NBR 16280**. [S.l.]: AECweb, [s.d.]. Disponível em: https://www.aecweb.com.br/revista/materias/dicas-para-reformar-conforme-a-nbr-16280/12115. Acesso em: 16 fev. 2026.

AETEC – Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Técnicos de Cotia. **Reforma: ela mudou! Entra em vigor a ABNT NBR 16280:2020.** Cotia: AETEC, 2020. Disponível em: https://aetec.org.br/reforma-ela-mudou-entra-em-vigor-a-abnt-nbr-16280-2020/. Acesso em: 16 fev. 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Recurso nº 0765157-24.2021.8.07.0016.** Relator: Daniel Felipe Machado. Julgado em: 27 jul. 2022. Terceira Turma Recursal. Publicado em: 8 ago. 2022. Disponível em: https://tjdf.jus.br.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Agravo de Instrumento nº 0055677-10.2023.8.19.0000.** Relatora: Des. Cíntia Santarém Cardinali. Julgado em: 18 out. 2023. Quinta Câmara de Direito Privado (antiga 24ª Câmara). Publicado em: 23 out. 2023. Disponível em: https://www.tjrj.jus.br.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Apelação nº 0012738-14.2020.8.19.0002**. Relator: Des. Francisco de Assis Pessanha Filho. Julgado em: 13 out. 2022. Décima Segunda Câmara de Direito Privado (antiga 14ª Câmara Cível). Publicado em: 16 dez. 2022. Disponível em: https://www.tjrj.jus.br.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. **Apelação nº 5010824-11.2019.8.24.0005**. Relator: Eduardo Gallo Jr. Julgado em: 26 ago. 2025. Sexta Câmara de Direito Civil. Disponível em: https://www.tjsc.jus.br.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível nº 1015407-91.2021.8.26.0002**. Relator: Carlos Dias Motta. Julgado em: 11 abr. 2024. Publicado em: 12 abr. 2024. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br.

CERES – Centro de Referência em Saúde do Trabalhador. **Palestra CREA – Condomínios Verticais**. Piracicaba: CERES, [s.d.]. Disponível em: http://www.cerest.piracicaba.sp.gov.br/site/images/Palestra_CREA_Condominios_Verticais.pdf. Acesso em: 16 fev. 2026.

CES CONSULTENG. **Plano de reforma NBR 16280: guia completo**. [S.l.]: CES Consulteng, [s.d.]. Disponível em: https://www.cesconsulteng.com.br/blog/categorias/artigos/plano-de-reforma-nbr-16280-guia-completo. Acesso em: 16 fev. 2026.

CRT-03. **Obras e serviços em edificações: nova NBR 16280**. [S.l.]: Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 3ª Região, [s.d.]. Disponível em: https://www.crt03.gov.br/obras-e-servicos-em-edificacoes-nova-nbr-16280/. Acesso em: 16 fev. 2026.

CYNTMAR Engenharia. **A importância da NBR 16280 para reformas em condomínios**. [S.l.]: Cyntmar, [s.d.]. Disponível em: https://cyntmar.com.br/a-importancia-da-nbr-16280-para-reformas-em-condominios/. Acesso em: 16 fev. 2026.

FERNANDES GROSSI. **Reformas em condomínios: ABNT NBR 16280**. [S.l.]: Fernandes Grossi, [s.d.]. Disponível em: https://fernandesgrossi.com.br/reformas-em-condominios-abnt-nbr-16280/. Acesso em: 16 fev. 2026.

GROUP SOFTWARE. **NBR 16280: reformas em condomínios**. [S.l.]: Group Software, [s.d.]. Disponível em: https://www.groupsoftware.com.br/blog/nbr-16280/. Acesso em: 16 fev. 2026.

HABITACIONAL. **NBR 16280: obras em condomínio.** [S.l.]: Habitacional, [s.d.]. Disponível em: https://habitacional.com.br/nbr-16280-obras-em-condominio/. Acesso em: 16 fev. 2026.

JUSBRASIL. **As reformas e obras em apartamentos e a NBR 16280 da ABNT**. [S.l.]: JusBrasil, [s.d.]. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/as-reformas-e-obras-em-apartamentos-e-a-nbr-16280-da-abnt/140774056. Acesso em: 16 fev. 2026.

NEXTIN. **NBR 16280 – Academy**. [S.l.]: Nextin, [s.d.]. Disponível em: https://nextin.com.br/br/academy/nbr-16280/. Acesso em: 16 fev. 2026.

NORMAS. **ABNT NBR 16280 – Reforma em edificações: sistema de gestão de reformas.** [S.l.]: Normas.com.br, [s.d.]. Disponível em: https://www.normas.com.br/visualizar/abnt-nbr-nm/34088/abnt-nbr16280-reforma-em-edificacoes-sistema-de-gestao-de-reformas-requisitos. Acesso em: 16 fev. 2026.

OLHAR DIRETO. **Reformas em condomínios: os síndicos devem cumprir a NBR 16280**. Cuiabá: Olhar Direto, [s.d.]. Disponível em: https://www.olhardireto.com.br/artigos/exibir.asp?id=6716&artigo=reformas-em-condominios-os-sindicos-devem-cumprir-a-nbr-16280-. Acesso em: 16 fev. 2026.

S4C CONSTRUÇÕES. **O que acontece se o morador fizer a reforma sem o laudo NBR 16280**. [S.l.]: S4C, [s.d.]. Disponível em: https://s4cconstrucoes.com.br/o-que-acontece-se-o-morador-fazer-a-reforma-sem-o-laudo-nbr-16280/. Acesso em: 16 fev. 2026.

SACRES. **Norma ABNT NBR 16280**. [S.l.]: Sacres, 2019. Disponível em: https://www.sacres.com.br/wp-content/uploads/2019/03/Norma-ABNT-NBR-16280.pdf. Acesso em: 16 fev. 2026.

SIENGE. **NBR 16280: guia completo**. [S.l.]: Sienge Blog, [s.d.]. Disponível em: https://sienge.com.br/blog/nbr16280/. Acesso em: 16 fev. 2026.

SINDICO LEGAL. **NBR 16280: de quem é a responsabilidade pelas obras no condomínio?**. [S.l.]: Síndico Legal, [s.d.]. Disponível em: https://sindicolegal.com/nbr-16280-de-quem-e-a-responsabilidade-pelas-obras-no-condominio/. Acesso em: 16 fev. 2026.

SINDICONET. **NBR 16280: aplico multa pelo não cumprimento?**. São Paulo: Conviver/Sindiconet, [s.d.]. Disponível em: https://conviver.sindiconet.com.br/pergunta/nbr-16280-aplico-multa-nao-cumprimento-141359. Acesso em: 16 fev. 2026.

SINDICONET. **Obras em apartamento: quem é o responsável técnico?**. São Paulo: Sindiconet, [s.d.]. Disponível em: https://www.sindiconet.com.br/informese/obras-em-apartamento-quem-e-o-responsavel-tecnico-manutencao-abnt-16280. Acesso em: 16 fev. 2026.

TERRA. **Reformas no apartamento e norma NBR 16280: como evitar transtornos**. São Paulo: Terra, [s.d.]. Disponível em: https://www.terra.com.br/noticias/dino/reformas-no-apartamento-e-norma-nbr-16280-como-evitar-transtornos-de-pequenas-dores-de-cabeca-a-desabamentos,730ada1091fd231c2d6e1a7375ffced71hr1r037.html. Acesso em: 16 fev. 2026.

TOWNSQ. **NBR 16280: obras e manutenções em condomínios**. [S.l.]: Townsq Blog, [s.d.]. Disponível em: https://blog.townsq.com.br/obras-e-manutencoes/nbr-16280/. Acesso em: 16 fev. 2026.

UCONDO. **NBR 16280: norma da ABNT para reforma de edificações**. [S.l.]: UCondo Blog, [s.d.]. Disponível em: https://www.ucondo.com.br/blog/nbr-16280-norma-da-abnt-para-reforma-de-edificacoes. Acesso em: 16 fev. 2026.

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL DA COMUNIDADE LGBTQIAPN+ NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE EM JOINVILLE/SC

Vinicios Caldas de Oliveira[1]
Andrea Heidemann[2]
Ana Cristina Heidemann Maria[3]

Resumo: Apesar dos avanços normativos e institucionais na garantia de direitos da população LGBTQIAPN+, especialmente com a criação da Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (PNSI-LGBT) em 2011, persistem desafios significativos relacionados à homofobia e à institucionalização da heteronormatividade nos serviços de saúde. Tais fatores contribuem para a invisibilização das especificidades dessa população e para a insuficiente compreensão dos processos sociais que determinam suas condições de vulnerabilidade, refletindo-se em dificuldades de inclusão e de participação social da comunidade LGBTQIAPN+ no âmbito da rede pública de saúde. Nesse contexto, o presente estudo tem como objetivo analisar a participação social da comunidade LGBTQIAPN+ na política de saúde do município de Joinville, Santa Catarina, com ênfase nos espaços de controle social do Sistema Único de Saúde (SUS). Trata-se de uma pesquisa de abordagem quantitativa, do tipo survey, realizada por meio da aplicação de um questionário *online*, que obteve um total de 112 respostas válidas. Os dados coletados foram analisados de forma descritiva, permitindo identificar padrões de participação e percepções dos respondentes acerca da relevância do controle social no SUS. Os resultados evidenciam a inexistência de uma participação social efetiva da comunidade LGBTQIAPN+ nos espaços formais de controle social no município investigado, embora os participantes reconheçam a importância da participação popular e do controle social para o fortalecimento da gestão democrática e da efetividade das políticas públicas de saúde em Joinville. Esses achados apontam para a necessidade de estratégias que promovam o engajamento dessa população nos processos participativos e contribuam para a consolidação de um SUS mais inclusivo e equitativo.

Palavras-chave: Comunidade LGBTQIAPN+; participação social; controle social; SUS.

Abstract: Despite normative and institutional advances in guaranteeing the rights of the LGBTQIAPN+ population—particularly with the creation of the National Policy for Comprehensive Health Care for Lesbians, Gays, Bisexuals, Transvestites, and Transsexuals (PNSI-LGBT) in 2011—significant challenges related to homophobia and the institutionalization of heteronormativity within health services persist. These factors contribute to the invisibility of the specific needs of this population and to an insufficient understanding of the social processes that determine their conditions of vulnerability, which is reflected in difficulties of inclusion and social participation of the LGBTQIAPN+ community within the public health care system. In this context, the present study aims to analyze the social participation of the LGBTQIAPN+ community in the health policy of the municipality of Joinville, Santa Catarina, with emphasis on the social control spaces of the Unified Health System (Sistema Único de Saúde – SUS). This is a quantitative study, using a survey design, conducted through the application of an online questionnaire that obtained a total of 112 valid responses. The collected data were analyzed descriptively, allowing the identification of participation patterns and respondents' perceptions regarding the relevance of social control within the SUS. The results reveal the absence of effective social participation of the LGBTQIAPN+ community in formal social control spaces in the municipality studied, although participants acknowledge the importance of popular participation and social control for strengthening democratic governance and the effectiveness of public health policies in Joinville. These findings highlight the need for strategies that promote the engagement of this population in participatory processes and contribute to the consolidation of a more inclusive and equitable SUS.

1. Tecnólogo em Gestão Hospitalar; Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC) Rua Pavão, 1377, Costa e Silva, Joinville/SC, vinicios.c28@aluno.ifsc.edu.br, 85 99168-6699

2. Professora; Assistente Social, Doutora em Saúde e Meio Ambiente, Instituto Federal de Santa Catarina, Rua Pavão, 1377, Costa e Silva, Joinville/SC, andrea.heidemann@ifsc.edu.br, 47 992074577.

3. Acadêmica do Curso de Direito do Centro Universitário Católica de Santa Catarina; Rua Visconde de Taunay, 427, Centro, Joinville/SC, anacristinaheidemann2003@gmail.com, 47 991234566.

Keywords: LGBTQIAPN+ community; social participation; social control; SUS (Brazilian Public Health System).

INTRODUÇÃO

O direito à saúde no Brasil é fruto da luta do Movimento da Reforma Sanitária (década de 1970) e está expresso na Constituição Federal de 1988, com o propósito de garantir políticas de saúde eficazes e integrais à sociedade (Brasil, 2013). Nesse contexto histórico, foi por meio da Carta Magna vigente que foram criados os fundamentos do Sistema Único de Saúde (SUS). Em 1990, a Lei nº 8.080 foi sancionada para estabelecer os campos e as operações do sistema, com intuito de promover a justiça social a partir da diminuição das desigualdades na saúde (Brasil, 2011).

Nesse cenário, o acesso e a garantia a uma saúde integral são dimensões vivenciadas de formas distintas pelos mais diversos grupos, devido aos parâmetros sociais, econômicos e culturais. Evidentemente, inclui-se a comunidade LGBT, na qual o termo corresponde à população de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (Brasil, 2013).

Entre as muitas dificuldades de inclusão da comunidade LGBTQIAPN+, destaca-se o despreparo dos profissionais no atendimento à saúde e a ausência de compreensão das demandas existentes. Nesse ínterim, investir na qualificação dos profissionais de saúde equivale a proporcionar o desenvolvimento de habilidades de acolhimento e comunicação não discriminatória, visto que os mencionados profissionais são protagonistas na construção de uma política de saúde integradora (Sirelli *et. al*., 2020).

Mesmo com avanços significativos na garantia de direitos da população LGBTQIAPN+; com a criação da Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (PNSI-LGBT) em 2011; a homofobia e a institucionalização da heteronormatividade contribuem para a ausência da compreensão dos processos sociais que determinam a condição vulnerável do grupo como as dificuldades de inclusão e participação social dos membros da comunidade LGBTQIAPN+ na rede pública de saúde (Albuquerque *et. al*., 2013).

Logo, de acordo com a Lei nº 8.142/90, a participação da sociedade civil no processo de formulação das políticas de saúde permite a concepção de ações mais pontuais e satisfatórias no âmbito social, por meio da utilização das ferramentas de controle social (Brasil,1990). Contudo, com a falta tanto de suporte por parte do Poder Público, quanto da escuta ativa por parte dos gestores, muitos espaços de articulação política não dispõem de representantes LGBTQIAPN+ que discutam e defendam ações estratégicas para a comunidade. Consequentemente, as ações ocorrem de maneira desarticulada e não coerentes com as demandas da comunidade LGBTQIAPN+, contribuindo para exclusão no SUS (Goldim *et. al*., 2018).

A partir do apresentado, o presente estudo apresenta a seguinte questão norteadora: como se dá a participação social da comunidade LGBTQIAPN+ na política de saúde do município de Joinville/SC? Para mais, tem-se como objetivo analisar como ocorre a participação social da comunidade LGBTQIAPN+ no controle social da saúde do referido município. Para tanto, realizou-se uma pesquisa *survey*, a partir da aplicação de um questionário *online* com um total de 112 respostas. Nesse diapasão, observou-se todas as diretrizes de pesquisa nacional e, após avaliação do comitê de ética, obteve-se o parecer positivo nº 6.261.288. Este artigo é parte dos resultados de uma pesquisa mais ampla intitulada “Percepção da Comunidade LGBTQIAPN+ sobre os serviços na Rede de

Saúde do Município de Joinville-SC" desenvolvida pelos mesmos autores no Instituto Federal de Santa Catarina, Campus Joinville.

2 DEFINIÇÃO E TRAJETÓRIA DA COMUNIDADE LGBTQIAPN+

Primeiramente, cabe pontuar que a sigla "LGBTQIAPN+" compreende os sujeitos que apresentam comportamentos ou orientações minoritárias, bem como manifestações de identidades e expressões de gênero que divergem dos parâmetros hegemônicos do sistema heteronormativo (Chagas, 2022).

Nesse panorama, a homossexualidade refere-se aos sujeitos que sentem atração sexual pelo mesmo gênero. Quando os sujeitos pertencem ao gênero feminino, denominam-se lésbicas, e quando se referem ao gênero masculino, utiliza-se o termo *gays*. Nessa lógica, a atração pode ocorrer por cisgêneros e transexuais: a cisgeneridade está relacionada à identidade de gênero corresponde ao sexo atribuído ao nascimento; e a transexualidade ocorre quando a identidade de gênero difere do sexo instituído ao nascimento. Paralelamente, a palavra *gay* surgiu do idioma Inglês, com o significado "alegre" na Língua Portuguesa. De tal forma, a mudança de terminologia quanto à forma com que são referenciados os homossexuais ocorreu entre 1930 e 1960, período em que os que se identificavam com o termo já o utilizavam (Reis, 2018).

No que concerne à letra "B", esta representa a bissexualidade, assim como o diminutivo "Bi" para se referir aos bissexuais. Nesse caso, o indivíduo se relaciona afetivamente ou sexualmente com homens ou mulheres, sem a obrigatoriedade de se relacionar com mais de uma pessoa e ao mesmo tempo para se auto identificar bissexual (Reis, 2018).

Em continuidade, a letra "T" se refere às/aos transexuais, transgêneros e às Travestis, consideradas identidades de gênero em que o sujeito não se identifica com o sexo/gênero de nascimento biológico (Reis, 2018). A utilização do termo "trans", no vocabulário militante, surgiu na década de 1990, devido à criação do Movimento Transexual de Campinas (MTC). Naquela época, os pacientes do Hospital de Clínicas da Universidade Estadual de Campinas (HC-Unicamp) promoveram profundos estudos oriundos da psicanálise e da sexologia, além de terem disponibilizado o processo de redesignação de sexo nos serviços de saúde brasileiro (Carvalho, 2018).

Igualmente, a palavra "*Queer*" representa os sujeitos que não se enquadram nos demais rótulos (*gay*, lésbica, bissexual) da vivência da sexualidade. A terminologia também pode ser considerada uma expressão de gênero, geralmente é mencionada como "*queer*", mas, às vezes, é substituída por "*questioning*" (questionamento de gêneros) (Reis, 2018). Não apenas, as letras "I", "A" e "P" significam, respectivamente: intersexuais - sujeitos que não se enquadram no binarismo masculino e feminino; assexuais - aqueles que não sentem atração sexual por nenhum sexo/gênero; agêneros - são as pessoas que não pertencem a nenhum gênero; e pansexuais - são os sujeitos que sentem atração sexual por pessoas, sem considerar sexo/gênero (Reis, 2018).

Há ainda a letra "N" de "não binários", que representam os sujeitos que não se consideram exclusivamente mulher ou homem, transpassando os campos da neutralidade, ambiguidade, multiplicidade, parcialidade, ageneridade, outrogeneridade e fluidez em suas identificações. Com efeito, a sigla apresenta o símbolo de adição (+), com o intuito de englobar outras manifestações de sexualidade/gênero não exploradas (Reis, 2018).

Na sequência, as definições de gênero surgem a partir dos aspectos biológicos (genes, hormônios, sistema nervoso e morfologia) e sociais (cultura, hábitos e aprendizados). O conceito de gênero associa-se à construção da própria relação interpessoal entre o processo de socialização, de sexo e os aparelhos reprodutores. Ou seja, a formação do ser homem ou mulher não é definida pelos cromossomos, mas pela autopercepção e sua expressão no contexto social (Jesus, 2012).

Em suma, a identidade de gênero refere-se ao senso interno e profundo de quem determinada pessoa é em relação à auto identificação. Ou seja, se o sujeito se vê como homem, mulher, ambos, nenhum ou outro gênero. Por tal razão, a identidade de gênero não está vinculada ao sexo biológico de uma pessoa, posto que ultrapassa a barreira das características físicas (Jesus, 2012).

Por outro lado, a orientação sexual refere-se ao padrão de atração emocional, romântica e/ou sexual de uma pessoa em relação às outras pessoas. É importante destacar que a orientação sexual independe da identidade de gênero. Isso porque, a orientação sexual diz respeito à atração sexual, enquanto a identidade de gênero está relacionada a quem o indivíduo é em relação ao seu gênero interno (Reis, 2018).

Em seguida, o termo “heteronormatividade” originou-se através dos estudos culturais norte americanos na década de 1990, denominado como “Teoria *Queer*”, com a perspectiva de investigar a sexualidade e seu reflexo na construção social e cultural das coletividades (Miskolci, 2007). Intrinsecamente, a “Teoria *Queer*” surge para afrontar o sistema heteronormativo. Todavia, sua atuação fica exclusiva ao movimento homossexual, uma vez que era o principal objeto de estudo da época (Silva, 2008). Sendo assim, entende-se por heteronormatividade:

> [...] aquelas instituições, estruturas de compreensão e orientações práticas que não apenas fazem com que a heterossexualidade pareça coerente – ou seja, organizada como sexualidade – mas também que seja privilegiada. Sua coerência é sempre provisional e seu privilégio pode adotar várias formas (que às vezes são contraditórias): passa despercebida como linguagem básica sobre aspectos sociais e pessoais; é percebida como um estado natural; também se projeta como um objetivo ideal ou moral. (Berlant; Warner, 2002, p.230 *apud* Miskolci, 2007, p.5).

Em outras palavras, a heteronormatividade é utilizada como uma ferramenta de controle social que engloba mecanismos implícitos e explícitos, que possui a finalidade de instituir a heterossexualidade como regra na expressão da sexualidade. Ainda, tem como premissa o ideal de que as relações pessoais devem ser construídas a partir de um modelo considerado “normal” (Miskolci, 2007).

Sob o mesmo ponto de vista, a heteronormatividade descreve a orientação sexual oposta ao sexo do indivíduo como correta, além do dever sociocultural de se demostrar - no processo de socialização - um pertencimento à esta. Em conformidade, a heterossexualidade precisa ser visível socialmente. Por isso, é necessário que ocorra a regulação dos desejos e comportamentos do indivíduo (Camargo, 2017).

Da mesma forma, a heteronormatividade institucionalizada produz o que se pode chamar de “coisas de menino e coisas de menina”, assim como define os papéis sociais que cada membro irá exercer no âmbito social, por meio do estabelecimento de regras de binarismo de gênero (Bento, 2011). Nesse contexto, os meninos têm maior liberdade para brincar e não precisam cumprir as atividades relacionadas a tarefas domésticas, ficando ao encargo das meninas tal responsabilidade. Logo, o corpo familiar reforça tais papéis e incentiva o consumo de brinquedos específicos para crianças do sexo feminino - como

por exemplo as bonecas, produtos de beleza e os utensílios de cozinha - o que simula a maternidade e o ofício de limpar e administrar as demandas do lar. Já para os meninos, são determinados como adequados brinquedos como dinossauros, soldados, super heróis e carros - associando-se à autonomia, liderança e agressividade (Brabo; Silva, 2016).

Para Bento (2011), se um menino ou uma menina não seguir tais determinações, os heteroterroristas imporão à criança, dentre várias frases: “Pare com isso! Isso não é coisa de menino!”; “menino não chora!”; “comporte-se como menina!”; “isso é coisa de bicha!”. É com a reiteração do pai, da mãe, do professor ou professora, que o alvo de tais discursos é cada vez mais lapidado sob a ótica das normas heterossexuais.

Outrossim, a recorrência heteronormativa contribui para a segregação e exclusão social daqueles que não seguem as diretrizes heteronormativas. Evidentemente, é possível observar que a aparelhagem heteronormativa tanto é inconstitucional, quanto desencontra o sistema democrático, visto que esta contribui para a discriminação social e para a desigualdade de gênero (Camilloto; Camilloto, 2017).

2.1 A Rebelião de *Stonewall*

Devido à marginalização desses sujeitos por parte da cultura estatal e da sociedade, muitos homossexuais, *drags queen* e transexuais passaram a frequentar bares e boates, voltados a este público, como um "refúgio" ou um “escape” ao preconceito decorrente da ausência de espaços de acolhimento os quais se sentiriam confortáveis para expressar a própria sexualidade e gênero (Gorisch, 2013).

Assim, a clientela do bar *Stonewall* era composta por pobres, gays afeminados, travestis e lésbicas masculinizadas, além dos sujeitos que não se enquadram nos padrões sociais de gênero, raça e classe. Tais fatores corroboraram uma resposta policial agressiva, violenta e desumana (Carvalho: Fonseca, 2019). Posteriormente, o Bar *Stonewall* foi fechado, dado que foi alvo de uma ação policial que teve como desfecho o espancamento de uma mulher lésbica que se opôs à retaliação militar. Devido à série de restrições que a comunidade LGBT vivenciou no território norte-americano, bem como ao fechamento do supracitado bar, iniciou-se, em 1969, a Rebelião de *Stonewall*. Tal revolução, ocorrida na cidade de Nova Iorque - Estados Unidos da América, mobilizou homossexuais, mulheres, transexuais, travestis, e defensores dos direitos LGBT (Gorisch, 2013). No entanto, segundo Carvalho e Menezes (2021), a referida rebelião surgiu como resposta à agressão estatal e a um episódio de violência, que teve como vítima uma travesti. Em síntese, a ofendida teve sua cabeça lançada contra uma viatura por não estar com as “vestimentas apropriadas” ao seu gênero.

Precipuamente, a Rebelião de *Stonewall* fortaleceu e impulsionou um protagonismo dos grupos socialmente excluídos, além de ter servido como pontapé inicial à ampliação do movimento LGBTQIAPN+ em âmbito mundial (Costa, 2022). Assim, o movimento ocorreu em diferentes partes do globo e com diferentes ideais. Contudo, este teve pautas semelhantes, como a abolição das diferenças entre os papéis sexuais, a liberdade para expressar a sexualidade e a fragmentação dos estereótipos de masculinidade e feminilidade (Macrae, 2018).

2.2 Resistência LGBTQIAPN+ brasileira

Antes de tudo, na década de 1960, apesar da ditadura militar, os debates sobre temas ligados à sexualidade foram fortemente influenciados pela psicanálise. Isso se deu através da revista “Realidade”, que procurou ser porta-voz da revolução sexual no Brasil. O mencionado veículo de comunicação defendia a revolução sexual aliada à social

(Ferreira, 2013). Entretanto, apenas no período de redemocratização - após o regime ditatorial marcado pela repressão e pela violência estatal - que o movimento LGBT eclodiu, juntamente com outros grupos marginalizados da sociedade, como os movimentos feminista, negro e homossexual (Ferreira; Sacramento, 2019).

Consequentemente, no ano de 1978 emergem outros grupos ligados ao movimento homossexual através do “Grupo Somos”, que realizava publicações para obter maior visibilidade à comunidade. Dentre elas estão o jornal “O Lampião da Esquina”, o “Boletim do G.G.B” (do Grupo Gay da Bahia), “ChanacomChana” e o “Informativo Associação Galf do Grupo de Ação Lésbico Feminista” (Ferreira; Sacramento, 2019).

Mesmo após o período ditatorial, no ano de 1980 São Paulo vivenciou o que foi nomeado como “Operação Limpeza” e “Operação Sapatão”, desencadeando a prisão indiscriminada de travestis, gays e lésbicas, a partir da alegação de “manutenção da ordem e dos bons costumes”. Nesse cenário, a ação policial teve como resultado as manifestações ocorridas no Teatro Municipal, na data de 13 de junho do referido ano. No decorrer da história, a violência voltada às pessoas em inconformidade com padrão heteronormativo dos Estados Unidos e Brasil possuem um padrão específico, qual seja: gays afeminados, lésbicas masculinizadas, pretos e pobres (Carvalho; Menezes, 2021).

No mesmo período, com a epidemia de *Acquired Immunodeficiency Syndrome* - Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS) - tendo como principais vítimas os homossexuais masculinos e travestis - ocorreram as primeiras iniciativas para promover a proteção à saúde desses sujeitos, graças à atuação do “Grupos Somos” e do Sistema de Saúde de São Paulo (Calazans et. al., 2021). Desse modo, a responsabilidade governamental dos cuidados de saúde da população LGBT (devido à epidemia de AIDS) provocou uma ampliação dos serviços que passaram a atender 32 reivindicações da comunidade; como as políticas de humanização, a formação continuada de agentes comunitários de saúde e o processo transexualizador. Todavia, faz-se necessário clarificar que a resposta do Estado veio, exclusivamente, em decorrência da crise sanitária, e não por compreender o processo de saúde/doença dos sujeitos LGBTs (Carvalho; Menezes, 2021).

Em seguida, entre 1980 e 1984, os movimentos e os grupos sociais de homossexuais passaram a reivindicar direitos sexuais e afetivos, relações mais igualitárias e despatologização das identidades sexuais que considerava a homossexualidade como “desvio e transtorno sexual” no CID-9 (Calazans et. al., 2021). Foi a partir da criação do SUS, em 1990, que se abriu espaço para os debates em saúde voltados às demandas das minorias sociais, o que permitiu que a comunidade LGBTQIA+ passasse a ocupar os espaços de discussão política e reafirmasse as necessidades da coletividade (Ferreira; Sacramento, 2019).

Já em 2022, as pautas do movimento LGBT contribuíram para que a sexualidade e o gênero fossem utilizados como determinantes epidemiológicos, por contribuírem para a fragilização da saúde dos sujeitos LGBTs. Outra pauta relevante foi a inserção da temática nos cursos de saúde para uma melhor qualificação do atendimento e a criminalização da LGBTfobia aprovado, em 2019, pelo Supremo Tribunal Federal (STF) (Ferreira; Nascimento, 2022).

3 O DIREITO À SAÚDE E O SUS

Sobretudo, com a promulgação da Constituição de 1988, a saúde se tornou um direito social inegociável. Dessarte, o Sistema Único de Saúde (SUS) é fruto de uma

pressão social impulsionada pelo “Movimento de Reforma Sanitária”, que teve como objetivo obter acesso à saúde, pautada na justiça social. Em síntese, o SUS se efetivou com a criação da Lei nº 8.080/90 - também conhecida como Lei Orgânica da Saúde. Para mais, a citada legislação definiu tanto sua estrutura como seus serviços, com o objetivo de prestar um atendimento integral e qualificado a todos os indivíduos que estejam em território brasileiro (Paim, 2015).

O ambiente constitucional estabeleceu os fundamentos da seguridade social: a assistência social, a assistência à saúde e a previdência social. O presente artigo científico busca o enfoque dos âmbitos da promoção, da proteção e da recuperação da saúde. Assim, o surgimento do SUS marca um rompimento com a lógica econômica de acesso ao atendimento em saúde. Nesse contexto, as camadas sociais mais vulneráveis passam a ter acesso à saúde integral e a políticas públicas de saúde que consideram sua fragilidade social a partir de aspectos epidemiológicos e sociais. (Brasil, 2011).

Nesse direcionamento, as operações do SUS englobam a vigilância sanitária epidemiológica e ambiental, saúde do trabalhador, assistência terapêutica e assistência farmacêutica. Ademais, possuem participação social como ferramenta para uma melhor fiscalização e controle dos recursos humanos, financeiros e materiais (Brasil, 1990). Nesse sentido, as ações governamentais devem ser orientadas pela perspectiva do acesso universal e da equidade em saúde, assegurando uma assistência à saúde de caráter curativo e preventivo, bem como o controle de doenças e agravos. (Paim, 2015).

De tal modo, o SUS foi organizado por meio de princípios e diretrizes que priorizam uma melhor qualidade e estruturação dos serviços ofertados. A universalidade pressupõe o acesso em todos os níveis de assistência; já a integralidade busca meios para que as ações de saúde se articulem e ocorram nos diferentes níveis de atenção, contemplando a autonomia do paciente no tratamento, a igualdade na assistência, o direito à informação sobre a saúde do usuário, o uso da epidemiologia no planejamento dos serviços e a participação da comunidade para a continuidade e a melhoria dos serviços (Brasil, 1990).

Como uma de suas diretrizes, destaca-se a descentralização político-administrativa, que estende a responsabilidade pela gestão do SUS às três esferas: federal, estadual e municipal. Nesse ínterim, os municípios ganham destaque nas intervenções em saúde devido à proximidade com a realidade dos sujeitos (Brasil, 1990). A regionalização visa à criação de regiões de saúde, com base no aspecto geográfico, a fim de promover maior eficiência dos serviços da rede básica e de média e alta complexidade. Por sua vez, a hierarquização busca a racionalização dos recursos disponíveis, de modo a potencializar o número de atendimentos e a qualidade dos serviços (Paim, 2015).

Ainda, o SUS atendeu cerca de 190 milhões de pessoas no ano de 2021 (BRASIL, 2021). O mencionado sistema de saúde realiza aproximadamente 2,8 bilhões de procedimentos; 619 milhões de consultas; 150 milhões de imunizações; 28 milhões de ações de vigilância e 12 mil transplantes, o que corresponde à 95% dos realizados no Brasil. Além disso, possui programas e políticas nacionais para a melhor execução e estruturação de ações como a “Política Nacional de Atenção Básica”, que engloba o Programa de Saúde da Família (PSF), o Programa Nacional de Imunização (PNI) e a Política Nacional de Medicamentos (Paim, 2015).

Por fim, em 2011, foi aprovada a Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT), com o intuito de conferir visibilidade às questões de saúde e de direcionar a atenção dos gestores para a operacionalização das

estratégias de saúde voltadas à comunidade LGBTQIAPN+. Dessa forma, a política estende a responsabilidade a todos os eixos do governo, incluindo secretarias municipais e estaduais, conselhos e o Ministério da Saúde, assegurando a promoção, o cuidado e a participação social da comunidade LGBT na formulação das políticas de saúde (Brasil, 2013).

3.1 A Participação social no SUS

O controle social pode ser compreendido como o conjunto de mecanismos e processos por meio dos quais a sociedade civil participa, acompanha, fiscaliza e influencia a formulação, a implementação e a avaliação das políticas públicas, o que assegura maior transparência, legitimidade e efetividade às ações do Estado. No campo da saúde, o controle social assume papel central na consolidação de sistemas públicos democráticos ao possibilitar que a população exerça influência direta sobre as decisões relacionadas ao acesso, à organização e à qualidade dos serviços de saúde. Conforme destaca Paim (2015), o controle social no SUS constitui um instrumento político fundamental para a democratização da gestão, ao articular a participação da sociedade civil organizada com os processos decisórios do Estado, reafirmando a saúde como direito social e dever estatal.

Por tudo isso, a participação social no Sistema Único de Saúde constitui um princípio estruturante do modelo de saúde pública brasileiro e está intrinsecamente associada ao exercício do controle social. Prevista no artigo 198 da Constituição Federal de 1988, a participação da comunidade integra o conjunto de diretrizes que orientam a organização do SUS, ao lado da descentralização e da integralidade da atenção. Nesse diapasão, a participação social expressa o reconhecimento do papel ativo da população na definição, no acompanhamento e na avaliação das políticas de saúde. Esse protagonismo contribui para a superação de uma lógica exclusivamente tecnocrática e para o fortalecimento dos fundamentos democráticos da gestão do sistema de saúde (Brasil, 1988).

Sob a perspectiva conceitual, a participação social no SUS vai além da mera presença da sociedade em espaços institucionais, configurando-se como um processo político contínuo de construção coletiva das políticas públicas de saúde. Conforme destacam Gohn (2011) e Carvalho (2013), a participação social fortalece a cidadania, amplia a transparência da gestão pública e qualifica os processos decisórios, ao incorporar saberes, experiências e demandas oriundos da realidade social. Em suma, a participação e o controle social consolidam-se como mecanismos fundamentais para a democratização da gestão da saúde e para a efetivação do direito à saúde, ao promoverem a corresponsabilização entre Estado e sociedade.

Do ponto de vista normativo, o controle e a participação social no SUS são regulamentados pela Lei nº 8.142, de 1990, que institui as Conferências de Saúde e os Conselhos de Saúde como instâncias formais de deliberação, fiscalização e acompanhamento das políticas de saúde. As Conferências de Saúde, realizadas periodicamente nos âmbitos municipal, estadual e nacional, têm como objetivo avaliar a situação de saúde da população e propor diretrizes para a formulação das políticas públicas. Os Conselhos de Saúde, por sua vez, atuam de forma permanente na formulação de estratégias e no controle da execução das ações de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, assegurando a participação paritária de usuários, trabalhadores da saúde, gestores e prestadores de serviços (Brasil, 1990).

Nessa perspectiva, o SUS consolida um modelo de gestão participativa que articula gestores públicos e sociedade civil organizada, visando a construção de políticas e programas de saúde coerentes com as necessidades dos territórios. De acordo com os apontamentos de Paim (2015), a Lei nº 8.142/1990 estabelece mecanismos essenciais de controle, fiscalização e avaliação dos serviços de saúde, além de condicionar o repasse de recursos federais à existência de instrumentos de gestão, como os Conselhos de Saúde, os Fundos de Saúde, os Planos de Saúde e os Relatórios de Gestão. Esses dispositivos reforçam o papel do controle social como elemento estruturante da governança do SUS.

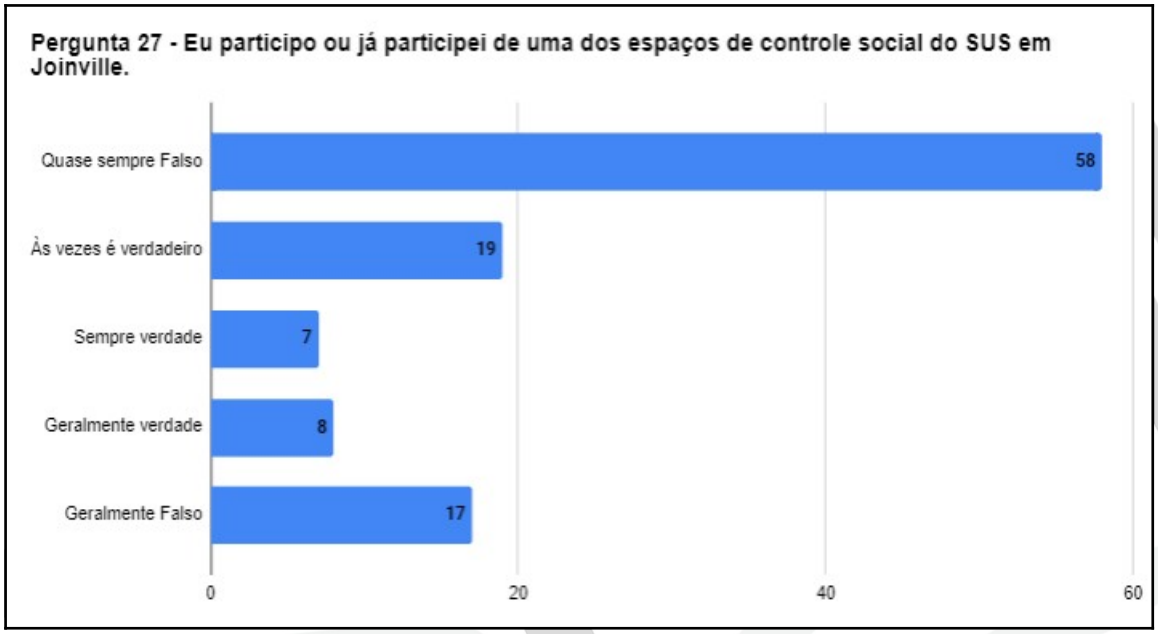
Portanto, as decisões relativas às políticas públicas de saúde são pactuadas nos Conselhos Municipais, Estaduais e no Conselho Nacional de Saúde, respeitando os princípios da regionalização e da descentralização do sistema (Brasil, 1990). Assim, o controle social configura-se como um instrumento estratégico para a avaliação e o aperfeiçoamento contínuo do SUS, ao permitir a identificação das necessidades, demandas e queixas em saúde da população. Tal processo contribui para maior resolutividade, eficiência e equidade do sistema, especialmente quando há abertura dos gestores ao diálogo e à incorporação das contribuições da comunidade nos processos decisórios (Paim, 2015).

4 A COMUNIDADE LGBTQIAPN+ E O CONTROLE SOCIAL NA SAÚDE EM JOINVILLE

Este tópico dedica-se à análise da relação da comunidade LGBTQIAPN+ com os mecanismos de controle social instituídos no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Concomitantemente, busca compreender o nível de participação dessa população nos espaços formais de deliberação e acompanhamento das políticas públicas de saúde. Para tanto, os respondentes foram questionados acerca de sua participação nos espaços de controle social, dos tipos de instâncias eventualmente frequentadas e de suas percepções quanto à relevância da participação social para o fortalecimento e a efetividade do SUS. Tal abordagem possibilita identificar tanto a presença quanto às lacunas existentes no exercício do controle social por parte dessa comunidade no contexto local.

No que se refere especificamente à participação nos espaços de controle social do SUS no município de Joinville, foram obtidas 109 respostas válidas. Quando questionados se participam dos espaços de controle social no município,os resultados indicam baixa inserção da comunidade LGBTQIAPN+ nesses espaços, uma vez que a maioria dos participantes classificou a afirmação como “quase sempre falso” (58 respostas), seguida pelas categorias “às vezes verdadeiro” (19 respostas) e “geralmente falso” (17 respostas). Em menor proporção, 8 respondentes assinalaram a opção “geralmente verdadeiro” e apenas 7 indicaram “sempre verdadeiro”. Esses dados evidenciam uma participação limitada e irregular da comunidade LGBTQIAPN+ nos mecanismos de controle social do SUS no município, sugerindo a existência de barreiras estruturais, institucionais e socioculturais que dificultam o engajamento efetivo dessa população nesses espaços. Para uma melhor visualização e compreensão dos resultados apresentados, os dados encontram-se sistematizados no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Participação da comunidade LGBTQIAPN+ nos espaços de controle social.



Fonte: os autores (2024).

Nesse direcionamento, observa-se que a efetivação da participação social da comunidade LGBTQIAPN+ nos espaços de controle social do Sistema Único de Saúde (SUS) ainda se apresenta como um desafio significativo no contexto da saúde pública do município de Joinville. A limitada inserção dessa população nos espaços institucionais de deliberação e acompanhamento das políticas de saúde evidencia a persistência de obstáculos estruturais, políticos e socioculturais que dificultam o exercício pleno do controle social. Tal cenário reforça a necessidade de estratégias que promovam o fortalecimento da organização social e da capacidade de incidência política da comunidade LGBTQIAPN+.

Logo, torna-se fundamental que as organizações e coletivos LGBTQIAPN+ ampliem sua atuação nos diversos espaços de participação social, incluindo aqueles vinculados à política pública de saúde. Nos termos de Reis (2012), a presença organizada dessa população nesses espaços contribui para a sustentabilidade do movimento social e para a qualificação de seus militantes, possibilitando intervenções mais efetivas nos mecanismos de controle social. Além disso, o fortalecimento da participação social é apontado como elemento central para assegurar a implementação, a continuidade e o aprimoramento das políticas públicas afirmativas voltadas à população LGBTQIAPN+, especialmente no âmbito do SUS.

De acordo com o mesmo autor, a ocupação dos espaços institucionalizados de participação por representantes da população LGBTQIAPN+ constitui condição essencial para o exercício do controle social no sistema de saúde. Essa dinâmica ocorre por meio do diálogo permanente com gestores públicos nos níveis municipal, estadual e federal, viabilizando tanto a proposição de novas políticas quanto o acompanhamento crítico da implementação daquelas já existentes (Reis, 2012). Assim, a ampliação e o fortalecimento da participação social da comunidade LGBTQIAPN+ configuram-se como estratégias indispensáveis para a consolidação de uma gestão do SUS mais democrática, inclusiva e sensível às especificidades dessa população.

Entre os mecanismos de participação popular, os mais reconhecidos pela Comunidade LGBTQIAPN+ de Joinville estão o Conselho Municipal de Saúde, os Conselhos Locais de Saúde e as Conferências de Saúde, tendo dois primeiros 15 referências e a última, 14, dos 33 respondentes (que poderiam optar por mais de uma resposta). Foram citadas também as audiências públicas (3 vezes) e palestras (1 resposta), ainda que a resposta pudesse ser de múltiplas opções. No entanto, há de se considerar que 77 participantes não citaram nenhum espaço de controle social, como se pode observar da análise do quadro 1.

Quadro 1 - Espaços de controle social utilizados pela comunidade LGBTQIAPN+.

Espaço de controle social	**Frequência**
Conselho Municipal de Saúde	15
Conselho Local de Saúde	15
Conferências de Saúde	14
Audiências públicas	3
Palestras	1
Não responderam	77
Total	125

Fonte: os autores (2024).

Em estudo realizado por Gomes *et al*. (2018, p.29-30) com gestores da saúde no no município de Cuité (PB), quando indagados sobre a participação da Comunidade LGBT nos mecanismos de controle social obteve-se o seguinte resultado: o CMS foi o único espaço em que foi relatada a participação de representação LGBT, e, mesmo assim, “muitas divergências foram encontradas nos discursos acerca dessa representação – alguns se referindo à participação atual, outros (predominantes) ao tempo passado”. Isto reforça que a presença da referida comunidade como ator social no SUS é bastante frágil, não somente em Joinville.

Em questão aberta, 72 participantes responderam ainda sobre este tema, onde todas as percepções reconhecem a relevância da participação popular e o controle social no SUS de Joinville. Estas respostas conduziram para algumas categorias: o controle social como ferramenta democrática é fundamental para os serviços de saúde, possibilita o fortalecimento do SUS, respeito à diversidade e inclusão e por fim tem a finalidade de fiscalização. Como se vê nos discursos a seguir:

> “É de extrema importância, afinal o sus é para todes. Se é para todes, temos que levar em consideração toda a diversidade, dentro e fora da comunidade LGBT. Também é importante pois sim, somos todos iguais, mas também cada indivíduo tem suas particularidades, cada grupo racial, social, tem necessidades específicas e isso faz parte da diversidade. É sobre inclusão e respeito)” (R13).

> “Muito importante. É preciso que os serviços de saúde reflitam as necessidades dos usuários, sem essa participação é mais difícil as necessidades serem cobradas e consequentemente supridas” (R112).

> “Na minha percepção, a participação social é de extrema importância para o sus, por diversas razões como na democracia e cidadania, controle social e transparência, melhorias na qualidade dos serviços, promoção da equidade e fortalecimento do sus” (R111).

> “O SUS foi um direito adquirido pela participação da sociedade no Movimento da Reforma Sanitária, a ocupação da sociedade nesse espaço é fundamental para continuar a construir um atendimento de qualidade que atenda a população de acordo com suas necessidades” (R104).

> “É de extrema importância, afinal o sus é para todes. Se é para todes, temos que levar em consideração toda a diversidade, dentro e fora da comunidade LGBT. Também é importante pois sim, somos todos iguais, mas também cada indivíduo tem suas particularidades, cada grupo racial, social, tem necessidades específicas e isso faz parte da diversidade. É sobre inclusão e respeito :)” (R13).

> “Importante para cobrar execução dos planos” (R82).

Nas percepções apresentadas nestas respostas é possível verificar que, mesmo sem integrar os mecanismos de controle social, os participantes deste estudo compreendem a relevância destes espaços. Assim como nas interações dos sujeitos desta pesquisa, Souza (2010, p.1) afirma que o controle social reforça o direito do cidadão à saúde “não como serviço e sim como um direito, a partir de uma conscientização dessa população, que poderá cobrar pelo que, por direito, pertence aos mesmos". Conforme sinaliza R104, assim como Souza (2010), é necessário salientar que o direito à saúde é defendido desde a reforma sanitária.

É certo que a pouca adesão nos espaços democráticos do SUS não é uma exclusividade da Comunidade LGBTQIAPN+ e que perpassa toda a sociedade brasileira, conforme apontou o R3. No entanto, segundo Rolim *et al*. (2013, p. 145), o que se observa é que

> a participação e o controle social não estão efetivados em plenitude. Contribui para isso a falta de informação e a existência de interesses múltiplos para que a população não saiba que possui direitos e que pode exigi-los.

A percepção de R111 e R112 é a de que o controle social é fundamental e corroborado pelo Conselho Nacional de Saúde, quando afirmam que “a prática tanto do controle como da participação social são fundamentais no desenvolvimento do Sistema Único de Saúde (SUS)”, mas para tanto é necessário estar em condições de exercer a cidadania a partir do acesso às informações sobre história dos conselhos, como se dá a sua organização e a legislação vigente que garantem este mecanismo (Brasil, 2013, p. 9).

Já a R82 aponta outra característica importante do controle social que é a fiscalização, principalmente no que se refere ao bom uso do recurso público para garantir o bom funcionamento dos serviços do SUS. Neste encaminhamento, o Tribunal de Contas da União reforça que o controle social pode ser entendido como

> a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante

> mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania (Brasil, 2010).

Enfim, pode-se concluir que o controle social exercido não somente pela Comunidade LGBTQIAPN+, mas por toda a sociedade, é essencial para garantir que as políticas públicas atendam realmente a necessidade da população e, ainda, sirva como um fiscalizador das ações governamentais e dos recursos destinados ao funcionamento do SUS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória histórica da comunidade LGBTQIAPN+ é marcada por processos de exclusão, preconceito e discriminação, tanto no âmbito social quanto institucional. Apesar desse contexto, observa-se a construção progressiva de avanços na incorporação de suas demandas nas políticas públicas, especialmente no campo da saúde. Nesse cenário, o Sistema Único de Saúde (SUS), enquanto política pública de caráter universal, apresenta potencial relevante para a promoção da equidade, ao reconhecer as especificidades dessa população e incorporar diretrizes voltadas à sua atenção.

Como expressão desse processo, destaca-se a instituição da Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (PNSI-LGBT), que orienta práticas em saúde e busca enfrentar a discriminação nos serviços. No entanto, os dados obtidos neste estudo indicam que a participação da comunidade LGBTQIAPN+ nos espaços formais de controle social no município de Joinville ainda se mostra limitada, o que sugere a existência de barreiras institucionais, culturais e sociais que dificultam o engajamento dessa população.

Cabe destacar que tais resultados devem ser interpretados à luz das limitações da pesquisa. A utilização de questionário online pode ter restringido o alcance a determinados perfis da população, além de depender do interesse voluntário dos participantes, o que pode introduzir vieses de seleção. Ademais, a dificuldade de mobilização dos respondentes evidencia possíveis fatores como receio de exposição, experiências prévias de discriminação e fragilidade da organização social local, aspectos que também podem influenciar os resultados obtidos.

Nesse sentido, embora os achados apontem para baixa participação nos espaços de controle social, não se pode generalizar tais conclusões para toda a comunidade LGBTQIAPN+ do município, sendo necessário considerar a complexidade do fenômeno e as especificidades do contexto investigado. Estudos anteriores, como os de Gomes *et al*. (2018) e Rolim *et al*. (2013), já indicam que a participação social no SUS apresenta fragilidades que não se restringem a grupos específicos, mas refletem desafios estruturais mais amplos da sociedade brasileira.

Do ponto de vista prático, os resultados desta pesquisa indicam a necessidade de fortalecimento de estratégias que incentivem a participação social da comunidade LGBTQIAPN+, tais como ações de educação em saúde, ampliação do acesso à informação sobre os mecanismos de controle social e promoção de espaços mais inclusivos e acolhedores. No entanto, tais proposições devem ser compreendidas como indicativas e não conclusivas, demandando aprofundamento em investigações futuras.

Por fim, recomenda-se a realização de novos estudos que ampliem a abordagem metodológica, incluindo análises qualitativas mais aprofundadas, bem como a escuta de profissionais de saúde e gestores públicos, a fim de compreender de forma mais abrangente os fatores que influenciam a participação social da população LGBTQIAPN+

no SUS. Tais investigações poderão contribuir para o aprimoramento das políticas públicas e para a construção de práticas mais equitativas e participativas no campo da saúde.

REFERÊNCIAS

BENTO, Berenice. Na Escola Se Aprende que a Diferença Faz a Diferença. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, 19(2): 336, maio-agosto/2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/DMNhmpzNbKWgH8zbgQhLQks/?lang=pt&format=pdf> Acesso 20 out. 2022.

BRABO, Tânia Suely Antonelli Marcelino; DA .....SILVA, Matheus Estevão Ferreira. A introdução dos papéis de gênero na infância: brinquedo de menina e/ou de menino? **Revista Trama Interdisciplinar**, v. 7, n. 3, 2016. Disponível em: <http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/tint/article/view/9856> Acesso 03 ago. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **O SUS**. 2024. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/web_sus20anos/sus.html#:~:text=O%20SUS%20representa%20uma%20conquista,sistema%20para%20tratar%20da%20sa%C3%BAde> Acesso 11 jun. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Legislação **Estruturante do SUS /** Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Brasília: CONASS, 2011. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/para_entender_gestao_sus_v13.pdf> Acesso 08 mar.2023.

BRASIL. Controladoria Geral da União Secretaria de Prevenção Corrupção e Informações Estratégicas. **Controle social.** Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília-DF, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial.pdf> Acesso 18 jun. 2024.

BRASIL. **Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990**.Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá .outras providências, 1990. Legislação Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>Acesso em: 29 ago. 2022.

BRASIL. **Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília, 1990. Legislação Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 21 set. 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio à Gestão Participativa. **Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais** / Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, Departamento de Apoio à Gestão Participativa. Brasília: 1. ed. Ministério da Saúde, 2013. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_saude_lesbicas_gays.pdf> Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. Coordenação Nacional de DST e Aids. **Diretrizes dos Centros de Testagem e Aconselhamento (CTA) Manual.** Brasília, 1999. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/diretrizes_cta.pdf> Acesso 11 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Para entender o Controle Social na Saúde.** Brasília-DF, 2013. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/biblioteca/livros/Manual_Para_Entender_Controle_Social.pdf> Acesso 18 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Subsecretaria de Assuntos Administrativos. **SUS: a saúde do Brasil.** Ministério da Saúde, Secretaria-Executiva, Subsecretaria de Assuntos Administrativos. – Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2011. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/sus_saude_brasil_3ed.pdf >. Acesso em: 29 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Unidade de Pronto Atendimento (UPA 24h**). Brasília: Ministério da Saúde, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/u/upa-24h>. Acesso 11 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 2.803, de 19 de novembro de 2013.** Redefine e amplia o Processo Transexualizador no Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília,2013. Legislação Federal. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt2803_19_11_2013.html> Acesso 18 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 3.390, de 30 de dezembro de 2013.** Institui a Política Nacional de Atenção Hospitalar (PNHOSP) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), estabelecendo- se as diretrizes para a organização do componente hospitalar da Rede de Atenção à Saúde (RAS). Brasília, 1990. Legislação Federal. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt3390_30_12_2013.html#:~:text=4%C2%BA%20Os%20hospitais%20que%20prestam,vinculados%20a%20uma%20popula%C3%A7%C3%A3o%20de >. Acesso em: 11 jun. 2024.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social. Conselho Nacional de Assistência Social. **Cartilha suas sem transfobia.** Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Folders/Suas_Sem_Transfobia.pdf> Acesso 17 jun 2024.

CALAZANS, Gabriela; COSTA, Inês Eugênia Ribeiro da; CUNHA JUNIOR, Luiz Valério Soares da; ANJOS, Allison; BENEDITO, Leandro Augusto Pinto. Políticas de saúde LGBTQIA+ no Sistema Único de Saúde e na saúde suplementar. *In:* CIASCA, Saulo Vito; HERCOWITZ, Andrea; LOPES JUNIOR, Ademir. **Saúde LGBTQIA+ Práticas de Cuidado Transdisciplinar**. Tamboré: Manole, 2021. Cap. 11. p. 92-99. Acesso 25 nov. 2022.

CAMARGO, Danielle Twerznik. MARQUES, Antonio Francisco. Estética heteronormativa nas aulas de arte: superação com abordagem EM PSICOLOGIA SOCIAL. **Nuances: estudos sobre Educação**, v. 29, n. 1, 2018. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/Nuances/article/view/5761> Acesso 01 jul 2024.

CAMILLOTO, Bruno; CAMILLOTO, Ludmilla. Tolerância Liberal E Pluralismo: Uma Crítica A Heteronormatividade. 10 f. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, ISSN-e 2447-6536, Vol. 4, Nº. 1, 2017, páginas 25-41. Disponível: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/11458> Acesso 22 out. 2022.

CARVALHO, Bruna David de; FONSECA, Leandro Noronha da. GÊNEROS E SEXUALIDADES: UM OLHAR ATRAVÉS DA HISTÓRIA. **Teologias fora do armário**, p. 36. Disponível em: <https://www.academia.edu/download/64909571/Teologias_Fora_do_Armario_Catolicas.pdf#page=37> Acesso 06 fev.2023.

CARVALHO, Mario Felipe de Lima; MENEZES, Moisés Santos de. **Violência e Saúde na Vida de Pessoas LGBTI**. 23. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2021. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=anNKEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=Rebeli%C3%A3o+de+Stonewall+Carvalho+e+Menezes+(2021)&ots=apshlqhifT&sig=lVSPqdyn7R4Y2cAjRuGrMw9rB_0> Acesso 16 fev.2023.

CARVALHO, Mario. “Travesti”, “mulher transexual”,“homem trans” e “não binário”: interseccionalidades de classe e geração na produção de identidades políticas. **cadernos pagu**, p. e185211, 2018. Disponível: <https://www.scielo.br/j/cpa/a/MyFKg4jJ4dBr6Zzfpb7vL9Q/>Acesso 03 ago. 2023.

CHAGAS, Leonardo Borges Rodrigues *et al*. Terminologia LGBTQIAP+ em linguagens de indexação: uma análise discursiva crítica dos registros de autoridade de assunto da UFMG. 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/49137> Acesso 31 mai. 2023.

COSTA, Barbara Regina Lopes. Bola de neve virtual: o uso das redes sociais virtuais no processo de coleta de dados de uma pesquisa científica. **Revista interdisciplinar de gestão social**, v. 7, n. 1, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/24649> Acesso 25 ma., 2023.

COSTA, Clayton Angelo Silva. Percepção, interpretação e educação ambiental:: uma interface para a conservação da natureza?. **REMEA-Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental**, v. 39, n. 2, p. 370-384, 2022. <https://periodicos.furg.br/remea/article/view/14243/9805> Acesso 26 ago. 2023.

COSTA, Júlia Fernanda Vargas da. Entre a contestação e o conformismo: as reivindicações da comunidade LGBTQIA+ sob a óptica dos direitos humanos. **Anais da Primeira Semana de Direitos Humanos da Universidade Federal de Rondônia**, p. 65, 2022. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Marcus-Vinicius-De-Oliveira/publication/364317005_Anais_da_Primeira_Semana_de_Direitos_Humanos_da_Universidade_Federal_de_Rondonia/links/6346ee1a76e39959d6baa18b/Anais-da-Primeira-Semana-de-Direitos-Humanos-da-Universidade-Federal-de-Rondonia.pdf#page=66>. Acesso 22 nov. 2022

COSTA, Larissa Fagundes da; HENNINGTON, Élida Azevedo. Implementação da Política Nacional de Saúde Integral LGBT no município de Resende, Rio de Janeiro. **Saúde em Debate**, v. 47, p. e9136, 2024. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/sdeb/2023.v47nspe1/e9136/> Acesso 16 jun 2024.

CUNHA, Marcia Borin da: **A Percepção de Ciência e Tecnologia dos Estudantes de Ensino Médio e a Divulgação Científica**. São Paulo. 2009 Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-02032010-091909/en.php>. Acesso 28 ago. 2023.

EMBIRUÇU, Teresa. **Ginecologia e Obstetrícia**: Rastreamento de câncer do colo uterino para lésbicas e bissexuais, 2024. Disponível em: <https://teresaembirucu.com.br/rastreamento-de-cancer-de-colo-uterino-para-lesbicas-e-bisexuais/ #:~:text=As%20mulheres%20que%20se%20identificam,para%20mulheres%20com%20rela%C3%A7%C3%B5es%20heteroafetivas.> Acesso 11 jun. 2024.

FERNANDES, Beth. Educação popular em saúde LGBTT: um diálogo da sociedade civil com os Postos de Saúde em Goiânia.**Tempus, actas de saúde colet**, Brasília, 11(1), 29-39, mar, 2017. Disponível em: <https://docs.bvsalud.org/biblioref/2018/03/880236/lgbt-2.pdf> Acesso 18 jun. 2024.

FERREIRA, Breno de Oliveira; NASCIMENTO, Marcos. A construção de políticas de saúde para as populações LGBT no Brasil: perspectivas históricas e desafios contemporâneos. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 27, p. 3825-3834, 2022. Acesso em 05 de abril de 2023. Disponível: <https://www.scielo.br/j/csc/a/kKYtxMMmQnCrCSvfbrMnkDc/abstract/?lang=pt>

FERREIRA, Tiago da Silva. **Revista Realidade: gênero e sexualidade na imprensa brasileira (1966-1968)**. 2013. 210 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em História, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/232> Acesso 21 nov. 2023.

FERREIRA, Vinícius; SACRAMENTO, Igor. Movimento LGBT no Brasil: violências, memórias e lutas. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde,** v. 13, n. 2, 2019. Disponível em:<https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/33802/2/2.pdf> Acesso 21 nov. 2022.

FREITAS, Henrique *et al*. O método de pesquisa survey. **Revista de Administração da Universidade de São Paulo**, v. 35, n. 3, 2000. Disponível em: <http://www.clam.org.br/bibliotecadigital/uploads/publicacoes/1138_1861_freitashenriquerausp.pdf> Acesso 12 abr. 2023.

GARCIA, Marcos Roberto Vieira; MATTOS, Amana Rocha. “Terapias de Conversão”: Histórico da (Des) Patologização das Homossexualidades e Embates Jurídicos Contemporâneos. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 39, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pcp/a/zksLGXhzsLFVppDN5SvgYXP/abstract/?lang=pt> Acesso 10 dez.2020.

GIL, Antônio Carlos, 1946- **Como elaborar projetos de pesquisa**/Antônio Carlos Gil. - 4. ed.São Paulo: Atlas, 2002 Acesso 08 mai. 2023.

GOLDIM, José Roberto; PITHAN, Carolina da Fonte; OLIVEIRA, Juliana Ghisleni GOMES, Sávio Marcelino; SOUSA, Luciana Maria Pereira de;VASCONCELOS, Thaissa Machado;NAGASHIMA, Alynne Mendonça Saraiva.O SUS fora do armário: concepções de gestores municipais de saúde sobre a população LGBT. **Saúde e Sociedade**, 2018, v. 27, n.4, pp. 1120-1133. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/sausoc/a/GS8FXSvb3ZvvGvGKqkCXSJS/?lang=pt&format=pdf>. Acesso 16 ago. 2022.

GORISCH, Patrícia Cristina Vasques de Souza *et al*. **O reconhecimento dos direitos LGBT como direitos humanos**. 2013. Disponível em: <https://tede.unisantos.br/bitstream/tede/1564/2/Patricia%20Cristina%20V.de%20S.%20Gorisch.pdf> Acesso 10 dez. 2022.

GUEDES, Dionéia Garcia de Medeiros; GARCIA, Telma Ribeiro. Atendimento nos serviços do Sistema Único de Saúde e satisfação do usuário: estudo no município de Campina Grande (PB). **Saúde debate**, p. 40-49, 2001.Disponível em: <https://docs.bvsalud.org/biblioref/2023/05/676150/v25-n59-setdez-2001-40-49.pdf> Acesso 11 junho 2024.

GUEDES, Liliana Vasconcellos; GUEDES, Luis Fernando Ascenção. E-surveys: vantagens e limitações dos questionários eletrônicos via internet no contexto da pesquisa científica. **X SemeAd-Seminário em Administração FEA/USP (São Paulo, Brasil)**, v. 84, 2007. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Luis-Guedes-5/publication/233852786_E-surveys_Vantagens_e_limitacoes_dos_questionarios_eletronicos_via_internet_no_contexto_da_pesquisa_cient'ifica/links/55b635b608ae9289a08aad62/E-surveys-Vantagens-e-limitacoes-dos-questionarios-eletronicos-via-internet-no-contexto-da-pesquisa-cientifica.pdf> Acesso 25 mai. 2023.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saúde 2019:** Orientação sexual autoidentificada da população adulta. Brasil: 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/33785-em-pesquisa-inedita-do-ibge-2-9-milhoes-de-adultos-se-declararam-homossexuais-ou-bissexuais-em-2019>. Acesso 16 set. 2022.

JESUS, Jaqueline Gomes de. Orientações sobre identidade de gênero: conceitos e termos. **Guia técnico sobre pessoas transexuais, travestis e demais transgêneros, para formadores de opinião**, v. 2, p. 42, 2012. Disponível em: <https://www.academia.edu/download/46362886/Orientacoes_sobre_identidade_de_genero_conceitos_e_termos.pdf> Acesso 26 jun. 2023.

KAUARK, Fabiana. MANHÃES,Fernanda Castro. MEDEIROS,Carlos Henrique. **Metodologia da pesquisa : guia prático** / Fabiana Kauark,. – Itabuna : Via Litterarum, 2010. Acesso 08 mai. 2023.

LIMA. Tereza Natália Bezerra de; CARVALHO. Maria Eduarda Lima de; DE SOUZA. Joelma Laurentino Martins. TAURINO. Ilka Jenifer Menezes; de FREITAS Camila Rodrigues; TERENCIA. Andréia Patrícia; OLIVEIRA. Helena Maria da Silva; SANTOS. Jéssica Lucia dos; FERREIRA Debora. Rafaela Amorim; LUCENA Mayra Salgado. Atenção à Saúde da População LGBT numa capital nordestina. **Revista Eletrônica Acervo Saúde**, n. 34, p. e1410, 23 out. 2019. Disponível em: <https://acervomais.com.br/index.php/saude/article/view/1410> Acesso 10 jun. 2023.

MISKOLCI, Richard. A Teoria Queer e a Questão das Diferenças: por uma analítica da normalização. In: **Congresso de leitura do Brasil**. 2007. p. 1-19. Disponível em: <https://alb.org.br/arquivo-morto/edicoes_anteriores/anais16/prog_pdf/prog03_01.pdf> Acesso 10 out. 2022.

OLIVEIRA, Nilza Aparecida da S. A educação ambiental e a percepção fenomenológica, através de mapas mentais. **REMEA-Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental**, v. 16, 2006. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/remea/article/view/2779> Acesso 26 ago. 2023.

OLIVEIRA, Ruana Pedrosa; JUNIOR, Marcos Antonio Freitas de Souza; SILVA, Ingrid Ferraz Pedroni; OLIVEIRA, Márcia Farsura de. Política Nacional de Saúde Integral LGBT e sua instrumentalização na atenção primária do SUS: uma revisão sistemática. **Brazilian Journal of Health Review**, v. 6, n. 1, p. 3907-3927, 2023. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BJHR/article/view/57402> Acesso 11 jun. 2024.

PAIM, Jairnilson Silva. **O QUE É O SUS**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015. P. 93. Disponível em: <http://www.livrosinterativoseditora.fiocruz.br/sus/>. Acesso em: 08 março 2023.

REIS, T., org. **Manual de Comunicação LGBTI+**. 2ª edição. Curitiba: Aliança Nacional LGBTI / GayLatino, 2018. Disponívem em: <https://aliancalgbti.org.br/wp-content/uploads/2022/01/manual-de-comunicacao-gaylatino-V-2021-WEB.pdf> Acesso 11 nov. 2022.

REIS, Toni. Avanços e Desafios para os Direitos Humanos da Comunidade LGBT no Brasil. In: **Congresso Brasileiro de Direito de Família.** 2012. p. 370-384. Disponível em: <https://www.cepac.org.br/agentesdacidadania/wp-content/uploads/2014/04/TONI-REIS-Avancos-e-desafios-LGBT-IBDFAM.pdf> Acesso 17 jun 2024.

ROLIM, Leonardo Barbosa; CRUZ, Rachel de Sá Barreto; Luna Callou; SAMPAIO, Karla Jimena Araújo de Jesus. Participação popular e o controle social como diretriz do SUS: uma revisão narrativa. **Saúde em debate**, v. 37, p. 139-147, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/dNgCW9WdJJx7VHV7xWkhSHq/?format=pdf&lang=pt> Acesso 17 jun 2024.

SANTANA, Alef Diogo da Silva; LIMA, Marcos Soares de; MOURA, Jefferson Wildes da Silva; VANDERLEY, Isabel Cristina Sibalde; ARAÚJO, Ednaldo Cavalcante de. Dificuldades no acesso aos serviços de saúde por lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros. **Revista Enfermagem**. UFPE on line, p. [1-12], 2020 Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-1096982> Acesso 11 jun. 2024.

SÃO PAULO. Centro de Referência e Treinamento DST/AIDS-SP. Sancionada lei que garante sigilo a portadores de hiv, tuberculose, hepatites e hanseníase. 2022. Disponível em: <https://www.saude.sp.gov.br/centro-de-referencia-e-treinamento-dstaids-sp/homepage/destaques/sancionada-lei-que-garante-sigilo-a-portadores-de-hiv-tuberculose-hepatites-e-hanseniase#:~:text=Na%20Lei%2014.289%2C%20de%202022,e%20m%C3%ADdia%20escrita%20e%20audiovisual> Acesso 17 jun 2024.

SÃO PAULO. Secretaria de Saúde. **Nome social é um direito no sus.** 2023. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/noticias/?p=342763> Acesso 17 jun 2024.

SILVA, Joseli Maria. A cidade dos corpos transgressores da heteronormatividade. **Geo Uerj**, v. 1, n. 18, p. 3-19, 2008. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/viewFile/1343/1132> Acesso 11 nov.2022.

SILVA, Josiele Francine Lima da. SOUZA, Janaina Samantha Martins de; MATTE, Juliana. Autocuidado à Saúde LGBT e sua Percepção em Relação à Atuação dos Profissionais de Saúde. **Ensaios e Ciência C Biológicas Agrárias e da Saúde**, v. 25, n. 4, p. 456-461, 2021. Disponível em: <https://ensaioseciencia.pgsskroton.com.br/article/view/8432> Acesso 12 abr. 2023.

SILVA, Zenildo Santos. **Revista Ibero**. História e Gênero: uma reflexão sore a prática docente e a heteronormatividade no ensino fundamental, anos finais. São Paulo, v.8. n.01. jan. 2022.ISSN-2675–3375. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/4016/1566> Acesso 19 out. 2022.

SIRELLI, Paula Martins; FERREIRA, Gabrielle Gomes; DIAS, Ana Carolina Rodrigues. Consultório LGBT: (re)construindo narrativas de combate às violências lgbtfóbicas na saúde em Macaé. **Gênero**. Niterói- RJ, v. 20, n. 2, p. 201-224, 1. sem 2020. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistagenero/article/view/44575/25629>. Acesso 22 set. 2022.

SOUSA, Rafael Morais de Paiva. O Controle Social Na Perspectiva Do Fortalecimento Do Sistema Único De Saúde, 2010. Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/files/ssaude/pdf/8-conferencia-24.pdf> Acesso 17 jun 2024.

VASCONCELOS, Nádia Machado de; ALVES, Francielle Thalita Almeida; ANDRADE, Gisele Nepomuceno de; PINTO, Isabella Vitral; FILHO, Adauto Martins Soares; PEREIRA, Cimar Azeredo; MALTA, Deborah Carvalho**.**Violência contra pessoas LGB+ no Brasil: análise da Pesquisa Nacional de Saúde 2019. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 26, p. 230005, 2023. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/rbepid/2023.v26suppl1/e230005/pt/> Acesso 11 ago. 2023.

A PRISÃO PREVENTIVA E SUA (IN)COMPATIBILIDADE COM O PRINCÍPIO DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA: UMA ANÁLISE À LUZ DA OBRA DE AURY LOPES JR.

Júlia Leonardi Bittencourt Monteiro[1]

Resumo: Esta pesquisa analisou a incompatibilidade entre a prisão preventiva e o princípio da presunção de inocência, à luz das obras de Aury Lopes Jr. A importância do tema revela-se quando se compreende de que modo o uso da prisão preventiva pode efetivamente violar garantias fundamentais, afrontando o estado democrático de direito. O estudo tem natureza qualitativa, utilizando o método dedutivo e uma base bibliográfica, examinando doutrinas, leis e decisões judiciais, além de abordar diferentes autores e aprofundar-se nas obras do autor Lopes Jr. Com os resultados obtidos, percebe-se que a prisão preventiva vem sendo frequentemente aplicada sem fundamentação tangível, servindo como uma execução antecipada da pena, levando à reflexão sobre a persistência de uma cultura inquisitória no processo penal brasileiro. Assim, conclui-se que o uso banalizado dessa medida afronta a presunção de inocência, sendo necessária uma mudança estrutural e cultural para a consolidação de um processo penal acusatório de fato.

Palavras-chave: Prisão preventiva. Presunção de inocência. Estado Democrático de Direito. Processo penal. Sistemas processuais penais.

Abstract: This research analyzed the incompatibility between pretrial detention and the principle of the presumption of innocence, in light of the works of Aury Lopes Jr. The importance of the topic becomes clear when one understands how the use of pretrial detention can effectively violate fundamental guarantees, undermining the democratic rule of law. The study is qualitative in nature, employing the deductive method and a bibliographical foundation, examining doctrines, laws, and judicial decisions, as well as addressing different authors and delving into the works of Lopes Jr. Based on the results obtained, it is evident that pretrial detention has often been applied without tangible justification, serving as an early execution of punishment and prompting reflection on the persistence of an inquisitorial culture in the Brazilian criminal justice system. Thus, it is concluded that the trivialized use of this measure undermines the presumption of innocence, making structural and cultural changes necessary for the consolidation of a truly accusatory criminal procedure.

Keywords: Preventive detention. Presumption of innocence. Democratic rule of law. Criminal procedure. Criminal procedural systems.

INTRODUÇÃO

A prisão preventiva é um dos institutos mais polêmicos do processo penal, principalmente por existir um ponto de tensão entre a necessidade de proteger a coletividade e a exigência da proteção dos direitos fundamentais da pessoa que está sendo acusada. Mais especificamente, no ordenamento jurídico brasileiro, essa medida cautelar reveste-se de caráter excepcional e deve ser decretada tão somente com o ideal de garantir uma regularidade da persecução penal, preservar a ordem pública ou evitar situações que atrapalhem o andamento da investigação, como possível fuga do acusado, manipulação de provas ou uma conduta criminosa reiterada.

Dessa maneira, utilizam-se embasamentos aprofundados e críticos nesta pesquisa para examinar a direta relação existente entre a prisão preventiva e o princípio da presunção de inocência dentro do ordenamento jurídico brasileiro, baseando-se fundamentalmente no entendimento doutrinário do autor Aury Lopes Jr., para que então possa se compreender como o poder Judiciário está colocando em evidência a adoção

1. Advogada; Especialista em Advocacia Criminal: Teses de Defesa e Empreendedorismo Jurídico (Faculdade Supremo); Bacharela em Direito (UNIVILLE); residente em Rua Ida Ana Eccel, 180, Boehmerwaldt, Joinville/SC, endereço eletrônico julial.bittencourtadv@gmail.com, telefone 47 99690-0402.

dessa medida cautelar de modo a configurar uma verdadeira execução antecipada da pena, ocorrendo antes mesmo do trânsito em julgado da decisão condenatória.

Para tanto, o estudo parte de uma análise teórica acerca da evolução dos sistemas processuais penais e da permanência de traços inquisitórios no processo penal brasileiro, examinando de que maneira tais elementos influenciam a aplicação da prisão preventiva. Em seguida, analisa-se o princípio da presunção de inocência e suas dimensões, para então examinar a (in)compatibilidade da prisão preventiva com esse princípio à luz da doutrina e da jurisprudência contemporâneas.

Sendo assim, através de uma análise teórica, busca-se viabilizar uma reflexão sobre a necessidade da existência de um ponto de equilíbrio entre a efetividade do sistema penal e a tutela dos direitos e garantias individuais, de modo a se investigar se, em casos de elevada periculosidade, a decretação da prisão preventiva pode advir sem colocar em xeque o ideal garantista do processo penal brasileiro. Para que essa medida excepcional seja imposta, exige-se uma análise minuciosa e rigorosa dos indícios probatórios inseridos no contexto processual, de modo a evitar o despotismo e garantir que a restrição da liberdade seja a ultima ratio.

1 BREVE ANÁLISE DO SISTEMA PROCESSUAL PENAL E A CULTURA INQUISITÓRIA NO BRASIL

Inicialmente, o processo penal surge vinculado à ideia de pena, quando o Estado, buscando monopolizar a distribuição da justiça por meio da criança de regras e normas de conduta a serem rigorosamente obedecidas pelos cidadãos, acabou por agir de forma tirânica e desumana quanto à intensidade das sanções aplicadas àqueles que se afastaram de suas determinações (Fadel, 2012, p. 61).

No primórdio dos tempos, como bem pontua Lopes Jr. (2025, p. 1), com as chamadas sociedades primitivas, a forma de fazer justiça era através da vingança, tanto privada quanto divina. Posteriormente, as sociedades se adaptaram ao modelo de autotutela, onde a justiça era feita com as próprias mãos. Após isso, adotou-se o instituto da autocomposição, sendo uma forma das partes envolvidas em conflito resolverem suas divergências. Ao longo do tempo, institui-se a posição do poder de punir (jus puniendi) do Estado, o qual, então, determina uma pena pública para a resolução de conflitos, podendo ser uma pena corporal ou até mesmo de morte.

Baseando-se nos ideais doutrinários do autor Lopes Jr. (2025, p. 1), é possível compreender que existe uma relação de interdependência entre a história das penas e o surgimento do processo penal, “pois o processo penal é o caminho necessário para a pena”, de tal modo que o processo penal se reveste de um instrumento indispensável à concretização da pena, além de ser um mecanismo condicionador do exercício do poder punitivo estatal à observância rigorosa das garantias processuais. Esta perspectiva conceitua o princípio da necessidade, o qual revela que é somente através do devido processo legal que o poder de punir pode ser exercido de forma legítima. Assim se posiciona o autor:

> Por fim, o processo não pode mais ser visto como um simples instrumento a serviço do poder punitivo (Direito Penal), senão que desempenha o papel de limitador do poder e garantidor do indivíduo a ele submetido. Há que se compreender que o respeito às garantias fundamentais não se confunde com impunidade, e jamais se defendeu isso. O processo penal é um caminho necessário para chegar-se, legitimamente, à pena. Daí por que somente se admite sua existência quando ao longo desse caminho forem rigorosamente observadas

> as regras e garantias constitucionalmente asseguradas (as regras do devido processo legal). (Lopes Jr., 2025, p. 2).

Igualmente expõe Aragoneses Alonso (*apud* Lopes Jr., 2025, p. 1) ao relatar que houve um processo evolutivo da ideia de pena, partindo de uma reação coletiva e religiosa, dirigida ao infrator da ordem social, para se tornar, gradualmente, um fenômeno jurídico e estatal. No entanto, a vingança coletiva, durante a sociedade primitiva, não pode ser confundida com a pena, uma vez que a vingança advém de força e liberdade individuais, enquanto a pena exige o pressuposto de um poder institucionalizado e organizado por um órgão superior. Sendo assim, a consolidação da pena como expressão do poder público é paralela ao desenvolvimento do processo penal, vindo a fixar a pena como um instrumento garantidor da aplicação de sanções por um juiz imparcial, respeitando os limites jurídicos estabelecidos previamente.

Dessa forma, quando o Estado substitui o modelo de vingança privada por critérios de justiça positivada e imparcialidade, surge então o direito de punir, de tal modo que o Estado assume uma posição de monopólio sobre a jurisdição penal. Nessa linha, a evolução do processo penal reflete a evolução da pena e da estrutura do Estado, levando James Goldschmidt (*apud* Lopes Jr., 2025, p. 1) a afirmar que os princípios processuais de uma sociedade correspondem a manifestações de sua política estatal. Portanto, o processo penal serve como um indicador que leva a estabelecer o grau de autoritarismo ou de corporativismo dentro de um determinado ordenamento jurídico.

No que tange à aplicação da pena, exige-se a observância do princípio do devido processo legal, juntamente com o sistema acusatório, o qual garante o direito ao contraditório, ampla defesa e presunção de inocência. Assim, não é automático que a pena decorra do delito, mas sim do processo penal, pois além de ser uma condição para a decretação de uma sanção, é também um instrumento apto a tutelar a liberdade do acusado. Com essa ideia compreendida é que se consagra o princípio da necessidade do processo legal em relação à pena, de modo que a jurisdição penal seja um meio indispensável à atuação legítima do poder punitivo estatal (Oliveira, 2008, p. 21-28).

Ainda dentro da seara do princípio da necessidade, Lopes Jr. (2025, p. 2) destaca que é determinante para o ponto de ruptura entre o processo penal e o processo civil, sendo inadequada a expressão “teoria geral do processo”. Ao tempo que o direito civil admite a solução extrajudicial de conflitos, o direito penal diverge, uma vez que o mesmo não se concretiza de outra forma a não ser através de um processo penal. O caráter instrumental do processo em relação à pena é reforçado ao perceber que a sanção penal somente pode ser aplicada após todos os trâmites do devido processo legal.

Nessa perspectiva, Gómez Orbaneja (*apud* Lopes Jr., 2025, p. 2) afirma que o processo penal não se limita a servir ao poder punitivo, mas também cumpre uma função essencial de contenção e limitação desse poder, atuando como uma espécie de garantia de proteção ao indivíduo frente à autoridade estatal. O respeito às garantias constitucionais, portanto, não representa impunidade, mas a condição de legitimidade do próprio exercício punitivo.

Sendo assim, em uma democracia, o processo penal deve trazer o equilíbrio entre dois valores essenciais, quais sejam o de impedir a impunidade mas também o de evitar a condenação de inocentes. Dessa forma, ao aplicar o direito no caso concreto, o julgador deve fazê-lo à luz dos princípios constitucionais, reconhecendo que possui força normativa mas com uma função limitadora da pretensão punitiva estatal (Oliveira, 2008, p. 21-28).

Ainda nessa seara, Lopes Jr. (2025, p. 3) destaca que o princípio da necessidade vem sendo progressivamente relativizado diante da expansão dos mecanismos de justiça consensual. Algumas mudanças legislativas demonstram uma tendência irreversível de mitigação da lógica do confronto em prol da negociação processual, como a lei que instituiu os Juizados Especiais (Lei nº 9.099/1995), assim como a lei que criou o instituto da delação premiada (Lei nº 12.850/2013) e também a inovação legislativa com a criação do acordo de não persecução penal (Lei nº 13.964/2019). Diante deste cenário, impõe-se ao operador do direito a compreensão técnica dessa nova realidade, marcada pela coexistência entre a tradição garantista e a crescente valorização das soluções consensuais.

Dito isto, os sistemas processuais penais correspondem às formas utilizadas pelas sociedades para resolver os conflitos relacionados à aplicação do direito penal. Assim, cada Estado adota determinado modelo conforme seu contexto político e social, que varia conforme o nível de garantias e de flexibilidade que oferece. Tão logo, de acordo com o pensamento doutrinário, existem três principais tipos de sistemas processuais penais, quais sejam o inquisitório, o acusatório e o misto.

De modo geral, o sistema acusatório predominou até o século XII, sendo depois substituído pelo modelo inquisitório, o qual vigorou de maneira ampla até o final do século XVIII e, ainda em certos lugares, até parte do século XIX. A partir de então, transformações políticas e sociais impulsionaram novas mudanças. No Brasil, a doutrina majoritária, inclusive Lopes Jr., entende o sistema atual é misto, possuindo caráter inquisitório durante a fase investigatória, enquanto no processo judicial predomina o sistema acusatório. É nesse sentido que Lopes Jr. (2025, p. 9) afirma:

> Ora, afirmar que o "sistema é misto" é absolutamente insuficiente, é um reducionismo ilusório, até porque não existem mais sistemas puros (são tipos históricos), todos são mistos. A questão é, a partir do reconhecimento de que não existem mais sistemas puros, identificar o princípio informador de cada sistema, para então classificá-lo como inquisitório ou acusatório, pois essa classificação feita a partir do seu núcleo é de extrema relevância.

Portanto, o autor leciona que é necessário partir da perspectiva inicial acerca do sistema processual brasileiro e o ranço inquisitório que ele carrega de forma histórica, vindo a contaminar suas práticas judiciárias, para que seja possível analisar de forma efetiva a compatibilidade constitucional do decreto da prisão preventiva.

1.1 Compreendendo a evolução histórica dos sistemas processuais penais inquisitório e acusatório

O contexto político e cultural de cada sociedade é refletido através do Direito como um todo. No entanto, é o direito processual penal que exerce a influência mais profunda sobre a vida humana e as dinâmicas sociais, uma vez que suas instituições compõem a base de uma política criminal estatal, em semelhança ao o que ocorre com outras políticas públicas. Observa-se que o direito penal material, por si só, não tem a capacidade de alcançar o indivíduo de forma concreta, transformando o processo penal no responsável por lidar efetivamente com o "homem de carne e osso". Por essa razão, as transformações políticas e ideológicas de um Estado tendem a se manifestar de maneira mais perceptível e imediata no âmbito do processo penal (Souza, 2008, p. 115-116).

Contudo, a formação histórica dos sistemas processuais penais não ocorreu de modo uniforme entre os diferentes países. Em determinados períodos, alguns Estados se

prevaleceram do modelo acusatório, enquanto outros mantiveram práticas inquisitórias. Como destaca Armenta Deu (*apud* Souza, 2008, p. 115-116), a trajetória do processo penal é marcada por um movimento pendular e não linear, caracterizado pela alternância constante entre esses dois modelos, sem que nenhum deles tenha prevalecido de forma absoluta ao longo da história.

Nesse sentido leciona Lopes Jr. (2025, p. 10), ao explicar que a compreensão do processo penal contemporâneo exige uma análise de sua evolução histórica, marcada pela transição entre os modelos inquisitório, acusatório e misto. Para tanto, a história do processo penal registra a predominância do sistema acusatório até o século XII, modelo no qual não existiam processos sem um acusador legítimo e idôneo. Contudo, entre os séculos XII e XIV, o modelo acusatório foi sendo paulatinamente substituído pelo sistema inquisitório.

O sistema inquisitório tem suas raízes na Idade Média, onde as funções de acusar e julgar estão concentradas nas mãos do juiz, permanecendo ausente o direito ao contraditório e ao sigilo processual. Sua principal finalidade era assegurar que o Estado assumisse o papel de perseguir e punir as condutas delituosas, protegendo simultaneamente a sociedade e a vítima, que, até então, arcava sozinha com a persecução penal. Com o fortalecimento das estruturas estatais e a consolidação de um poder centralizado, observou-se o declínio da noção de indivíduo e a ascensão da figura do Estado como autoridade suprema. Nesse cenário, o investigado passou a ser tratado como mero objeto do processo, e não como sujeito de direitos. Dessa concepção decorrem duas marcas essenciais do sistema inquisitório, quais sejam a confissão como prova máxima, sendo um símbolo da submissão do indivíduo ao Estado, e a tortura como meio legítimo de obtenção da verdade processual (Souza, 2008, p. 121-123).

Igualmente na explicação de Aragoneses Alonso (*apud* Coltro, 2021, p. 1192-1193), no sistema inquisitório era predominante um sistema de valoração de provas em modalidade hierárquica, chamado de prova tarifada, onde existia um valor da prova pré-definido em lei, o que gerava ao juiz uma limitação em sua falsa liberdade de valoração das provas em concordância com as particularidades de cada caso. Ainda nesse sistema, antes mesmo da condenação definitiva, era comum e determinado como regra a prisão processual do acusado durante o curso do processo.

Como leciona Souza (2008, p. 122), o elemento essencial do modelo inquisitório é a unificação das funções de investigação, acusação e julgamento em uma única figura hierárquica. Durante a inquisição, tem-se apenas uma ideia formal de acusação, de modo que a imputabilidade penal carece de estabilidade, uma vez que é conferido ao julgador o papel acusatório, com forte influência do interesse público na repressão dos supostos crimes praticados pelo acusado. Nesse modelo, o inquisidor tem a liberdade de alterar os fatos a serem julgados durante qualquer fase da acusação, trazendo uma carência de continuidade e coerência no momento da produção de provas. Não havia qualquer limite procedimental ao incorporar nos autos novas suspeitas que iam surgindo ao longo do processo. Além disso, conforme já explanado anteriormente, a valoração das provas se dava através do sistema de prova tarifada, onde cada uma possuía uma importância pré-determinada em lei. Dentro desse contexto, a confissão do acusado sobressaia sobre as demais provas constantes nos autos, sendo uma prova central, enquanto a prova testemunhal deveria ser corroborada por, no mínimo, outras duas declarações idênticas.

Da mesma forma explica Lopes Jr. (2025, p. 11), destacando que no sistema inquisitório o acusado figura como mero objeto de investigação, enquanto o juiz atua

como investigador, acusador e julgador, de forma simultânea, o que compromete a imparcialidade do juiz e instaura uma lógica decorrente do autoritarismo.

Sendo assim, a essência do modelo inquisitório está em agrupar todas as funções processuais nas mãos do juiz, de modo a transformá-lo no senhor soberano do processo. Essa estrutura erradica o direito ao contraditório, pois a figura do juiz-ator realiza a produção probatória, e ainda profere sua decisão com base no material que ele mesmo produziu, o que resulta em sua parcialidade dentro do processo. Lopes Jr. (2025, p. 11-12) afirma que o sistema inquisitório incide no erro psicológico de crer que uma mesma pessoa possa exercer funções tão antagônicas simultaneamente.

Lopes Jr. (2025, p. 1) ainda nos ensina que durante o período da inquisição na Idade Média, a dúvida gerada pela insuficiência de provas era invertida para que pudesse configurar como uma semi-prova, o que resultava em um juízo de semi-culpabilidade, demonstrando uma presunção de culpabilidade, indo na contramão do princípio garantista atual da presunção de inocência. A título de exemplo, no sistema inquisitório espanhol, facilitava-se ao máximo a prisão cautelar para que fosse possível obter uma confissão por parte do acusado, considerando-a a "rainha das provas", sendo obtida inclusive por meio de tortura na maioria das vezes.

Em suma, o sistema inquisitório foi marcado pela centralização do poder punitivo e pelo enfraquecimento das garantias individuais, vindo a legitimar práticas autoritárias em nome da busca pela verdade, a qual deveria compatibilizar com a verdade do julgador, e principalmente para manter a preservação da ordem estatal (Souza, 2008, p. 121-123).

Com o avanço dos ideais humanistas e dos movimentos filosóficos dos séculos XVIII e XIX, o sistema inquisitório foi sendo paulatinamente substituído pela nova concepção do processo penal com o advento do modelo acusatório, possuindo uma maior compatibilidade com os ideais de liberdade, direito ao contraditório e amparo da dignidade humana (Coltro, 2021, p. 1192-1193).

Dessa forma, advindo o movimento iluminista e juntamente da Revolução Francesa, foi possível consolidar o sistema acusatório, adequando-se à separação das funções de investigar, acusar e julgar, obedecendo aos princípios da publicidade dos atos processuais e do direito ao contraditório, de modo a se caracterizar

> pela clara separação entre juiz e partes, que assim deve se manter ao longo de todo o processo (por isso de nada serve a separação inicial das funções se depois permite-se que o juiz atue de ofício na gestão da prova, determine a prisão de ofício etc.) para garantia da imparcialidade (juiz que vai atrás da prova está contaminado, prejuízo que decorre dos pré-juízos, como veremos no próximo capítulo) e efetivação do contraditório (Lopes Jr., 2025, p. 13).

Essa nova configuração processual passou a reconhecer o acusado como sujeito de direitos e não mais como objeto do processo.

Nesse sentido, Lopes Jr. (*apud* Coltro, 2021, p. 1193-1194) afirma que a caracterização do sistema acusatório reside na separação entre acusador e julgador, além da iniciativa probatória ser atribuída às partes integrantes do processo, quais sejam a acusação e a defesa, e pela adoção de um juiz imparcial, uma figura que seja alheia à investigação e à produção de provas. Sendo assim, a decisão judicial deve se fundamentar no livre convencimento motivado, não sendo possível existir hierarquia legal entre as provas existentes. Nota-se que a imparcialidade do julgador é um dos pilares fundamentais do modelo acusatório, sendo totalmente incompatível qualquer atuação do juiz em assumir funções de caráter persecutório ou probatório. Além disso, o contraditório figura como um ponto central do modelo acusatório, de modo a garantir às partes

igualdade de condições para produzir provas e argumentos, vindo a influenciar o convencimento do julgador, aspecto que era totalmente negligenciado pelo sistema inquisitório.

Por tais razões, reconhece-se o sistema acusatório como o modelo mais compatível com os ideais democráticos e com a obediência à preservação dos direitos humanos, de modo a se alinhar à teoria do garantismo penal, a qual sustenta a ampla proteção dos direitos e garantias fundamentais do indivíduo como um verdadeiro pilar da estrutura de um Estado democrático de direito (Coltro, 2021, p. 1193-1194).

Contudo, o sistema processual brasileiro apresenta traços de hibridismo, oscilando entre características do modelo acusatório e os resquícios inquisitórios que comprometem o equilíbrio processual entre as partes, vindo a causar maior prejuízo ao acusado. Lopes Jr. (2025, p. 13) alerta que, enquanto subsistirem elementos inquisitivos no sistema processual atual, a cultura punitivista e autoritária permanecerá presente, resistindo às transformações constitucionais.

1.2 O sistema processual penal misto e suas limitações conceituais

Conforme observa Guilherme Nucci (*apud* Coltro, 2021, p. 1195), a figura do sistema processual penal misto emerge da ideia de que o processo penal pode ser dividido em duas fases, sendo a fase investigatória com natureza inquisitória e a fase processual de caráter acusatório, unindo características de ambos os sistemas tradicionais em um só. Todavia, essa classificação é considerada insuficiente e reducionista por Lopes Jr. (2025, p. 14-15), pois “não há sistema realmente misto”, ou seja, há de se classificar o processo penal como acusatório, onde a gestão da prova é feita pelas partes, ou como inquisitório, com o juiz assumindo papel ativo na investigação.

Nesse sentido, Lopes Jr. (2025, p. 14-15) explica que se deve definir o sistema processual penal a partir do seu núcleo fundante ou do seu princípio informador, ou seja, a gestão da prova pode ser feita pelas partes, com um princípio dispositivo e com a figura do juiz-espectador, ou então ela pode ser feita diretamente pelo julgador, com o princípio inquisitivo, figurando um juiz-ator. Para tanto, a doutrina entende não ser possível que um sistema seja misto em sua essência, uma vez que é formado por um princípio unificador. Assim aponta Coltro (2021, p. 1995) ao afirmar que o ponto principal não reside na combinação superficial de características de ambos os modelos, mas sim na análise do núcleo estruturante que fundamenta o funcionamento do sistema. É, portanto, a partir dessa base principiológica que se determina o predomínio das características acusatórias ou inquisitórias do processo penal em cada ordenamento jurídico.

Continuamente, Lopes Jr. (2025, p. 15) salienta que o simples fato de um órgão formal, como o Ministério Público, formular a acusação não é apto, por si só, a configurar o sistema como acusatório. Para que essa configuração seja possível, é necessário que toda a estrutura procedimental, desde a produção probatória até a sentença final, preserve o ideal da separação entre acusação e julgamento. Ainda, para que o sistema seja de fato acusatório, essa separação funcional deve ser mantida ao longo de todo o procedimento. Logo, ao existirem dispositivos legais que permitem ao juiz determinar produção de provas de ofício ou até mesmo decretar prisões preventivas sem a devida provocação pelo órgão acusador, revela-se a contaminação do sistema acusatório por resquícios inquisitivos, uma vez que a gestão da prova não está inteiramente atribuída às partes, como comanda o princípio dispositivo. Ademais, apoiando-se na visão de Fazzalari (*apud* Lopes Jr., 2025, p. 15), o autor explica que o ativismo judicial, ao permitir que o juiz atue de ofício, prejudica o direito ao contraditório e toda a estrutura dialética, de

modo a transformar a decisão judicial um mero ato de poder, um verdadeiro decisionismo, ao invés de ser pautada em cima de um procedimento que respeite o contraditório e a ampla defesa.

Ao fim, a crítica doutrinária de Lopes Jr. ao denominado “sistema misto” demonstra uma falsa aparência de equilíbrio. Isso porque, a imparcialidade judicial e a gestão da prova pelas partes são elementos indissociáveis de um processo penal democrático, de modo que se torna totalmente incompatível a interferência do julgador nesse momento processual ao colocá-lo em posição de parte, prejudicando sua imparcialidade ao proferir o julgamento adequado.

1.3 O papel da imparcialidade do juiz e do juiz das garantias

Conforme anteriormente explanado, a imparcialidade do juiz ao julgar uma ação penal reveste-se do núcleo estruturante do sistema acusatório, sendo considerada uma condição essencial para a legitimidade da jurisdição penal. De acordo com Lopes Jr. (2025, p. 16), a imparcialidade exige a posição de um terceiro (*terzietá*) alheio às partes que integram do processo penal. Para tanto, a separação das funções de acusar e julgar, assim como a gestão da prova realizada unicamente pelas partes, são condições necessárias para que a imparcialidade seja efetiva. O autor destaca que, ao atuar de ofício durante a investigação ou decretar prisão preventiva sem pedido do órgão acusador, o juiz perde seu papel neutro e transforma-se em um juiz-ator. Desse modo, quando o juiz atua de ofício, ele compromete a sua racionalidade e deslegitima as decisões judiciais proferidas, sendo essa uma característica herdada do modelo inquisitório.

Nesse sentido, a Lei nº 13.964/2019, denominada Pacote Anticrime, instituiu a figura do juiz das garantias, através do sistema doble juez, trazendo a ideia de separar o juiz atuante no procedimento investigatório, sendo este denominado juiz das garantias, e o juiz que irá atuar na instrução e julgamento no processo de conhecimento, de modo que essa iniciativa simbolizou um avanço significativo para promover a consolidação do sistema acusatório no Brasil. A ideia principal por trás da figura do juiz das garantias é que prevaleça a imparcialidade do julgador e, ao mesmo tempo, evite-se uma contaminação cognitiva advinda do contato prévio do juiz com os elementos da investigação (Lopes Jr., 2025, p. 34).

Esse procedimento tem como objetivo garantir que o acusado seja tratado de forma digna e respeitosa, uma vez que ele deixa de ser um mero objeto e passa a assumir uma posição de parte passiva do processo penal ao qual está inserido. Sendo assim, ao separar o juiz que comanda a parte investigatória do juiz que julga o mérito, resta evidente a tentativa de evitar que decisões cautelares antecipem juízos de culpabilidade e violem o princípio da presunção de inocência (Lopes Jr., 2025, p. 34).

Destarte, o artigo 311 do Código de Processo Penal, com a redação advinda da Lei nº 13.964/2019, possui um claro objetivo de impedir que o juiz decrete a prisão preventiva de ofício, exigindo-se, para tanto, que exista um requerimento prévio do Ministério Público, querelante ou assistente, ou ainda por representação da autoridade policial. Ao coibir essa possibilidade, o que se busca é a ruptura com os costumes culturais e com os resquícios da mentalidade inquisitória, contribuindo para a inserção do sistema acusatório em sua integralidade, garantindo que o juiz seja realmente uma parte imparcial do julgamento da ação penal. Por isso, a vedação da atuação de ofício pelo juiz é primordial, pois, ao decretar a prisão de ofício, o julgador está adotando uma postura incompatível

com a necessidade de seu afastamento para que se garanta sua imparcialidade (Lopes Jr., 2025, p. 97).

Portanto, o ato de consolidar o sistema acusatório e fortalecer a figura do juiz das garantias mostra-se como iniciativas fundamentais para a superação da cultura inquisitória anterior, a qual, infelizmente, ainda é muito presente no processo penal brasileiro. Conclui-se que o posicionamento de Lopes Jr. vai no encontro do ideal de que, para construir um verdadeiro Estado democrático de direito, deve-se atribuir ao processo penal o papel de limitador, e não de legitimador, do poder punitivo.

2 UM ESTUDO DO PRINCÍPIO DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA E SUAS DIMENSÕES PRÁTICAS

Um dos pilares das garantias constitucionais é o princípio da presunção de inocência, previsto no artigo 5º, inciso LVII, da Constituição Federal. A máxima desse princípio reside na segurança de que ninguém pode ser considerado culpado até que exista uma sentença condenatória definitiva, ou seja, transitada em julgado. Dessa maneira, o acusado é sujeito de direitos no processo penal, com direito a um julgamento justo, respeitando o contraditório e a ampla defesa. Esta garantia constitucional é primordial para a manutenção do Estado democrático de direito, uma vez que impede punições arbitrárias e garante que a culpa seja comprovada apenas após uma decisão judicial irrecorrível (Nakagawa; Ferreira; Amaral, 2023, p. 34-35).

O Código de Processo Penal estabelece os requisitos necessários para que a condenação seja definitiva, garantindo segurança jurídica e respeito à dignidade humana. Na prática, o princípio visa evitar erros judiciais e julgamentos precipitados, principalmente aqueles que são influenciados pela mídia, a qual muitas vezes condena socialmente o acusado antes mesmo de uma decisão judicial transitada em julgado. Nesse sentido, essa garantia é diretamente violada quando há um decreto de prisão preventiva de forma abusiva ou sem fundamentação concreta, não sendo baseada em indícios idôneos, além de ferir a dignidade da pessoa humana e o direito ao princípio da razoável duração do processo (Nakagawa; Ferreira; Amaral, 2023, p. 36-37).

A doutrina defende que a presunção de inocência é uma cláusula pétrea, com eficácia imediata, além de estar inclusa como um dos fundamentos do Estado de direito. Esse princípio exige que o Estado prove a culpa do indivíduo, e não o contrário, de modo a evitar retrocessos autoritários. Nessa linha, Ferrajoli (*apud* Nakagawa; Ferreira; Amaral, 2023, p. 38) reforça que é preferível que alguns culpados escapem da punição do que um inocente seja condenado, de modo a se ressaltar a centralidade da liberdade individual.

Igualmente, o doutrinador Lopes Jr. (*apud* Nakagawa; Ferreira; Amaral, 2023, p. 40) destaca que o princípio da presunção de inocência orienta todo o processo penal, vindo a determinar que o acusado seja tratado como inocente em todos os aspectos, inclusive moral e socialmente, até que se prove o contrário. É por tal razão que a prisão preventiva deve ter um prazo definido, não podendo ser usada como punição antecipada.

Para Guilherme de Souza Nucci (*apud* Nakagawa; Ferreira; Amaral, 2023, p. 41), o estado natural dos indivíduos é a inocência, de modo que apenas provas concretas apresentadas pela acusação podem de fato afastar essa presunção. Ressalta-se que, historicamente, esse princípio emergiu como uma resposta às práticas arbitrárias de regimes autoritários, os quais restringiam a liberdade antes da comprovação definitiva da culpa.

Sendo assim, a presunção de inocência possui a finalidade de garantir a liberdade e o respeito à verdade dos fatos, assegurando que o Estado só tenha permissão para restringir a liberdade do indivíduo após o devido processo legal. Portanto, trata-se de um direito fundamental, diretamente conectado com a dignidade humana e a justiça, impedindo a execução antecipada da pena e reforçando o papel do poder Judiciário como guardião da Constituição. De tal modo, todo e qualquer sistema processual penal que se pretenda democrático, deve ter a presunção de inocência como um alicerce filosófico e político, de modo a respeitar os direitos e garantias individuais. Com base nisso, compreende-se que a análise da legitimidade da prisão preventiva depende, principalmente, da compreensão da amplitude e eficácia desse princípio.

2.1 Origem, fundamentos e relevância constitucional da presunção de inocência

O doutrinador Lopes Jr. (2025, p. 74) preceitua que o princípio da presunção de inocência representa o mecanismo mais relevante para contenção do poder punitivo estatal. O princípio foi historicamente atacado e até mesmo invertido de sentido durante o sistema inquisitório da Idade Média. Durante a Inquisição, a dúvida instaurada pela insuficiência de provas equiparava-se a uma semi-prova, levando a um juízo de semi-culpabilidade, o que caracteriza, na prática, uma presunção de culpabilidade.

Foi apenas com a Revolução Francesa e os novos movimentos filosóficos do final do século XVIII que o princípio foi finalmente consagrado, junto ao princípio da jurisdicionalidade, na Declaração dos Direitos do Homem de 1789, a qual estabeleceu que todo acusado deve ser considerado inocente até que se comprove sua culpa, vedando, inclusive, o uso da força desmedida contra o detido (LOPES JR., 2025, p. 1-2). Com isso, passadas as duas guerras mundiais, o princípio passou a integrar a Declaração Universal dos Direitos Humanos, reafirmando o direito de toda pessoa ser presumidamente inocente até que sua culpabilidade seja comprovada, em um julgamento público e com todas as garantias devidas à defesa. Isso porque, diante das atrocidades cometidas durante o período de guerra, foi desenvolvido um sistema internacional de proteção aos direitos humanos, vindo a complementar a tutela jurídica interna de cada país (Piovesan, 2006, *apud* Paulino, 2017, p. 215).

Contudo, no final do século XIX e início do século XX, a presunção de inocência voltou a ser alvo de ataques, sendo considerado por autores como Manzini de “estranho e absurdo”, além de ser visto como excesso de individualismo, fazendo com que o Código de Rocco de 1930 não consagrasse o princípio em seu ordenamento (LOPES JR., 2025, p. 1-2). Conforme ensina Lopes Jr., esse princípio foi resgatado da tradição liberal após séculos de práticas inquisitórias, as quais presumiam a culpa do acusado e legitimavam o uso da tortura e da prisão arbitrária (LOPES JR., 2025, p. 74).

Embora as bases do processo penal estejam previstas na Constituição Federal, existem padrões internacionais de direitos humanos que vinculam os Estados e não podem ser desconsiderados (Mendonça, 2016, *apud* Paulino, 2017, p. 216). Assim, as normas internacionais servem como um parâmetro para alcançar um equilíbrio entre a segurança pública e as garantias individuais, determinando que a presunção de inocência somente será afastada quando a culpa for comprovada de forma incontestável, com base em provas idôneas e fatos concretos.

Dentro da concepção de um processo penal justo, a busca é por um sistema garantidor dos direitos do acusado e da paz social, de forma simultânea. Assim, quando um tribunal analisa os fatos e as provas, confirmando a sentença penal condenatória, subentende-se que há comprovação suficiente de culpa e, por isso, é possível iniciar a

execução da pena, em nome da segurança coletiva. Para isso, destaca-se a necessidade de observar os princípios da proibição da proteção deficiente e da máxima efetividade, os quais exigem interpretações voltadas à ampliação da proteção do indivíduo (Ramos *apud* Paulino, 2017, p. 217). Para além disso, a punição possui uma função de prevenção, tanto de modo específico, ao impedir novas violações de direitos pelo mesmo agente, quanto de modo geral, ao desencorajar outros potenciais infratores.

Dentro do ordenamento jurídico brasileiro, o princípio da presunção de inocência está expressamente previsto na Constituição Federal. Além dessa previsão expressa na legislação brasileira, o princípio é reafirmado no artigo 8.2 da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), integrando o bloco de constitucionalidade dos direitos fundamentais. Porém, afirmar que a Constituição brasileira recepcionou apenas a "presunção de não culpabilidade" é uma concepção reducionista e propriamente inadequada ao estágio civilizatório atual e à base democrática constitucional (Lopes Jr., 2025, p. 76-77).

Na visão do doutrinador Lopes Jr. (2025, p. 76), o princípio da presunção de inocência é, acima de tudo, um princípio político, revestido de um valor eminentemente ideológico. Por isso, a presunção de inocência é um componente basilar de um modelo processual penal que visa respeitar a dignidade humana e os direitos fundamentais do indivíduo, indo de encontro à finalidade do processo penal, qual seja, a verificação jurisdicional da ocorrência de um delito e sua respectiva autoria, de tal modo que, o nível de observância desse princípio permite verificar a qualidade de um sistema processual devidamente democrático. Sendo assim, o autor define a presunção de inocência como um pressuposto ideológico e estrutural do sistema acusatório, vinculado à dignidade da pessoa humana e ao devido processo legal. Para tanto, um Estado que relativiza a presunção de inocência está fragilizando o próprio ideal democrático e transformando o processo penal em instrumento de repressão, e não mais de justiça.

2.2 As três dimensões do princípio da presunção de inocência

O doutrinador Lopes Jr. propõe uma leitura ampliada do princípio da presunção de inocência, o qual se manifesta em três dimensões complementares, que são integradoras e não excludentes, sendo a norma de tratamento, a norma probatória e a norma de julgamento.

A norma de tratamento é a que mais se relaciona com o tema das prisões cautelares. Essa norma impõe ao juiz e ao sistema penal um verdadeiro dever de tratamento, segundo o qual o acusado deve ser tratado como presumidamente inocente durante todas as fases da persecução penal até o trânsito em julgado, refletindo-se no uso excepcional das prisões cautelares. Além disso, a norma de tratamento exige proteção do acusado contra a publicidade abusiva e a estigmatização precoce do réu. Sendo assim, essa norma atua como limite democrático em face à exploração midiática em torno do fato criminoso, repudiando o uso desnecessário de algemas e todas as formas de tratamento análogo ao ideal da culpabilidade do réu antes da condenação definitiva. Por tal razão, deve-se restringir ao máximo as medidas cautelares restritivas de liberdade e evitar manifestações públicas e midiáticas que apresentem o réu como culpado antes mesmo do seu julgamento final (Lopes Jr., 2025, p. 80).

Por sua vez, a norma probatória estabelece que o ônus da prova incumbe exclusivamente a acusação, não sendo possível compelir o réu a demonstrar sua inocência. Logo, qualquer dúvida quanto à autoria ou materialidade do fato deve beneficiar o acusado, pois uma vez que o réu é presumidamente inocente, ele não deve

provar nada. Assim, a presunção de inocência, enquanto norma probatória, exige que o conjunto de provas necessário para afastar a inocência do réu seja produzido de modo lícito, respeitando os parâmetros legais previamente expressos na legislação vigente, e ainda que tenha conteúdo incriminador, sendo vedado qualquer tipo de inversão do ônus probatório (Lopes Jr., 2025, p. 80).

Nesse sentido, a presunção de inocência como norma probatória é considerada relativa, uma vez que se admite sua superação mediante a produção de provas consistentes que demonstram a culpabilidade do acusado. Portanto, cabe ao órgão acusador apresentar elementos suficientes para afastar essa presunção, uma vez que quando ausentes, o estado de inocência permanece intacto. Além disso, se as provas apresentadas forem incompletas ou restarem dúvidas quanto à autoria, materialidade ou culpa, o réu deve continuar sendo tratado como inocente. Tanto é verdade que o artigo 156 do Código de Processo Penal estabelece que a acusação é responsável por comprovar a existência do crime e sua autoria, cabendo à defesa apenas demonstrar eventuais causas excludentes de ilicitude ou culpabilidade. Importante destacar, contudo, que o poder de produzir provas não é absoluto, uma vez que toda prova deve observar os limites da legalidade prevista na Constituição e nas legislações federais, sendo inadmissíveis aquelas obtidas por meios ilícitos ou que violem garantias fundamentais.

Por fim, a norma de julgamento é uma regra diretamente referida ao juízo competente pela ação penal, atuando no nível de exigência de suficiência probatória para um decreto condenatório, de modo a determinar que, na dúvida, deve prevalecer a absolvição do acusado, pois a condenação só deve ocorrer diante de prova plena e incontroversa, que gere certeza absoluta acerca da culpabilidade do réu (Lopes Jr., 2025, p. 81).

Nessa senda, a presunção de inocência enquanto norma de julgamento, está diretamente vinculada ao princípio do *in dubio pro reo*, segundo o qual a dúvida deve sempre favorecer o acusado. Assim, ao fundamentar suas decisões, o juiz deve demonstrar a existência de um lastro probatório mínimo e suficiente para afastar o direito fundamental à presunção de inocência, evitando que fatores externos ao processo influenciem o resultado da causa.

Assim sendo, Lopes Jr. (2025, p. 81) observa que o princípio da presunção de inocência também se projeta sobre o dever de fundamentação das decisões judiciais, uma vez que apenas por meio da motivação adequada é possível verificar se tal garantia foi efetivamente observada, sobretudo em suas dimensões probatória e de julgamento. Com isso, as dimensões aqui apresentadas revelam que a presunção de inocência é um princípio ativo, que orienta a produção de provas, o comportamento dos agentes estatais e a própria interpretação judicial, de modo que sua eficácia é um verdadeiro termômetro apto a medir a legitimidade do sistema processual.

3 ANÁLISE DA PRISÃO PREVENTIVA E A SUA (IN)COMPATIBILIDADE COM O PRINCÍPIO DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA

No ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal estabelece, de forma inequívoca, que a presunção de inocência somente cessa com o trânsito em julgado da sentença penal condenatória. Assim, é apenas após o esgotamento de todos os recursos cabíveis que será possível considerar alguém culpado e iniciar a execução da pena (Nakagawa; Ferreira; Amaral, 2023, p. 48).

Adentrando no debate acerca da execução antecipada da pena, é importante ressaltar que os direitos fundamentais constitucionais não podem ser condicionados a critérios estatísticos, uma vez que a aplicabilidade de garantias constitucionais não depende de índices de sucesso recursal. Por conta disso, qualquer tentativa de relativizar essas garantias com base em argumentos pragmáticos ou políticos implica em desconsiderar a força normativa da Constituição (Nakagawa; Ferreira; Amaral, 2023, p. 48-51).

Desse modo, apesar do princípio da presunção de inocência estabelecer que a regra é a liberdade até o trânsito em julgado de sentença condenatória, definindo a prisão cautelar como medida excepcionalíssima, o que permite a difícil coexistência entre a prisão e a presunção de inocência são, na verdade, os princípios que regem as medidas cautelares e o estrito preenchimento do requisito e do fundamento cautelar previstos no artigo 312 do Código de Processo Penal. Assim sendo, as prisões decretadas sem natureza cautelar violam, de forma inequívoca, a presunção constitucional de inocência.

3.1 Natureza e fundamentos da prisão preventiva

A prisão preventiva é uma das modalidades de prisão cautelar recepcionadas pelo sistema brasileiro, tratando-se de uma medida excepcional que visa garantir a eficácia do processo penal e proteger os interesses da persecução penal, como a ordem pública, a instrução criminal e a aplicação da lei penal, podendo vir a ser decretada em qualquer fase de investigação preliminar ou do processo penal, inclusive em fase recursal. Sua decretação exige dois requisitos simultâneos, quais sejam, o *fumus comissi delicti* (indícios de autoria e materialidade) e o *periculum libertatis* (risco de liberdade do acusado), conforme disposto nos artigos 311 a 316 do Código de Processo Penal.

Conforme explica o doutrinador Lopes Jr. (2025, p. 13-14), o objetivo das medidas cautelares é garantir o normal desenvolvimento do processo e a eficaz aplicação do poder de punir (*jus puniendi*), tratando-se de medidas destinadas à tutela do processo penal, e não de medidas de segurança pública. O autor defende a corrente doutrinária que abdica do caráter instrumental da prisão cautelar, servindo como meio para a obtenção da dupla finalidade de garantir o andamento processual, bem como de asseverar a aplicação do poder de punir do Estado. Contudo, conforme o pensamento do doutrinador, a prisão preventiva deve ser interpretada à luz do princípio da presunção de inocência, uma vez que ninguém deve ser tratado como culpado antes da sentença penal condenatória definitiva. Em face disso, Lopes Jr. critica a doutrina tradicional que adota, de forma inadequada, os requisitos do processo civil dentro do contexto processual penal, sendo esses requisitos consistentes no *fumuns boni iuris* (fumaça do bom direito) e *periculum in mora* (perigo na demora), uma vez que o delito é a negação do direito, sua verdadeira antítese, e não deve ser tratado como a fumaça do bom direito.

Logo, adentrando no pensamento de Lopes Jr., dentro do processo penal, os requisitos devidamente apropriados são, primeiramente, o *fumus commissi delicti*, como um dos requisitos para a decretação da prisão preventiva, não sendo necessário exigir um juízo de certeza, mas sim de probabilidade razoável da ocorrência de um delito. Isso, dentro da sistemática do Código de Processo Penal, traduz-se na prova de existência do crime, ou seja, de materialidade delitiva, e de indícios suficientes de autoria. Por isso, a probabilidade, ao invés da mera possibilidade, é exigida devido ao elevado prejuízo que uma prisão preventiva pode causar ao acusado. De tal forma que o juízo de probabilidade deve abarcar a verossimilhança de que a conduta é típica, ilícita e culpável, não bastante a mera tipicidade do delito. Em segundo lugar, tem-se o *periculum libertatis* como um dos

fundamentos das medidas cautelares, tratando-se do perigo que decorre do estado de liberdade do imputado. Para isso, o artigo 312 do CPP elenca as situações fáticas tuteladas, que são alternativas e não cumulativas, quais sejam, a garantia da ordem pública, a garantia da ordem econômica, a conveniência da instrução criminal, para tutelar a prova, e a garantia da aplicação da lei penal, em caso de risco de fuga do acusado (Lopes Jr., 2025, p. 13-15).

Portanto, a decisão que decretar a prisão preventiva deve ser motivada e fundamentada em receio de perigo e existência concreta de fatos novos ou contemporâneos que justifiquem a medida, conforme consta no artigo 312, § 2º, do CPP. Em vista disso, a prisão preventiva é situacional, ou seja, provisional, de modo a tutelar uma situação fática de perigo. O Código de Processo Penal, ainda, exige que o juiz indique fatos novos ou contemporâneos que justifiquem a aplicação da medida, consagrando o binômio atualidade e concretude do *periculum libertatis*. Por isso, o perigo gerado pelo estado de liberdade do imputado deve ser real, com suporte fático suficiente, não podendo ser imaginário, presumido e nem mesmo fruto de meras ilações ou especulações (Lopes Jr., 2025, p. 13-15).

Dessa forma, para Lopes Jr. (2025, p. 732), a prisão preventiva não é instrumento de punição, mas sim uma medida processual de natureza instrumental, a qual deve atender aos critérios de necessidade, adequação e proporcionalidade. Assim, o encarceramento cautelar só se legitima quando for absolutamente indispensável para assegurar o curso do processo, sendo inadmissível seu uso como forma de antecipação da pena. Em sua crítica, Lopes Jr. afirma que o uso indiscriminado da prisão preventiva representa uma distorção da sua finalidade constitucional e evidencia o predomínio de uma cultura inquisitória e punitivista, que substitui a função garantidora do processo por uma lógica de repressão social.

3.2 A prisão preventiva de ofício e o risco à imparcialidade judicial

Embora existam divergências entre os doutrinadores, conclui-se que a Constituição Federal brasileira consagrou o modelo acusatório como estrutura do processo penal brasileiro, decorrendo da presença de princípios que sustentam esse sistema, como o contraditório, a presunção de inocência e a publicidade dos atos processuais. Desse modo, o fator que mais diferencia o sistema acusatório do inquisitório é a separação rigorosa entre as funções de investigar, acusar e julgar, sendo necessária para assegurar a inércia da jurisdição e a consequente imparcialidade do magistrado (Barbosa, 2019).

Com o propósito de adequar-se aos preceitos constitucionais, o Código de Processo Penal brasileiro sofreu importantes alterações em 2011, especialmente no que concerne à prisão preventiva. O artigo 311 do referido texto legal trouxe a previsão de que tal medida somente poderia ser decretada pelo juiz de ofício durante a ação penal, ou mediante provocação do Ministério Público, querelante, assistente de acusação, ou por representação da autoridade policial. Dessa forma, o novo texto restringiu a atuação espontânea do magistrado, permitindo a decretação da prisão preventiva de ofício apenas no curso do processo, e não mais na fase de investigação. Muito embora o legislador não tenha suprimido completamente essa prerrogativa judicial, sua limitação demonstra a intenção de harmonizar o procedimento penal com os postulados do sistema acusatório constitucional (Barbosa, 2019).

Todavia, apesar dessa intenção, os magistrados que decretam prisões preventivas de ofício, inclusive quando convertem a prisão em flagrante em prisão preventiva, com fundamento no artigo 310, inciso II, do CPP, ainda que se revestida de denominação

diversa, essa conversão equivale à imposição da custódia cautelar, uma vez que o juiz analisa os mesmos pressupostos e fundamentos exigidos para a prisão preventiva. Nesse contexto, surge a indagação acerca de qual modo poderia o magistrado decretar, ainda que sob o pretexto de conversão, uma prisão preventiva sem provocação das partes, e ao mesmo tempo preservar a imparcialidade que o sistema acusatório exige (Barbosa, 2019).

Isto posto, essa possibilidade é duramente criticada por Lopes Jr., por violar o sistema acusatório e o princípio da imparcialidade, transformando o juiz em um verdadeiro juiz-inquisidor. O professor explica que, ao agir de ofício, o magistrado assume uma postura inquisitória e compromete sua imparcialidade, a qual é revestida pelo princípio supremo da estrutura acusatória e exige uma posição de um terceiro, alheio aos interesses das partes, de modo que o juiz abandona sua posição de terceiro imparcial e assume papel de parte, contaminando o julgamento futuro com pré-juízos formados durante a fase investigativa (Lopes Jr., 2025, p. 776-778).

Com isso, ainda que o legislador tenha promovido relevantes alterações no processo penal, observa-se uma resistência significativa à concretização das inovações introduzidas. Na prática forense, percebe-se que as mudanças que impõem restrições ao acusado são prontamente acolhidas, ao passo que aquelas voltadas à efetivação de direitos e garantias fundamentais encontram grandes entraves à sua aplicação. Por isso, essa dificuldade reflete o que parte da doutrina denomina de “sabotagem inquisitorial”, ou seja, uma reação institucional contrária ao avanço do sistema acusatório (Streck; Rocha; Muniz, 2022, p. 142-146).

Assim sendo, a Lei nº 12.403/2011 representou um marco importante nesse processo, ao abolir o sistema binário das medidas cautelares, antes restrito à liberdade ou à prisão, e instituir alternativas à prisão preventiva, reservando esta última para hipóteses excepcionais, conforme o disposto no artigo 282, §6º, do CPP. Em tese, essa reforma visava consolidar a prisão como a ultima ratio, porém, o uso indiscriminado e desproporcional das prisões preventivas acabou por frustrar o objetivo da norma, revelando uma lacuna prática, consistente na ausência de fundamentação concreta e individualizada nas decisões judiciais. Por isso, muitos magistrados decretavam a prisão preventiva sem justificar a inaplicabilidade das medidas cautelares diversas, o que impôs a necessidade de nova intervenção legislativa (Streck; Rocha; Muniz, 2022, p. 142-146).

Nesse contexto, o Pacote Anticrime (Brasil, 2019) alterou novamente o parágrafo 6º do artigo 282 do CPP, reforçando a exigência de fundamentação específica, baseada em elementos do caso concreto, para a decretação da prisão preventiva. A referida lei também reiterou a exigência de contraditório prévio, permitindo sua dispensa apenas em situações de urgência ou risco de ineficácia da medida, desde que devidamente justificadas. Essas previsões legais, portanto, refletem uma tentativa de consolidar o processo penal como instrumento de garantia e não de repressão. No entanto, a experiência prática demonstra que, mesmo após quase uma década da entrada em vigor da Lei nº 12.403/2011, persistem resistências em sua plena aplicação, motivadas por resquícios da natureza inquisitória, ainda presentes na cultura jurídica nacional (Streck; Rocha; Muniz, 2022, p. 142-146).

De igual forma, o Pacote Anticrime buscou reforçar a exigência de provocação das partes para a decretação de medidas cautelares, proibindo expressamente a atuação de ofício do juiz, inclusive quanto à prisão preventiva. Inclusive, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) editou a Súmula 676, consolidando que não é mais possível ao juiz, de ofício, decretar ou converter prisão em flagrante em preventiva. O objetivo dessa vedação

é promover o rompimento cultural com a mentalidade inquisitória (LOPES JR., 2025, p. 776-778). Todavia, a prática demonstra que os magistrados continuam inclinados a adotar posturas incompatíveis com o sistema acusatório. Portanto, a manutenção de uma prisão preventiva contrariamente ao parecer ministerial favorável à liberdade do acusado revela uma usurpação de função, na medida em que o magistrado passa a atuar como verdadeiro substituto do órgão acusador, rompendo com a divisão funcional prevista constitucionalmente (Streck; Rocha; Muniz, 2022, p. 142-146).

Em vista disso, Lopes Jr. (2025, p. 776-778) critica as decisões judiciais que permitem ao juiz decretar a prisão preventiva, ou seja, a medida mais gravosa, quando o Ministério Público postula apenas a aplicação de medidas cautelares diversas, uma vez que isso configura, igualmente, uma prisão de ofício, vindo a violar a estrutura acusatória e o princípio da correlação. Portanto, entende-se que a vinculação do juiz ao pedido é o preço a ser pago pela garantia do sistema acusatório.

Para o doutrinador Lopes Jr. (2025, p. 97), essa mudança normativa é mais do que uma alteração técnica, é, na verdade, um ato simbólico de resistência à mentalidade inquisitória, pois reafirma o papel do juiz como garantidor dos direitos fundamentais e não como executor da política criminal repressiva do Estado. Portanto, a imparcialidade é condição de legitimidade da prisão cautelar e do próprio processo penal.

Por fim, tem-se que a efetividade das reformas processuais penais depende menos da inovação legislativa e mais de uma mudança de mentalidade judicial, capaz de romper definitivamente com os resquícios inquisitivos e reafirmar o processo penal como instrumento de garantia das liberdades, e não de reprodução da lógica punitiva estatal (Streck; Rocha; Muniz, 2022, p. 142-146).

3.3 A prisão preventiva como violação da presunção de inocência

A prisão preventiva, quando decretada sem a devida fundamentação ou com base em argumentos genéricos, configura uma violação direta à presunção de inocência, de tal modo que a incompatibilidade entre ambos os institutos ocorre sempre que a prisão perde seu caráter cautelar e instrumental, assumindo funções que são exclusivas da pena.

Para tanto, a fundamentação da prisão preventiva, como dever constitucional imposto ao julgador, deve ser clara, precisa e amparada em elementos concretos que evidenciem a presença dos pressupostos e requisitos legais da medida. Além dos requisitos do *fumus commissi delicti* e o *periculum libertatis*, é imprescindível que a decisão judicial explicite também os motivos pelos quais o magistrado considerou inadequadas ou insuficientes as medidas cautelares diversas da prisão, uma vez que na ausência dessa motivação expressa configura violação direta ao princípio da reserva de fundamentação, o qual é essencial para legitimar qualquer restrição à liberdade do acusado (Amaral; Caleffi, 2017, p. 1095-1097).

Contudo, o retorno da execução provisória da pena privativa de liberdade, admitido em determinado momento pelo Supremo Tribunal Federal, reacendeu a discussão acerca da compatibilidade dessa prática com o texto constitucional, abrindo espaço para uma perigosa relativização da exigência de fundamentação das decisões judiciais que determinam a prisão, especialmente em sua modalidade preventiva. Com isso, a nova orientação do STF quanto à execução antecipada da pena acabou por enfraquecer, de forma preocupante, a garantia constitucional prevista no artigo 93, inciso IX, da Constituição Federal, segundo a qual todas as decisões judiciais devem ser devidamente motivadas, sob pena de nulidade. Nesse sentido, a motivação das decisões judiciais não é um mero formalismo, ela constitui instrumento de controle democrático da jurisdição,

permitindo aferir a racionalidade e a proporcionalidade do ato judicial, bem como a efetividade do contraditório e da presunção de inocência. Assim sendo, é a fundamentação que assegura que o poder jurisdicional seja exercido dentro dos limites da legalidade e do devido processo legal, garantindo transparência e legitimidade ao exercício do poder punitivo estatal (Amaral; Caleffi, 2017, p. 1095-1097).

Destarte, não se pode admitir qualquer tentativa de restringir o alcance da presunção de inocência, independentemente da gravidade ou natureza do crime imputado. Tanto é verdade que o argumento de que determinados delitos justificariam, por razões de política criminal ou de utilidade social, a execução provisória da pena, afronta diretamente a hierarquia normativa do sistema jurídico e o núcleo essencial dos direitos fundamentais. Por isso, questões relacionadas à segurança pública, à eficiência legislativa ou à política de combate à criminalidade não podem se sobrepor às garantias constitucionais que limitam o poder punitivo do Estado (Amaral; Caleffi, 2017, p. 1095-1097).

De mesmo modo, o doutrinador Lopes Jr. (2025, p. 130-136) explica que o artigo 312 do CPP manteve os fundamentos de garantia da ordem pública e garantia da ordem econômica, que não são, na essência, cautelares, e por isso, são de constitucionalidade discutível. Dessa forma, a prisão para garantia da ordem pública é criticada por ser um conceito vago, impreciso e indeterminado, que se presta a qualquer fim. Assim sendo, quando a prisão é fundamentada em clamor público, gravidade do crime ou credibilidade das instituições, ela se desvirtua de sua função cautelar e se transforma em medida de segurança pública ou pena antecipada. Logo, o uso da prisão para coibir o alarme social, evitar a reiteração criminosa ou funcionar como prevenção geral ou especial, é incompatível com sua natureza instrumental, pois essas são funções exclusivas da pena, que exigem um processo judicial válido e uma sentença condenatória transitada em julgado. Portanto, a prisão, nesses casos, tem um defeito genético, uma vez que não é cautelar, mas é substancialmente inconstitucional.

Para Lopes Jr., é incompatível com o Estado democrático de direito a manutenção de pessoas presas preventivamente por longos períodos sem julgamento, pois isso equivale a uma pena antecipada, imposta à margem do devido processo legal. Igualmente, o autor observa que, na prática, a prisão preventiva muitas vezes se transforma em uma prisão política e midiática, usada para atender expectativas sociais de punição e reforçar discursos de combate à criminalidade, em detrimento das garantias individuais (Lopes Jr., 2025, p. 166).

O Pacote Anticrime (Brasil, 2019), inseriu uma vedação expressa no artigo 313, § 2º do CPP, com a seguinte redação: “Não será admitida a decretação da prisão preventiva com a finalidade de antecipação de cumprimento de pena”. Essa norma reforça que a necessidade cautelar real e concreta deve ser demonstrada, e que o *periculum libertatis* não se presume em decorrência imediata da investigação ou do recebimento da denúncia. O doutrinador sustenta que a presunção de inocência não impede a prisão cautelar, mas limita seu uso às hipóteses em que ela se mostre indispensável, devidamente fundamentada e proporcional (Lopes Jr., 2025, p. 29).

Continuamente, o autor explica que a execução antecipada da pena, que é a prisão sem necessidade cautelar, é uma forma de prisão-pena e viola diretamente o princípio da presunção de inocência previsto na Constituição Federal. De igual modo, o autor critica as decisões do STF que, embora tenha corrigido o erro da execução em segundo grau em 2019, ainda assim validaram a prisão imediata após condenação pelo Tribunal do Júri. Considera-se tecnicamente insustentável e inconstitucional a tese do Supremo de que a

soberania dos veredictos autorizaria a execução imediata da pena do Júri, independentemente da pena aplicada. Nessa senda, devemos nos atentar ao fato de que a soberania dos jurados não pode servir como argumento para o sacrifício da liberdade do réu, nem como legitimador da prisão, pois o marco constitucional para a culpabilidade é o trânsito em julgado (Lopes Jr., 2025, p. 163-177).

Alfim, o dever de fundamentação é expressão da racionalidade do poder jurisdicional e do controle democrático do exercício punitivo estatal. Em síntese, a incompatibilidade entre prisão preventiva e presunção de inocência emerge não da previsão legal da medida, mas do uso abusivo e desvirtuado que dela se faz. Sendo assim, enquanto a prisão cautelar for aplicada como resposta automática à acusação, e não como instrumento de proteção do processo, o referido processo penal brasileiro continuará refletindo traços de um sistema inquisitório, distante do modelo acusatório e garantista defendido por Lopes Jr. (2025, p. 21-23).

3.4 A relativização jurisprudencial e as críticas doutrinárias

A aplicação prática do princípio da presunção de inocência tem sido objeto de intensos debates no cenário jurídico brasileiro, especialmente diante de decisões do Supremo Tribunal Federal que flexibilizaram sua eficácia.

A presunção de inocência, embora fundamental, não é absoluta, conforme explanado a seguir. Nos julgamentos do HC 126.292/SP e do RE 1.253.340/SC, o STF admitiu a execução provisória da pena após condenação em segunda instância, afastando a exigência do trânsito em julgado, desde que haja uma necessidade cautelar estrita. Essa possibilidade, portanto, decorre do preenchimento do requisito e fundamento cautelar, baseado no artigo 312 do CPP. O STF, ao validar essa medida no RE 1.253.340/SC, baseou-se na soberania dos veredictos, o que, para Lopes Jr., é insustentável, pois desvirtua o artigo 5º, inciso LVII, da Constituição Federal. Essa prisão, por não ser cautelar, mas sim uma antecipação de cumprimento de pena, é uma violação direta ao princípio da presunção de inocência. De tal modo que, prisões decretadas com finalidade de antecipação do cumprimento da pena, ou como decorrência imediata da investigação ou do recebimento da denúncia, são vedadas expressamente pelo parágrafo 2º do artigo 313 do CPP. Assim, a prisão cautelar, seja preventiva ou temporária, é a única exceção admitida, mas deve ser regida pelos seus princípios, para que possa coexistir com a presunção de inocência (Lopes Jr., 2025, p. 709-711).

Com base nisso, passa-se à análise breve do novo paradigma do STF a partir do julgamento do HC 126.929/SP. Desde o julgamento do HC 84.078/MG, o Supremo passou a adotar uma interpretação mais estrita do princípio da presunção de inocência. Nesse precedente, fixou-se que a execução da pena somente seria admissível após o trânsito em julgado da condenação, ressalvadas as hipóteses em que estivessem presentes os requisitos da prisão preventiva. Assim, firmou-se o entendimento de que a prisão antes da decisão definitiva configuraria antecipação indevida da pena, em afronta ao princípio constitucional. Prevaleceu, portanto, a tese segundo a qual a prisão antes do trânsito em julgado violava a Constituição, consolidando uma leitura absoluta da presunção de inocência e reforçando o viés garantista do Tribunal (Xavier, 2024, p. 33).

Posteriormente, o entendimento foi revisado no julgamento do HC 126.292/SP, ocasião em que o STF passou a admitir a execução provisória da pena após a confirmação da condenação em segunda instância. Nessa senda, a nova orientação, de natureza mais pragmática, buscou privilegiar a efetividade do sistema penal e reduzir a morosidade processual decorrente do uso excessivo de recursos, ainda que isso

implicasse relativizar a proteção conferida pela presunção de inocência (XAVIER, 2024, p. 34).

No julgamento do então Habeas Corpus supramencionado, o Ministro Teori Zavascki ressaltou a função do Poder Judiciário como garantidor da efetividade do processo penal e defendeu a necessidade de compatibilizar o princípio da presunção de inocência com a eficiência da jurisdição criminal. Para ele, a interpretação do dispositivo constitucional não deveria ser absoluta, mas ponderada à luz do interesse público e da necessidade de impedir que o direito de recorrer fosse utilizado de forma meramente protelatória. Sob essa ótica, a execução provisória da pena representaria um meio legítimo de equilibrar a proteção do acusado com o dever estatal de assegurar a efetividade da prestação jurisdicional, a manutenção da ordem pública e a credibilidade do sistema penal (Xavier, 2024, p. 36).

Portanto, torna-se evidente que o reconhecimento da possibilidade de execução antecipada da pena representou um grave abalo à estrutura garantista do processo penal brasileiro. Ao admitir tal medida, a maioria dos ministros da Suprema Corte acabou por esvaziar a eficácia prática da presunção de inocência, princípio basilar do Estado democrático de direito e cláusula pétrea de proteção ao cidadão frente ao poder punitivo estatal. Constata-se, assim, que o tribunal, em sua composição majoritária, desconsiderou o conteúdo normativo do estado de inocência, segundo o qual nenhum juízo de culpabilidade pode ser formulado antes do trânsito em julgado da sentença condenatória. O referido postulado, de índole constitucional, veda qualquer antecipação da execução penal, justamente para assegurar que a pessoa submetida ao processo seja tratada como inocente até decisão definitiva (Amaral; Caleffi, 2017, p. 1084).

Em face do exposto, Lopes Jr. e a doutrina crítica rechaçam as formas de relativização que desvirtuam a finalidade cautelar da prisão, afirmando que tais entendimentos representam uma inaceitável ruptura com a Constituição, além de um retrocesso civilizatório. A doutrina processual penal não pactua com qualquer visão gradualista da presunção de inocência. Inclusive, essa visão gradualista sustenta que a presunção diminui à medida que o processo avança, por exemplo, após condenação em primeira ou segunda instância, o que, para o autor, esconde um “ranço técnico-positivista da ‘presunção de culpa’” (Lopes Jr., 2025, p. 78).

Portanto, segundo o autor, essa relativização decorre de uma cultura decisionista e punitivista, que busca responder à pressão social e midiática por punições imediatas. Tal postura, contudo, nega o papel contramajoritário do processo penal e subverte a lógica garantista, ao transformar o processo em instrumento de antecipação da pena. Lopes Jr. destaca que a presunção de inocência não se confunde com impunidade, ela é, na verdade, um limite legítimo ao poder do Estado e um pressuposto inafastável de um processo penal justo e racional. Dessa forma, o autor conclui que qualquer forma de relativização da presunção de inocência, seja pela prisão preventiva abusiva, pela execução antecipada da pena ou pela exposição midiática do acusado, constitui violação direta ao Estado democrático de direito e à dignidade humana (Lopes Jr., 2025, p.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou, a partir de um enfoque teórico, doutrinário e histórico, compreender de que modo o uso indiscriminado da prisão preventiva reflete a permanência de uma cultura inquisitória no processo penal brasileiro e quais os desafios impostos à concretização de um verdadeiro Estado democrático de direito.

A pesquisa demonstrou que, embora a prisão preventiva seja constitucionalmente prevista e, em tese, deva possuir caráter estritamente cautelar, sua aplicação prática tem se revelado amplamente incompatível com o princípio da presunção de inocência. Constatou-se, portanto, que o instituto, em vez de servir à proteção do processo, tem sido reiteradamente utilizado como forma de antecipação da pena, revelando a persistência de uma mentalidade punitivista e autoritária.

A análise doutrinária de Lopes Jr. foi central para a compreensão dessa incompatibilidade, ao evidenciar que a prisão preventiva, quando desvinculada de fundamentos concretos e atuais, converte-se em verdadeiro instrumento de punição prévia, em flagrante violação à Constituição Federal e aos tratados internacionais de direitos humanos. Assim, é inequívoco concluir que a prisão preventiva, tal como frequentemente aplicada no Brasil, é substancialmente incompatível com o princípio da presunção de inocência e, por conseguinte, com o Estado democrático de direito.

Nessa seara, verificou-se que o direito processual penal brasileiro ainda é marcado por fortes traços inquisitórios, perceptíveis na atuação judicial que, muitas vezes, mantém a lógica da punição antecipada sob o pretexto de “garantia da ordem pública” ou “credibilidade das instituições”. Além disso, o estudo comprovou que o avanço normativo proporcionado por leis como a Lei nº 12.403/2011 e o Pacote Anticrime (Lei nº 13.964/2019) não têm sido suficientes para erradicar tais práticas, justamente porque o problema reside menos na letra da lei e mais na mentalidade dos operadores do direito.

Ao analisar a (in)compatibilidade entre a prisão preventiva e o princípio da presunção de inocência, também foi possível examinar a evolução histórica dos sistemas processuais penais, discutir o conteúdo e as dimensões da presunção de inocência e avaliar criticamente as bases doutrinárias e jurisprudenciais da prisão preventiva. Assim, cada um desses pontos contribuiu para evidenciar a necessidade de uma reinterpretação constitucional e garantista do processo penal brasileiro.

A principal limitação encontrada nessa pesquisa foi de natureza estrutural e histórica, uma vez que a persistência de uma cultura jurídica enraizada em práticas inquisitórias dificulta a consolidação do modelo acusatório e a efetividade das garantias constitucionais. Ademais, por se tratar de uma pesquisa teórica e bibliográfica, o estudo não abrangeu análises empíricas quantitativas, o que poderia ampliar a compreensão do fenômeno a partir de dados estatísticos sobre o uso da prisão preventiva no Brasil. Ainda assim, a abordagem qualitativa e doutrinária permitiu alcançar conclusões consistentes e críticas.

A presente pesquisa abre caminho para novos estudos que aprofundem a análise empírica sobre a decretação da prisão preventiva, especialmente quanto aos critérios de fundamentação adotados nas decisões judiciais. Recomenda-se, ainda, o desenvolvimento de investigações sobre a eficácia da figura do juiz das garantias como instrumento de contenção do poder punitivo e de preservação da imparcialidade. Outra vertente relevante diz respeito à influência da mídia na formação de juízos de culpabilidade e na legitimação social das prisões cautelares, aspecto que dialoga diretamente com a dimensão de “norma de tratamento” da presunção de inocência.

Em síntese, a pesquisa reafirma que o processo penal deve ser compreendido como um instrumento de limitação do poder estatal, e não como mecanismo de repressão ou vingança social. As obras explanadas de Lopes Jr. evidenciam que somente a observância plena das garantias constitucionais, especialmente da presunção de inocência, pode assegurar um processo penal verdadeiramente democrático. Superar a cultura inquisitória e consolidar um sistema acusatório efetivo exige não apenas reformas

legislativas, mas, sobretudo, uma transformação cultural profunda na forma de compreender o papel do direito penal em uma sociedade livre e igualitária.

Assim, este estudo contribui para o fortalecimento de uma reflexão crítica sobre a função da prisão preventiva e o respeito ao estado de inocência, apontando caminhos para que o processo penal brasileiro se alinhe definitivamente aos princípios que sustentam o Estado democrático de direito.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Augusto Jobim do; CALEFFI, Paulo Saint Pastous. Pré-ocupação de inocência e execução provisória da pena: uma análise crítica da modificação jurisprudencial do STF. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, [S. l.], v. 3, n. 3, p. 1073–1114, 2017. DOI: 10.22197/rbdpp.v3i3.102. Disponível em: https://revista.ibraspp.com.br/RBDPP/article/view/102. Acesso em: 29 out. 2025.

BARBOSA, Pedro Câmara. Decretar a prisão preventiva de ofício é inconstitucional? **Jusbrasil**. 2019. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/decretar-a-prisao-preventiva-de-oficio-e-inconstitucional/675607266. Acesso em: 03 nov. 2025.

BRASIL. Decreto-lei n. 3.689, de 02 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial da União**, 13 de outubro de 1941, ano 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. HC n. 126292-SP. Relator: Min. Teori Zavascki. Julgamento em 17 de fevereiro de 2016. **Diário Judicial Eletrônico**. Brasília, 17 de maio de 2016. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/862866932. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. HC n. 84078-MG. Relator: Min. Eros Grau. Julgamento em 05 de fevereiro de 2009. **Diário Judicial Eletrônico**. Brasília, 26 de fevereiro de 2010. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14715763. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 676. Em razão da Lei n. 13.964/2019, não é mais possível ao juiz, de ofício, decretar ou converter prisão em flagrante em prisão preventiva. **Diário Judicial Eletrônico**. Brasília, DF, 11 de dezembro de 2024. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/sumulas/sumula-n-676-do-stj/3077119770. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 267. A interposição de recurso, sem efeito suspensivo, contra decisão condenatória não obsta a expedição de mandado de prisão. **Diário Judicial Eletrônico**. Brasília, DF, 22 de maio de 2002. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/sumulas/sumula-n-267-do-stj/1289710832. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 691. Não compete ao Supremo Tribunal Federal conhecer de habeas corpus impetrado contra decisão do Relator que, em habeas corpus requerido a tribunal superior, indefere a liminar. **Diário Judicial Eletrônico**. Brasília, 09 de outubro de 2003. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/sumulas/sumula-n-691-do-stf/1289712874. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Lei Nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.403, de 4 de maio de 2011. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória, demais medidas cautelares, e dá outras providências. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12403.htm. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 09 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm. Acesso em: 09 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. **Diário Oficial da União**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm. Acesso em: 09 nov. 2025.

COLTRO, Rafael Khalil. Sistemas processuais penais: uma análise crítica do sistema brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, 2021. DOI: 10.12957/redp.2022.58538. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/58538. Acesso em: 29 out. 2025.

FADEL, Francisco Ubirajara Camargo. Breve história do direito penal e da evolução da pena. **Revista Eletrônica Jurídica - REJUR / Faculdade Cenecista de Campo Largo**, Paraná, Brasil, n. 1, p. 60-69, 2012. ISSN: 2236-4269. Disponível em: https://www.periodicosibepes.org.br/index.php/redir/article/view/362. Acesso em: 29 out. 2025.

LOPES JR., Aury. **Prisões Cautelares e Habeas Corpus**. 10. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025. 328 p. ISBN: 978-85-5362-402-7. Disponível em: https://online.vitalsource.com/reader/books/9788553624027?library_return_url=https%3A%2F%2Fonline.vitalsource.com%2Fhome%2Fmy-library. Acesso em: 04 nov. 2025.

LOPES JR., Aury. **Direito Processual Penal**. 22. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025. 1.432 p. ISBN 978-85-5362-567-3. Disponível em: https://online.vitalsource.com/reader/books/9788553625673/epubcfi/6/22[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml11]!/4/2/4. Acesso em: 04 nov. 2025.

NAKAGAWA, Andréa Louise Bandeira; FERREIRA, Fernanda da Luz; AMARAL, Pablo Coelho. A prisão preventiva e o princípio da presunção de inocência. **Revista Ibero-**

Americana de Humanidades, Ciências e Educação, [S. l.], p. 12–72, 2023. Disponível em: https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/8806. Acesso em: 29 out. 2025.

SOUZA, Willian Lira de. Sistemas Processuais Penais. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR**, [S. l.], v. 8, n. 1, 2008. Disponível em: https://revistas.unipar.br/index.php/juridica/article/view/1345. Acesso em: 29 out. 2025.

STRECK, L. L.; BHERON ROCHA, J.; MUNIZ, G. R. G. . A impossibilidade de decretação, de ofício, da prisão preventiva em um processo penal parametrizado pelo sistema acusatório. **Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas**, v. 22, n. 42, p. 139-156, 4 maio 2022. Disponível em: https://san.uri.br/revistas/index.php/direitoejustica/article/view/412. Acesso em: 03 nov. 2025.

OLIVEIRA, Hélio Roberto Cabral de. Uma abordagem constitucional da execução provisória da pena no processo penal brasileiro. Orientador: Samuel Miranda Arruda. 2008. 62 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, **Universidade Federal do Ceará**, Fortaleza, 2008. Disponível em: http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/58201. Acesso em: 29 out. 2025.

PAULINO, Galtiênio da Cruz. A execução provisória da pena e o princípio da presunção de inocência. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, [S. l.], n. 50, p. 207–232, 2017. DOI: 10.63601/bcesmpu.2017.n50.207-232. Disponível em: https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/539. Acesso em: 29 out. 2025.

XAVIER, Ana Luiza Brandão. A prisão preventiva e a ofensa ao princípio da presunção de inocência. Orientadora: Mariângela Tomé Lopes. 2024. 44 p. Monografia (Graduação) - **Universidade Presbiteriana Mackenzie**, São Paulo, 2024. Disponível em: https://dspace.mackenzie.br/items/5a8c366e-a2db-425d-8f4d-42187ecfdc52. Acesso em: 29 out. 2025.

A SUSPENSÃO CONDICIONAL DO PROCESSO NAS AÇÕES PENAIS PRIVADAS: ANÁLISE DOUTRINÁRIA, JURISPRUDENCIAL E O PAPEL DO FONAJE

Aline Jaqueline Pereira[1]
Bárbara Madalena Heck da Rosa[2]

Resumo: O presente trabalho analisa a possibilidade de aplicação da suspensão condicional do processo nas ações penais de iniciativa privada, previsto no art. 89 da Lei nº 9.099/95. O estudo destaca que o benefício, destinado a crimes de menor e médio potencial ofensivo, visa à despenalização e à ressocialização do acusado. A controvérsia central reside no fato de o dispositivo legal atribuir ao Ministério Público a iniciativa da proposta, o que suscita dúvidas quanto à sua extensão às ações privadas. Sob a ótica da interpretação teleológica, defende-se que a finalidade da norma é assegurar tratamento igualitário e favorecer soluções consensuais, beneficiando o réu e a sociedade. Conclui-se, portanto, ser possível o cabimento da suspensão condicional do processo também nas ações penais de iniciativa privada, à luz de uma interpretação que privilegie a efetividade dos princípios constitucionais e da política de despenalização.

Palavras-Chave: Juizado Especial Criminal. Institutos Despenalizadores. Celeridade Processual. Efetividade. Princípio da Isonomia.

Abstract: This paper analyzes the possibility of applying the conditional suspension of proceedings in private criminal actions, as provided for in Article 89 of Law No. 9,099/95. The study highlights that the benefit, intended for crimes of minor and medium offensive potential, aims at the decriminalization and resocialization of the accused. The central controversy lies in the fact that the legal provision attributes the initiative of the proposal to the Public Prosecutor's Office, which raises doubts as to its extension to private actions. From a teleological interpretation perspective, it is argued that the purpose of the rule is to ensure equal treatment and favor consensual solutions, benefiting the defendant and society. It is concluded, therefore, that the conditional suspension of proceedings is also possible in private criminal actions, in light of an interpretation that prioritizes the effectiveness of constitutional principles and the policy of decriminalization.

Keywords: Special Criminal Court. Decriminalizing Institutions. Procedural Efficiency. Effectiveness. Principle of Equality.

INTRODUÇÃO

A criação dos Juizados Especiais Criminais, prevista no art. 98, inciso I, da Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela Lei nº 9.099/1995, inspirada nos antigos Juizados de Pequenas Causas instituídos pela Lei nº 7.244/1984, representou um marco na busca por uma Justiça mais acessível, célere, eficaz e humanizada, conduzindo à adoção de medidas voltadas à redução do encarceramento e à valorização das soluções consensuais.

Esses órgãos surgiram com a finalidade de simplificar os procedimentos e oferecer soluções rápidas aos conflitos de menor potencial ofensivo, contribuindo para o descongestionamento do Judiciário e a democratização do acesso à Justiça.

1. Acadêmica do curso Direito pela UNISOCIESC em Joinville/SC. E-mail: alinejaquelinepereira145@gmail.com. Artigo apresentado como requisito parcial para a conclusão do curso de Graduação em Direito da Instituição de Ensino Superior (IES) da rede Ânima Educação. 2025.
2. Orientadora. Advogada. Doutoranda e Mestre em Direito Empresarial e Cidadania pelo PPGD UNICURITIBA. Especialista em Direito Digital e Compliance, Direito Trabalhista Avançado, Direito Civil e Empresarial, Direito Penal e Processo Penal e Direito Educacional. Graduada em Direito, Administração e RH. Professora de Ensino Superior na Unisociesc - Ecossistema Ânima. Orcid: http://orcid.org/0000-0003-3226-509X. Lattes: http://lattes.cnpq.br/0484173372708015. E-mail: barbara.madalena@gmail.com.

Nesse cenário, os acordos penais foram introduzidos como instrumentos de política criminal que conciliam a necessidade de repressão estatal com a preservação dos direitos e garantias fundamentais.

Entre esses mecanismos, a suspensão condicional do processo ocupa papel de destaque por oferecer uma alternativa à persecução penal tradicional, permitindo a suspensão temporária da ação enquanto o acusado cumpre determinadas condições, culminando, ao final, a extinção da punibilidade do autor, sem que isso gere registro de antecedentes criminais.

A aplicação do benefício, contudo, suscita controvérsias quando se trata das ações penais de iniciativa privada, em razão das particularidades que envolvem a titularidade e o interesse do ofendido.

Nesse contexto, o Fórum Nacional dos Juizados Especiais (FONAJE) assumiu papel fundamental na consolidação da interpretação acerca dos institutos despenalizadores, notadamente por meio do Enunciado nº 112, que reconhece expressamente a possibilidade de aplicação da transação penal e da suspensão condicional do processo nas ações penais privadas, mediante proposta do Ministério Público, reforçando a tendência de ampliar o alcance dos mecanismos consensuais no âmbito penal.

O presente artigo tem como objeto de estudo a análise da aplicabilidade da suspensão condicional do processo nas ações penais de iniciativa privada, à luz da legislação, da doutrina, da jurisprudência e do enunciado do FONAJE.

O problema central consiste em verificar se é possível estender esse benefício aos delitos sujeitos à iniciativa privada, considerando as divergências doutrinárias e o posicionamento consolidado dos tribunais superiores.

O objetivo geral é examinar o papel da suspensão condicional do processo como instrumento de política criminal e sua compatibilidade com as ações penais privadas. Como objetivos específicos, pretende-se: (a) investigar a origem e a finalidade dos Juizados Especiais Criminais; (b) analisar o fundamento jurídico e a natureza da suspensão condicional do processo; (c) confrontar as correntes doutrinárias e jurisprudenciais sobre sua aplicabilidade nas ações penais de iniciativa privada; e (d) avaliar a contribuição do FONAJE para a consolidação dessa interpretação.

A relevância do estudo reside na necessidade de compreender como a suspensão condicional do processo, contribuem para uma justiça penal mais ágil, efetivo, e compatível com a proporcionalidade, evitando a estigmatização do autor do fato e promovendo soluções consensuais para conflitos de menor gravidade.

A pesquisa utiliza o método dedutivo, com base em levantamento bibliográfico e análise documental, abrangendo doutrina, legislação e jurisprudência pertinentes ao tema.

1 A CRIAÇÃO DOS JUIZADOS ESPECIAIS E A LEI 9.099/95

O Juizado Especial Criminal foi instituído pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 98, inciso I, como instrumento destinado a conferir maior celeridade e efetividade à solução das lides penais de menor potencial ofensivo. Nesse sentido:

> Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:
>
> I - juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau;

A disciplina normativa foi posteriormente consolidada pela Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, a qual regulamentou sua estrutura e funcionamento. Entretanto, a respectiva lei ratificou a Lei 7.244/1984, que instituiu os Juizados de Pequenas Causa, criados com o propósito de ampliar o acesso à Justiça, especialmente para conflitos de menor complexidade. (Chini *et al*., 2022, p. 45 e 46). Quanto a criação dos Juizados de Pequenas Causas, Maria Celina D'Araújo, destacou que:

> Remontando às origens de sua implementação, os juizados de pequenas causas começaram a ser seriamente considerados no Brasil a partir dos anos 1980, quando se discutia novas medidas para amenizar a recorrente "crise" do Judiciário. A desassistência jurídica, o congestionamento burocrático do judiciário, bem como a morosidade eram - como ainda são - constatações penosas. Ficava claro também que a crise não seria sanada a partir somente do reaparelhamento humano e material da justiça, mas que novos mecanismos precisavam ser criados para que ações de pequeno valor não precisassem seguir o percurso de causas envolvendo maiores quantias e complexidade. O que estava em jogo portanto era, de um lado, descongestionar a justiça e, de outro, dar ao cidadão comum e menos aquinhoado condições mais propícias que minorassem os efeitos perversos daquela situação. Assim, embora se procurasse extrair ensinamentos práticos da experiência norte-americana, na qual esse mesmo tipo de juizado
> - os small Claim Courts - fora criado com o objetivo precípuo de descongestionar o judiciário, aqui no Brasil, a ideia vinha travestida de uma ambição maior, qual seja, a de democratizar o acesso à Justiça (D'Araújo, 1995, p.307).

Já se percebia, à época, a necessidade de tornar a Justiça mais ágil, reduzindo o tempo entre a ocorrência do fato e a solução do conflito. Nos Juizados Especiais de Pequenas Causas, essa preocupação se concretizava na busca pela conciliação, conduzida por um conciliador. Não havendo acordo, cabia ao juiz decidir de imediato, garantindo rapidez ao procedimento. Esse modelo possivelmente inspirou a criação dos Juizados Especiais, mais tarde estendido também à esfera criminal, como forma de evitar que a morosidade da justiça comum prejudicasse a vítima, permitindo ao Estado aplicar a sanção e oferecer uma resposta célere aos envolvidos (Tourinho, 2003, p. 63).

Considerando a Instalação obrigatória dos Juizados Especiais, o art. 1º da Lei 9.099/95, em consonância com o art. 98, I, da CF, impôs a criação dos Juizados especiais Cíveis e Criminais. Trata-se de um sistema ágil e simplificado de distribuição da Justiça pelo Estado. Cuidando das causas do cotidiano de todas as pessoas (relações de consumo, cobranças em geral, direito de vizinhança etc.), independentemente da condição econômica de cada uma delas. Os Juizados Especiais Cíveis e Criminais aproximaram a Justiça e o cidadão comum, combatendo o clima de impunidade e descontrole que hoje a todos preocupa (Vancin; Gonçalves, 2016, p. 26 e 27).

No ensinamento de Silva Sánches, a Lei 9.099/1995 inaugurou o que denominou como Direito Penal de Segunda Velocidade, o que significa dizer que o legislador optou por adotar um rito mais célere, com soluções mais rápidas, flexibilizando algumas garantias individuais, mas, como moeda de troca, suavizando consideravelmente a pena e retirando boa parte de sua carga aflitiva (Sáches *apud* Milagres; Cristóforo, 2021, p. 3).

No art. 62, a lei 9.099/95 constam regras específicas e norteadores, a saber: oralidade, informalidade, economia processual e celeridade, dando especial ênfase à reparação e as alternativas eficazes para a substituição das penas privativas de liberdade, em sintonia com teorias modernas de descriminalização e com a ideia de reduzir a intervenção do Estado nas relações humanas (Demarcian; Maluly, 2008, p. 01).

Essa proposta surge como reação a um direito penal excessivamente rigoroso, que muitas vezes pune com severidade condutas que poderiam ser resolvidas na esfera administrativa, revelando um caráter mais emocional e simbólico do que efetivamente voltado à promoção da paz social (idem).

O princípio da oralidade é um dos aspectos mais relevantes trazidos pelos Juizados Especiais Criminais, pois funciona como um instrumento essencial para que as decisões sejam mais justas e próximas da realidade dos fatos (Chini *et al*., 2022, p. 326).

Isso acontece porque o juiz que acompanha diretamente a produção das provas, estabelecendo contato imediato com as partes e com os elementos probatórios, é o mesmo que irá decidir o caso. Assim, garante-se a identidade física do magistrado e reforçam-se os princípios da imediatidade e da concentração dos atos processuais, o que contribui para que a prestação jurisdicional ocorra de forma mais rápida, eficiente e sem etapas desnecessárias que poderiam atrasar o andamento do processo (idem).

Outrossim, a prática dos atos processuais deve ocorrer, prioritariamente, por meio da manifestação verbal, conferindo-se prevalência à palavra falada em detrimento da forma escrita. A adoção dessa diretriz acarreta desdobramentos relevantes no procedimento, frequentemente identificados como subprincípios, dentre os quais se destacam: a concentração dos atos em audiência, a imediatidade na colheita da prova, a limitação à recorribilidade das decisões interlocutórias e a identidade física do juiz, que impõe ao magistrado que presidiu a instrução a responsabilidade pelo julgamento da causa (Lima, 2017, p. 379).

O princípio da concentração orienta que os atos processuais sejam, sempre que possível, reunidos em uma única audiência, reduzindo-se o intervalo entre a ocorrência do fato e a prestação jurisdicional. Essa sistemática contribui para maior eficiência do procedimento e favorece a reconstrução mais fiel dos acontecimentos. Já o princípio da imediatidade relaciona-se ao contato direto do magistrado com as partes e com os elementos probatórios, assegurando que a formação de seu convencimento decorra da percepção pessoal da prova produzida em juízo (idem).

No que se refere ao princípio da irrecorribilidade das decisões interlocutórias, sua finalidade consiste em evitar a fragmentação do processo por meio de impugnações sucessivas durante a instrução. Assim, as decisões proferidas no curso do procedimento, como regra, não são passíveis de recurso imediato, prevenindo paralisações indevidas e assegurando maior fluidez ao trâmite processual.

A oralidade propriamente dita, entretanto, não significa a eliminação absoluta da forma escrita. O método oral não exclui a documentação dos atos processuais, especialmente quando necessária à preservação da fidelidade da prova ou ao controle recursal. Como destacam os autores, a palavra falada pode e deve ser reduzida a termo nos autos, seja por transcrição literal, como ocorre, por exemplo, na colheita da prova testemunhal, seja pela síntese das teses apresentadas nos debates orais, que devem constar em ata (Demercian; Maluly, 2008, p. 7). Assim, o predomínio da oralidade convive com a escrita como instrumento de registro e segurança jurídica.

Ademais, o princípio da informalidade estabelece que a concretização da justiça e a apuração da verdade devem prevalecer sobre o apego excessivo a formalidades processuais. Em outras palavras, o processo não pode se tornar refém de ritos rígidos quando o objetivo do ato já tiver sido alcançado. Assim, não se exige a observância estrita de formas solenes, desde que a finalidade processual tenha sido devidamente cumprida. Nesse contexto, a Lei nº 9.099/95 reflete essa orientação ao admitir que a intimação seja realizada por qualquer meio eficaz de comunicação, ao determinar que apenas os atos

essenciais sejam formalmente registrados e ao prever que a nulidade somente será reconhecida quando houver demonstração de prejuízo, considerando-se válido o ato que tenha atingido sua finalidade (Lima, 2017, p. 382).

No que diz respeito ao princípio da economia processual, o autor ainda sustenta que o processo deve ser conduzido de modo a concentrar o maior número possível de atos em um lapso temporal reduzido, evitando dispêndios desnecessários tanto para as partes quanto para o próprio Estado. A ideia central é racionalizar a atividade jurisdicional, tornando-a mais eficiente e menos onerosa. Como manifestação concreta desse princípio, o autor menciona a prerrogativa conferida ao magistrado de restringir ou até mesmo indeferir determinadas provas consideradas excessivas ou irrelevantes, conforme previsão contida no art. 81, § 1º, da Lei nº 9.099/95 (idem).

Quanto a simplicidade, figura como princípio basilar dos Juizados Especiais Criminais, orientando a condução do procedimento de forma menos formal e mais objetiva. Sua finalidade é assegurar que a tramitação processual ocorra com o mínimo de complexidade possível, eliminando exigências burocráticas desnecessárias e privilegiando a eficiência. Por essa razão, nas infrações de menor potencial ofensivo, o termo circunstanciado substitui o inquérito policial tradicional, por se tratar de instrumento mais ágil e menos rigoroso sob o aspecto formal. Ademais, sempre que o caso demandar atos incompatíveis com a dinâmica simplificada do Juizado, como ocorre na citação por edital, os autos são remetidos ao juízo comum, preservando-se a natureza desburocratizada que caracteriza os JECs (Cunha; Pinto, 2008, p. 184).

Para além dos vetores já mencionados, é evidente que a celeridade constitui um dos pilares estruturantes dos Juizados Especiais Criminais. Sem a observância desse princípio, inviabiliza-se a entrega de uma tutela jurisdicional ágil e efetiva, capaz de proporcionar solução satisfatória às controvérsias submetidas ao Judiciário. Importa frisar, entretanto, que celeridade não se confunde com precipitação. O que se busca é a condução eficiente do processo, com a superação do conflito em tempo razoável, e não uma atuação apressada e irrefletida. Nesse sentido, Nogueira (1996, p. 73-74) adverte que não se deve substituir uma justiça morosa marcada pelo descumprimento de prazos e pela ineficiência, por uma justiça imediatista e deficiente, pois o excesso de pressa compromete a qualidade da prestação jurisdicional.

Os princípios mencionados acima são de suma importância, pois deixam o processo mais ágil, visto que o procedimento do Juizado Especial Criminal deve ser simples, natural, sem aparato, franco, espontâneo, a fim de deixar os envolvidos à vontade para expor seus objetivos (Neto, 2009, p. 468).

Do mesmo modo, a doutrina manifesta o seguinte entendimento acerca dos princípios da informalidade, simplicidade, economia processual e celeridade:

> [...] O processo precisa ser rápido e eficaz. Não adianta ter um processo extremamente formal e longo por melhor e mais justa que seja a decisão. O processo precisa ser justo, mas o tempo pode fazer com que essa justiça, por ser por demais tardia, não represente mais nada quando conferida. Não adianta ter o seu pedido julgado procedente se o autor já não está mais no mundo dos vivos para usufruir o benefício conferido pelo poder judiciário. Na esfera criminal, não adianta de nada punir quem já está no seu leito de morte. A resposta jurisdicional tem que ser rápida e eficaz para, assim, aproximar- se do que podemos considerar justo. (grifei). (Chini *et al*., 2022, p. 237) (grifei).

Por fim, o objetivo da criação da Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais é alcançar soluções mais rápidas para os conflitos de menor gravidade, com a

possibilidade de reparar o dano causado à vítima, evitando a instauração do processo. Outrossim, as duas partes são beneficiadas, um lado almeja-se mitigar a sobrecarga do judiciário, e em contrapartida, evita que os envolvidos tenham um doloroso e longo processo que uma ação penal causa, em especial a vítima (Delmanto, 2018, p.418).

2.1 A suspensão condicional do processo

O artigo 89 é um dos mais importantes da Lei 9.099/95, mesmo que outros artigos também tenham sua relevância, como por exemplo, o art. 74 e 76, ambos institutos despenalizadores que evitam o julgamento de mérito, tendo o objetivo de resolver o conflito de interesses dispensando o decreto judicial.

O Instituto previsto no art. 89 da Lei dos Juizados Especiais, é um benefício de natureza descriminalizadora que não se aplica apenas ao procedimento sumaríssimo ou aos crimes de menor potencial ofensivo, pois sua previsão legislativa abrange todos os delitos que se enquadrem nas disposições do referido artigo, excetuando-se as infrações praticadas em contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher (Suxberger, 2025, p. 922).

Assim, o art. 89 da Lei nº 9.099/95 estabelece que, nos crimes cuja pena mínima seja igual ou inferior a um ano, e desde que o acusado não esteja sendo processado nem tenha sido condenado por outro delito, o Ministério Público, ao oferecer a denúncia, poderá propor a suspensão condicional do processo (Grinover *et al*., 2002, p. 239).

No entanto, a Súmula 723 do STF dispõe que não é possível a aplicação da suspensão condicional do processo prevista no art. 89 da Lei nº 9.099/1995, nos casos de crime continuado quando a soma da pena mínima do delito mais grave com o acréscimo mínimo de um sexto ultrapassar o limite de um ano. Em síntese, o entendimento consolidado pela Corte é de que, se a pena mínima resultante dessa operação superar um ano, resta inviabilizada a concessão do benefício.

> Na hipótese, a pena mínima prevista para o crime de estelionato é de 01 (um) ano de reclusão (art. 171, caput, do Código Penal). O acréscimo pelo crime continuado é de 1/6 (um sexto) a 2/3 (dois terços) da pena. Como bem salientou o ilustre membro do Ministério Público em seu parecer, o benefício é inaplicável ao caso: 'O artigo 89 da Lei 9.099/1995 só permite a suspensão condicional do processo para delitos com cominação de pena mínima igual ou inferior a 1 (um) ano. Tal benefício é inaplicável aos crimes cometidos em continuidade quando o cômputo da majorante ultrapassa o quantum de 1 (um) ano. (...) A propósito, a recente Lei 11.313/2006 em nada alterou o preceituado pelo artigo 89 da Lei 9.099/1995, modificando apenas os artigos 60 e 61 desse estatuto."(...) Nesse sentido, afigura-se evidente a afronta à Súmula 723 desta Corte, a qual possui o seguinte teor: "(...)". Percebe-se, assim, que o entendimento consolidado na Corte tem como base a aplicação analógica das disposições relativas à suspensão condicional da pena e à fiança, que se revelam institutos muito assemelhados à suspensão condicional do processo. Deve-se, portanto, levar em conta a soma das penas, no caso de concurso formal e crime continuado. Esse é o entendimento perfilhado pelo Tribunal no julgamento do HC 77.242/SP, Rel. Min. Moreira Alves (HC 89.251, rel. min. Ricardo Lewandowski, 1ª T, j. 26-9-2006, DJ de 10-11-2006).

No mesmo sentido, a Súmula 243 do STJ estabelece que a suspensão condicional do processo também não se aplica nos casos de crimes continuados, crimes formais ou concurso material quando a soma das penas mínimas cominadas exceder um ano.

> Penal. Suspensão condicional do processo. Concurso de crimes. 1. No cálculo da pena mínima para fins de suspensão do processo (art. 89, da Lei n. 9.099/1995) leva-se em conta a soma das penas no caso de concurso material de crimes. Assim, não faz jus ao benefício o condenado, cuja soma dessas penas, ultrapasse o lapso de um ano (Precedentes do STJ - HC n. 7.389-AM e RHC n. 7.779-SP. 2. Embargos de divergência desprovidos).

No que concerne às condições, cumpre esclarecer que, caso o acusado já tenha celebrado e homologado o acordo de transação penal previsto no art. 76 da Lei nº 9.099/95, como tal homologação não acarreta condenação, inexiste impedimento para a aplicação do disposto no art. 89 do mesmo diploma legal (Filho, 2002, p. 164).

Desse modo, trata-se de uma forma de acordo processual em que o titular da ação opta por não dar continuidade ao processo e nem buscar uma condenação, enquanto o réu, sem discutir a sua responsabilidade penal, compromete-se, por determinado período, a cumprir certas condições. Contudo, caso não haja descumprimento que justifique a revogação do benefício, a consequência será a declaração da extinção da punibilidade (Reis; Gonçalves, 2022, p. 711).

Segundo Demarcian e Maluly (2008, p. 118), essa medida despenalizadora configura-se como importante instrumento de política criminal preventiva, ao permitir uma resposta célere do Estado diante das infrações penais de menor gravidade, com isso, a Justiça demonstra eficiência e credibilidade, oferecendo soluções ágeis e adequadas para infrações menos relevantes, enquanto concentra maior atenção nas causas criminais mais sérias, e que demandam uma análise mais cuidadosa.

Apesar de impor algumas restrições de direitos, parte-se do princípio de que o autor do fato continua amparado pela presunção de inocência, já que não há condenação. Além disso, após ser extinta a punibilidade do réu, não gera efeitos secundários, como reincidência ou maus antecedentes (idem).

É importante frisar que há uma discussão jurídica relevante sobre a natureza da suspensão condicional do processo, se ela é um direito do acusado, ou um poder- dever do Ministério público.

A primeira corrente entende tratar-se de um direito público subjetivo do réu, o que significa que, estando presentes os requisitos legais, o órgão ministerial tem o dever de propor o benefício. Caso não o faça, o magistrado poderá concedê-lo de ofício (TACrSP, RT 785/614, *apud* Delmanto *et al*., 2018, p. 454).

A segunda posição sustenta que o juiz também pode propor a medida, porém somente mediante requerimento da defesa, sob pena de preclusão. Se o acusado permanecer inerte, considera-se que renunciou ao exercício desse direito (TJRJ, RT 784/689, *apud* Delmanto *et al*., 2018, p. 454).

Por fim, o entendimento consolidado nos tribunais superiores (STF e STJ) reconhece que o oferecimento do *sursis processual* constitui um poder-dever do Ministério Público, e não é um direito subjetivo do acusado. Dessa forma, o magistrado não pode conceder o benefício, ainda que solicitado pela defesa. Se o *parquet* deixar de apresentar a proposta sem fundamentação adequada, caberá ao juiz apenas remeter os autos ao Procurador-Geral, nos termos do art. 28 do Código de Processo Penal, para que este delibere sobre o cabimento da medida (STF, Súmula 696; STJ, Corte Especial, APn 634, Rel. Felix Fischer, j. 21-3-2012, DJe 3-4-2012).

2.2 Análise doutrinária e jurisprudencial sobre a suspensão condicional do processo nas ações penais de iniciativa privada

Diante da discussão anteriormente mencionada, o questionamento que se faz é: em que medida cabe a suspensão condicional do processo nas ações penais de iniciativa privada? Considerando que o entendimento jurisprudencial e o artigo 89 da Lei nº 9.099/95 atribuem tal poder-dever ao Ministério Público. Não obstante, existe divergência doutrinária e jurisprudencial quanto a aplicabilidade do *surs processual* nas ações penais privada.

Damásio de Jesus sustenta que, na ação penal privada, "não há suspensão condicional do processo, uma vez que já prevê meios de encerramento da persecução criminal pela renúncia, decadência, reconciliação, perempção, perdão, retratação e etc." (Jesus *apud* Neto, 2011, p. 791)

Do mesmo modo, Mirabete (1998, p. 159) entende que: "não cabe também a suspensão condicional do processo nos ilícitos submetidos à ação penal privada exclusiva, já que o art. 89 se refere apenas à denúncia e não à queixa [...]" e acrescenta que "[...] se o ofendido não deseja promover ação penal, pode a ela renunciar ou aguardar a decadência e, mesmo após a instauração da ação penal, desistir do prosseguimento, aceitar conciliação, dar causa à perempção ou mesmo conceder o perdão ao querelado."

Por outro lado, Grinover *et al*. (2002, p. 268) afirmam que a suspensão condicional do processo, enquanto transação processual, apresenta natureza distinta tanto do perdão quanto da perempção.

Diferentemente do perdão, que extingue imediatamente o *jus puniendi* do Estado, a suspensão não afeta o poder punitivo, apenas condiciona a tramitação do processo ao cumprimento de certas obrigações.

Por sua vez, ao contrário da perempção, que penaliza a inércia ou morosidade do querelante, a aceitação da suspensão configura uma ação deliberada, na qual o querelante opta por uma resposta estatal alternativa ao delito.

Assim, essa escolha não pode ser interpretada como desídia, indulgência ou abandono da lide, mas sim como um exercício ativo e legítimo de prerrogativa processual, que permite a continuidade da atuação estatal em relação ao crime de maneira condicionada e regulamentada. Ainda, os autores acrescentam:

> Se o querelante pode o mais, que é perdoar, é evidente que também pode o menos (optar pela solução alternativa do litígio).
> [...]
> Considera-se ainda, (e esse argumento é de fundamental relevância) os interesses públicos gerais presentes no instituto da suspensão, que transcendem em muito os interesses pessoais dos envolvidos no litígio. Dentre aqueles destacam-se: ressocialização do infrator pela via alternativa da suspensão, reparação dos danos sem a necessidade de um processo civil de execução, desburocratização da Justiça, aplicação do Direito Penal e da pena de prisão como a *última ratio* etc. Inviabilizada a suspensão na ação penal privada, nada disso será alcançado. Nem tampouco a meta político criminal que o legislador quis imprimir para a chamada criminalidade de menor ou médio potencial ofensivo. Se até mesmo em relação aos crimes de ação pública, que envolve interesses públicos indiscutíveis, estes cedem para a incidência da suspensão do processo, com muito maior razão deve ser admitida em relação a crimes de ação penal privada, onde predominam interesses privados. (grifei). (Grinover *et al*., 2002, p. 270)

No entendimento de Roberto Dalmanto (2024, p. 449), "a discussão acerca da possibilidade de cabimento da suspensão do processo nas ações penais privadas encontra-se superada [...]", tendo em vista que a jurisprudência consolidou o

entendimento no sentido de ser admissível a suspensão do processo nessas modalidades de ação penal (STJ, HC 13.337, DJU 13.8.2001, p. 181; RHC 8.480, DJU 22.11.1999, p. 164), havendo apenas divergência sobre a quem cabe propô-la: a) ao juiz, por se tratar de direito público subjetivo, ou b) ao querelante.

Já no entendimento de Fernando da Costa Tourinho Neto (2011, p. 706), a suspensão condicional do processo também pode ser aplicada nas ações penais de iniciativa privada, uma vez que impedir sua concessão configuraria violação ao princípio da isonomia, colocando, em evidência, outro ponto crítico. Conforme explica o autor:

> O benefício da suspensão pode ser aplicado na ação penal privada? Pode. Se não pudesse, teríamos uma discriminação, uma injustiça. O querelante pode não querer que o processo se encerre, objetiva a condenação do querelado, daí não renunciar, não perdoar, deixar operar a decadência, estar atento para que não ocorra a perempção, não perdoar, não aceitar a retratação, mas o querelante preenche os requisitos legais para a obtenção do *surs* antecipado. Se não for possível a concessão desse benefício, ferido fica o princípio da isonomia.

Entretanto, na análise de Pedro Henrique Demercian e Jorge Assaf Maluly (2008, p. 129), alguns autores sustentam que limitar a suspensão condicional do processo às ações penais públicas violaria o princípio da isonomia, já que apenas os réus desses casos se beneficiariam da extinção da punibilidade após o cumprimento das condições impostas. Contudo, para os autores, a interpretação não reflete o verdadeiro sentido da isonomia proporcional, que busca tratar desigualmente situações que são, de fato, diferentes. Vejamos como os autores se posicionam:

> A suspensão do processo é medida despenalizadora consubstanciada na mitigação da indisponibilidade da ação penal pública. A ação privada sempre teve natureza dispositiva – e sem qualquer espécie de limitação – seja pela possibilidade da renúncia ao direito de queixa (antes de iniciada a ação), seja pela conciliação de que trata o art. 522 do CPP ou, ainda, pela concessão do perdão do ofendido. Esta é, aliás, a abalizada opinião de Júlio Fabbrini Mirabete e nesse sentido tem se orientado a jurisprudência, embora de maneira não unanime. Poder-se-ia argumentar, por outro lado, que tal entendimento fere o princípio da isonomia, porque a extinção da punibilidade pelo cumprimento da suspensão do processo somente alcançaria os acusados da prática de crime de ação penal pública. Essa exegese, no entanto, não é a que melhor alcança o real significado da isonomia proporcional, por meio da qual se colima a igualdade. Essa regra de igualdade não permite análise isolada dos institutos, fora do contexto em que foram concebidos e de sua concreta aplicação. Não é por outra razão que o querelado pode ser agraciado com o perdão do ofendido, renúncia, a decadência ou a perempção, enquanto o réu na ação penal pública não. (grifei).

Sob outra perspectiva, o autor Renato Brasileiro de Lima (2018, p. 455), entende que é equivocada a exclusão da suspensão condicional do processo nas ações penais de iniciativa privada. Para o autor, não há um critério razoável que justifique essa limitação, pois o ofendido detém liberdade para decidir sobre a persecução penal.

Nesse sentindo, o autor ressalta que: “se ao ofendido se defere a possibilidade de escolher nenhuma punição, [...] a ele deve ser reconhecida igualmente a faculdade de oferecer a proposta da suspensão condicional do processo, por meio da qual irá buscar uma solução consensual para o conflito, consubstanciada no cumprimento de certas condições, destacando-se, dentre elas, a reparação do dano” (LIMA, 2018, p. 456).

Já para Aury Lopes Júnior (2025, p. 947), “[...] trata-se de um direito público subjetivo do réu, e se, injustificadamente, o querelante não propõe a suspensão

condicional do processo, caberá ao juiz fazê-lo, atuando como garantidor da máxima eficácia do sistema de garantias [...]", ressaltando que "[...] é o juiz desempenhando seu papel constitucional de guardião dos direitos fundamentais do réu."

A jurisprudência, por outro lado, tem adotado posicionamento mais restritivo. O Superior Tribunal de Justiça reconhece a possibilidade de adoção do instituto da suspensão condicional do processo, porém atribui ao querelante a faculdade de propor o acordo penal. Dessa forma, o Poder Judiciário entende que cabe ao ofendido decidir se deseja ou não oferecer a medida ao réu. Vejamos:

> PENAL E PROCESSUAL PENAL. AÇÃO PENAL ORIGINÁRIA. PROCURADOR-REGIONAL DA REPÚBLICA. CALÚNIA, DIFAMAÇÃO E INJÚRIA. REJEIÇÃO DAS PRELIMINARES RELATIVAS À EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE EM DECORRÊNCIA DA DECADÊNCIA E ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. REJEIÇÃO DA QUEIXA- CRIME EM RELAÇÃO AOS CRIMES DE CALÚNIA E INJÚRIA. SOBRESTAMENTO DO FEITO EM RELAÇÃO AO DELITO DE DIFAMAÇÃO. NEGATIVA DO QUERELANTE EM PROPOR A TRANSAÇÃO PENAL. ATRIBUIÇÃO DE FATO QUE, EM PRINCÍPIO, INCIDE NA REPROVAÇÃO ÉTICO-SOCIAL DO QUERELANTE. RECEBIMENTO DA PEÇA ACUSATÓRIA EM RELAÇÃO AO TIPO PREVISTO NO ART. 139 DO CÓDIGO PENAL. RECONHECIMENTO DA MAJORANTE PREVISTA NO ART. 141, INCISO III, DO CÓDIGO PENAL. SUSPENSÃO CONDICIONAL DO PROCESSO. CABIMENTO, EM TESE. LEGITIMIDADE DO QUERELANTE PARA FORMULAR A PROPOSTA.
>
> I – O crime de difamação consiste na imputação de fato que incide na reprovação ético-social, ferindo, portanto, a reputação do indivíduo, pouco importando que o fato imputado seja ou não verdadeiro. Desse modo, os fatos narrados na queixa-crime, a saber, a atribuição ao querelante de que este, a fim de beneficiar interesses particulares, teria agido na concessão da autorização especial prevista na Carta Circular nº 2.677/96 ao Banco Araucária, em princípio se amoldam à conduta inscrita no tipo acima mencionado.
>
> II – A Lei nº 9.099/95, desde que obedecidos os requisitos autorizadores, permite a suspensão condicional do processo, inclusive nas ações penais de iniciativa exclusivamente privada, sendo que a legitimidade para o oferecimento da proposta é do querelante. (Precedentes desta Corte e do Pretório Excelso).
>
> Queixa recebida em relação ao crime previsto no art. 139 c/c art. 141, inciso III, do Código Penal, determinando-se a abertura de vista ao querelante a fim de que se manifeste a respeito da suspensão condicional do processo, em observância ao art. 89 da Lei nº 9.099/95. (Apn n. 390/DF, relator Ministro Felix Fischer, Corte Especial, julgado em 6/3/2006, DJ de 10/4/2006, p. 106.) (grifei).

De modo convergente, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina pronunciou-se nos seguintes termos:

> APELAÇÃO CRIMINAL – QUEIXA-CRIME – CALÚNIA E DIFAMAÇÃO (CP, ARTS. 138 E 139) – PRELIMINARES DE MÉRITO – AUSÊNCIA DE PREPARO – POSTULADO O BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA – POSSIBILIDADE – DECLARAÇÃO DE HIPOSSUFICIÊNCIA – PRESUNÇÃO DE VERACIDADE (CPC, ART. 99, §§ 2º, 3º E 4º) – AUSÊNCIA DE OFERECIMENTO DE TRANSAÇÃO PENAL OU SUSPENSÃO CONDICIONAL DO PROCESSO – ALEGADO DIREITO SUBJETIVO DO QUERELADO – INOCORRÊNCIA – AÇÃO PENAL PRIVADA – PRERROGATIVA DO QUERELANTE – EXPRESSA MANIFESTAÇÃO CONTRÁRIA À CONCESSÃO DE BENEFÍCIO – NULIDADE INEXISTENTE – MÉRITO – MATERIALIDADE E AUTORIA COMPROVADAS –

> DOLO ESPECÍFICO EVIDENCIADO PELAS PROVAS PRODUZIDAS – CONFISSÃO DO QUERELADO – CONDENAÇÃO MANTIDA – EXECUÇÃO PROVISÓRIA DA PENA – PROVIDÊNCIA DE OFÍCIO – RECURSO DESPROVIDO. (TJSC, ApCiv 0016292-31.2012.8.24.0023, 2ª Câmara Criminal, Relatora Salete Silva Sommariva, D.E. 23/06/2016)

Em sentido diverso, o Tribunal de Justiça do estado do Rio de Janeiro, reconheceu que o acordo penal não depende da anuência do ofendido. Assim, a Corte fluminense reafirmou o caráter garantista da medida, enfatizando a necessidade de concretização dos direitos fundamentais do réu no âmbito processual penal. A seguir, apresenta-se o conteúdo do acórdão que consolidou esse entendimento:

> Denúncia. Crime contra honra propter officium. Representação do ofendido. Arts. 138 c/c o 141, incisos II e IV, e 140, c/c o 141, inciso II (5 vezes), na forma do art. 70, todos do Código Penal. Enuncia a súmula 714 do Supremo Tribunal Federal: "É concorrente a legitimidade do ofendido, mediante queixa, e do Ministério Público, condicionada à representação do ofendido, para a ação penal por crime contra a honra de servidor público em razão do exercício de suas funções." Preliminar de ilicitude da prova por quebra de sigilo afastada. Conforme já assentado em jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, ao enviar áudio em grupo de WhatsApp a conversa vira pública, de modo que qualquer integrante do grupo poderá usar agravação como bem entender (AgInt no Resp 1742382/RO). Proposta do Ministério Público para a suspensão condicional do processo, com a concordância expressa do acusado. Incidência da lei 9.099/95, art. 89. Weber Martins Batista, considerado o idealizador da suspensão condicional do processo no Brasil, **entende-a como direito subjetivo do acusado. Na mesma linha é a posição de Fernando da Costa Tourinho Filho e também de Cezar Roberto Bitencourt, que menciona a impossibilidade de o oferecimento da proposta se localizar no campo de disponibilidade absoluta do Órgão Ministerial. Desnecessidade da anuência ou concordância do ofendido para sua homologação da proposta de suspensão do processo.** O oferecimento da suspensão condicional do processo é um direito público subjetivo do réu, quando preenche os requisitos legais do art. 89 da LJE, cabendo ao Ministério Público a atribuição de propor o benefício. A suspensão condicional do processo é um direito subjetivo do acusado e, sendo ele primário, portador de bons antecedentes e a pena mínima do delito não superar um ano, deve a ele ser ofertada a suspensão condicional do processo. Delito de menor potencial ofensivo. Aplicabilidade das medidas despenalizadoras. A proposta é feita dentro de critérios razoáveis, facultando ao representado o acesso pleno a benefício que não podia ser negado. Voto pelo recebimento da denúncia com a suspensão condicional do processo pelo prazo de 2 (dois) anos, impondo-se como condição o pagamento de danos morais no valor de R$ 27.000,00 (vinte e sete mil reais), admitido o parcelamento em 6 prestações, por considerar que o pagamento será feito com o salário do magistrado, que tem caráter alimentar (Código de Processo Civil, art. 916, por extensão), acrescido de correção monetária e de juros mora de um por cento ao mês. (0001525-85.2018.8.19.0000 – REPRESENTAÇÃO CRIMINAL. Des(a). NAGIB SLAIBI FILHO – Julgamento: 06/05/2019 – OE – SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

Por fim, afastar a incidência desse benefício nas ações de iniciativa privada significaria restringir indevidamente um mecanismo despenalizador de relevante função social, cuja finalidade é evitar a estigmatização do autor do fato e promover uma resposta penal mais justa, proporcional e eficiente.

2.3 O papel do FONAJE na consolidação da aplicação dos institutos despenalizadores nas ações penais privadas

Em 1997, foi criado o Fórum Nacional dos Juizados Especiais (FONAJE), com o propósito de buscar a melhor interpretação das normas, uniformizar entendimentos e orientar os magistrados responsáveis pela implementação dos novos procedimentos, por meio da elaboração de enunciados. A iniciativa surgiu em razão de a Lei nº 9.099/95 ter deixado diversas dúvidas e lacunas como a referente à aplicabilidade da suspensão condicional do processo nas ações penais privada (Linhares; Honório, 2021, n. p.).

É importante destacar que os enunciados constituem orientações voltadas ao aplicador do Direito e, nesse sentido, assemelham-se às súmulas dos tribunais, por proporcionarem previsibilidade e segurança jurídica. Todavia, o seu descumprimento não acarreta sanções, servindo, sobretudo, como instrumentos que indicam soluções mais eficientes para as questões práticas do cotidiano forense (idem).

Nessa senda, quanto à possibilidade de aplicação dos institutos despenalizadores nas ações penais de iniciativa privada, destaca-se o Enunciado criminal 112 do FONAJE, o qual admite tal procedimento. Observa-se:

> ENUNCIADO 112 – Na ação penal de iniciativa privada, cabem transação penal e a suspensão condicional do processo, mediante proposta do Ministério Público (*XXVII Encontro* – Palmas/TO).

No Tribunal de Justiça de Goiás, em 2018, a 2ª Turma Julgadora Mista proferiu decisão desprovendo o recurso interposto que buscava impedir o oferecimento da transação penal à querelada.

O colegiado defendeu a tese de que os institutos despenalizadores (transação penal e suspensão condicional do processo) é um direito subjetivo do autor do fato (réu/querelado) o qual incumbe o *parquet* a oferecer os benefícios legais que afastam a punição. Ressaltou-se, ainda, que o Enunciado 112 do FONAJE (Fórum Nacional de Juizados Especiais) serviu de fundamento para o julgado, ao reconhecer a possibilidade de o Ministério Público oferecer esses institutos também nas ações penais de iniciativa privada.

Os julgadores ainda observaram que não é necessária a manifestação prévia da parte querelante para a formulação da proposta, pois seria inadequado permitir à vítima o poder de negar à parte acusada o acesso a esses mecanismos, ou de sugerir condições excessivamente rigorosas que inviabilizassem a aceitação. Tal postura poderia transformar o processo em um meio de retaliação pessoal, contrariando os princípios de justiça e proporcionalidade que orientam o sistema penal. A respeito, transcreve-se a ementa do julgado:

> QUEIXA CRIME. CRIMES CONTRA A HONRA. PROPOSTA DE TRANSAÇÃO PENAL. REQUISITOS. ARTIGO 76 PARÁGRAFO 2° DA LEI 9.099/95. DIREITO SUBJETIVO DO AUTOR DO FATO. DESNECESSIDADE DE PRÉVIA INICIATIVA DO QUERELANTE. PROPOSTA DE TRANSAÇÃO PENAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. ENUNCIADO 112 FONAJE. REQUISITOS DA QUEIXA-CRIME. MOMENTO PROCESSUAL PARA
> OFERECIMENTO DA PROPOSTA. 1 – A transação penal é um direito subjetivo do autor do fato, desde que preenchidos os requisitos previstos no artigo 76, §2° da Lei 9.099/95, devendo assim, o Ministério Público oferecer a proposta de transação penal ou se for o caso a suspensão condicional do processo. 2 – Nos crimes de ação penal privada, em que pese as divergências jurisprudenciais acerca do tema**, O FONAJE DIRIMIU A CONTROVÉRSIA, COM A LAVRATURA**

> **DO ENUNCIADO 112, ONDE TEXTUALIZA "NA AÇÃO PENAL DE INICIATIVA PRIVADA, CABEM TRANSAÇÃO PENAL E A SUSPENSÃO CONDICIONAL DO PROCESSO, MEDIANTE PROPOSTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO"**. 3 – Portanto, apesar do *Parquet* não ser o titular da ação penal privada, este detém o poder/dever de fazer a proposta à parte querelada, em defesa do Estado de Direito, atuando como fiscal da lei. 4 – Ademais, é importante ressaltar quanto a desnecessidade de prévia iniciativa da querelante no oferecimento da proposta, pois entendo que é inconcebível facultar a ofendida o arbítrio de negar a querelada a transação penal, ou ainda a prerrogativa de propor medidas extremamente gravosas, que inviabilizaria a aceitação desta, utilizando-se o processo na maioria das vezes, como instrumento de vingança pessoal e satisfação de sentimentos puramente subjetivos. 5 – De outro lado, observo que no evento 104 a queixa-crime apresentada não fora devidamente recebida pelo juízo a quo, apenas foi verificado quanto ao atendimento às exigências e requisitos do artigo 41 do Código Processual Penal. 6 – Quanto ao momento processual de oferecimento da proposta detransação penal, observo que este ocorreu nos termos previstos no artigo 72 da Lei 9.099/95. 7 – Recurso conhecido e desprovido. Sentença fustigada mantida, por estes e por seus próprios fundamentos. (grifei) (TJGO, Recurso Criminal n. 5236352.78, Rel. Mônica Cezar Moreno Senhorelo, j. 2018).

Em suma, o colegiado demonstrou que a atuação do *parquet* busca preservar a proporcionalidade, a segurança jurídica, harmonizando os interesses da vítima, do acusado e do Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constata-se, portanto, que a criação dos Juizados de Pequenas Causas representou uma resposta concreta à crise enfrentada pelo Poder Judiciário, marcada pela morosidade, pela burocracia e pela dificuldade de acesso à Justiça. Contudo, diante da persistência da sobrecarga judicial, tornou-se necessária a ampliação desse modelo, culminando na instituição do Juizados Especial Cível e Criminal, voltado à efetivação de uma Justiça humanizada.

Deste modo, o Juizado Especial Criminal passou, então, a representar um marco na consolidação de um modelo de Justiça consensual, fundamentado na aplicação de medidas despenalizadoras, como a composição civil dos danos.

Nesse contexto, verifica-se que o instituto da suspensão condicional do processo representa, atualmente, um importante mecanismo de racionalização da justiça penal, pois possibilita a resolução de conflitos sem a necessidade de uma sentença condenatória, reforçando o ideal de eficiência e celeridade que norteia os Juizados Especiais Criminais.

Porém, no contexto das ações penais privadas, verificou-se que a principal controvérsia reside na legitimidade para a formulação da proposta, diante da literalidade do art. 89 da Lei nº 9.099/1995.

A pesquisa demonstrou que, embora parte da doutrina sustente a inaplicabilidade do benefício às ações privadas, a tendência mais recente tem sido a de reconhecer sua viabilidade, em atenção ao princípio da isonomia e à finalidade despenalizadora que orienta o sistema dos Juizados Especiais Criminais.

A jurisprudência, corroborada pelo Enunciado nº 112 do FONAJE, confirma essa possibilidade, atribuindo ao querelante a iniciativa da proposta, sem afastar o controle ministerial e judicial necessários à legalidade do ato.

Sob a ótica dos efeitos práticos da tese defendida, é possível identificar que a admissão da suspensão condicional do processo nas ações penais privadas não apenas harmoniza o tratamento jurídico conferido ao acusado, mas também reforça a política de consenso e proporcionalidade que permeia o direito penal contemporâneo. Ao promover uma resposta estatal mais célere e humanizada, o instituto reafirma o compromisso do ordenamento jurídico com uma justiça penal orientada pela efetividade, pela igualdade e pela pacificação social.

Diante das conclusões apresentadas, sugere-se que o legislador promova ajustes no art. 89 da Lei nº 9.099/1995, de modo a explicitar expressamente a possibilidade de aplicação da suspensão condicional do processo nas ações penais de iniciativa privada, a fim de eliminar divergências interpretativas e assegurar a observância do princípio da isonomia.

No âmbito institucional, seria oportuno ampliar a difusão do Enunciado nº 112 do FONAJE, orientando magistrados e membros do Ministério Público quanto à legitimidade do querelante para propor o benefício.

Por fim, no plano prático, sugere-se a realização de programas de capacitação voltados aos operadores do Direito, a fim de disseminar o entendimento sobre a natureza e a finalidade da suspensão condicional do processo nas ações privadas, tal medida pode favorecer a ampliação de acordos e reduzir a sobrecarga do sistema penal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado de Goiás**. **Recurso Criminal n. 5236352.78**. Recorrente: Meyre de Paula Ferreira. Recorrida: Lara Andressa de Brito. Relatora: Mônica Cezar Moreno Senhorelo. Goiânia, 2018.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. **Ação Penal n. 634. Corte Especial.** Rel. Min. Felix Fischer, julgado em 21 mar. 2012, DJe 3 abr. 2012. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-eletronica-2012_226_capJurisprudencia.pdf. Acesso em: 08 out. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula n.º 243. Brasília, DF: STJ, 2000. *Revista de Súmulas, n. 18*, 2011. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2011_18_capSumula243.pdf. Acesso em: 03 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula n.º 723, de 26 nov. 2003. Brasília, DF, publicada no DJ de 11 dez. 2003. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2651. Acesso em: 03 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Apelação Criminal n. 0016292-31.2012.8.24.0023**, 2ª Câmara Criminal, Rel. Des. Salete Silva Sommariva, julg. em 21 jun 2016, publ. Em 23 jun 2016 Disponível em: https://eproc1g.tjsc.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=tj_sc@jurisprudenciaInteiroTeor/

inteiroTeor&numero_processo=00162923120128240023&id_jurisprudenc ia=3774575. Acesso em: 12 nov. 2025.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AREsp n.º 678270.** Relator: Min. Felix Fischer. Brasília, julgamento em 06 mar. 2006. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200401635609 &dt_publicacao=10/04/2006. Acesso em: 07 nov. 2025

BRASIL. Estado do Rio de Janeiro. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Processo nº 0001525-85.2018.8.19.0000**. Relator: Des. Nagib Slaibi Filho. Órgão Especial. Sessão de 06 maio 2019. Acórdão. Disponível em: https://www3.tjrj.jus.br/EJURIS/ImpressaoConsJuris.aspx?CodDoc=3871412&PageS eq=0. Acesso em: 07 nov. 2025

CHINI, Alexandre; FLEXA, Alexandre; COUTO, Ana Paula; ROCHA, Felippe Borring; COUTO, Marco. **Juizados Especiais Cíveis e Criminais: Lei 9.099/95 comentada**. 4ª. ed. São Paulo: JusPodivm.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Enunciados criminais**. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/enunciados-criminais/. Acesso em: 8 de out. 2025.

CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista. **Processo penal: doutrina e prática**. Bahia: Salvador: JusPodivm, 2008.

D'ARAUJO, Maria Celina Soares. **Juizados especiais de pequenas causas: notas sobre a experiência no Rio de Janeiro**. v. 9. Revista Estudos Históricos, 1996.

DELMANTO, Fábio Machado de A.; DELMANTO, Roberto; JÚNIOR, Roberto D. **Leis Penais Especiais Comentadas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2018.

DELMANTO, Roberto. **Leis Penais Especiais Comentadas** - 4ª Edição 2024. 4. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024.

DEMERCIAN, Pedro Henrique; MALULY, Jorge Assaf. **Teoria e Prática dos Juizados Especiais Criminais**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

FILHO, Fernando da Costa Tourinho. **Comentários a Lei Dos Juizados Especiais Criminais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FILHO, Fernando da Costa Tourinho. **Comentários a lei dos juizados especiais criminais**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GONÇALVES, Victor Eduardo R.; REIS, Alexandre Cebrian A**. Esquematizado - Direito Processual Penal**. 11. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022.

GRINOVER, Ada Pellegrini; FILHO, Antonio Magalhães Gomes; FERNANDES, Antonio Scarance Fernandes; GOMES, Luiz Flávio. **Juizados Especiais Criminais**. 4ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

JR., Aury L. **Direito Processual Penal - 22ª Edição 2025**. 22. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. *E-book.* pág.947. ISBN 9788553625673. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553625673/. Acesso em: 04 nov. 2025.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Legislação criminal especial comentada**: volume único. 5. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2017.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Legislação Criminal Especial Comentada**. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

LINHARES, Erick; HONÓRIO, Maria do Carmo. **FONAJE – 21 anos de enunciados estabilizando a jurisprudência dos Juizados Especiais. Direito em Movimento**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 205-210, 2021. Disponível em: https://ojs.emerj.com.br/index.php/direitoemmovimento/article/view/317. Acesso em: 16 out. 2025.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira; CRISTÓFORO, Pablo Gran. **Juizado especial criminal**. 1. ed. Indaiatuba: Foco, 2021. *E-book*. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br. Acesso em: 22 set 2025.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Juizados Especiais Criminais - comentários, jurisprudência e legislação**. 3. ed. São Paulo: editora Atlas, 1998.

NETO, Fernando da Costa Tourinho; JÚNIOR, Joel Dias Figueira. **Juizados Especiais Estaduais Cíveis e Criminais: Comentários à Lei 9.099/95**. 7. São Paulo: Revistas dos tribunais, 2011.

NETO, Fernando da Costa Tourinho; JÚNIOR, Joel Dias Figueira. **Juizados Especiais Estaduais Cíveis e Criminais: Comentários à Lei 9.099/1995**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

NOGUEIRA, Paulo Lúcio. **Juizados especiais cíveis e criminais: comentários**. São Paulo: Saraiva, 1996.

SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano *et al*. **Leis Penais Especiais: Comentadas**. 8ª. ed. São Paulo: JusPodivm.

VANCIM, Adriano Roberto; GONÇALVES, José Eduardo Junqueira. **Lei dos Juizados Especiais: Anotada e Interpretada**. 2ª. ed. São Paulo: Mundo Jurídico, 2016.

COMPLIANCE EMPRESARIAL: UMA FERRAMENTA PARA REDUZIR CUSTOS COM DEMANDAS JUDICIAIS, SOB A ÓTICA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

João Pedro Ruppenthal Otharan[1]
Pedro Henrique Nunes Nascimento[2]
Helena Liebl[3]

Resumo: O objetivo do presente estudo é analisar a aplicação do *compliance* como uma alternativa para redução dos custos com demandas judiciais em face das empresas, sob o olhar da análise econômica do direito, que visa uma observação conjunta entre os ramos do direito e da economia. Será apresentada, em primeira arguição, os conceitos fundamentais inerentes ao *compliance* empresarial, com sua origem, seus pilares e fundamentos legais. Após, a análise econômica do direito, discorrendo sobre sua conexão com o tema das demandas jurídicas empresariais. Por fim, será abordado, sob a ótica da análise econômica do direito, como a adoção de um programa de *compliance* pode contribuir para a redução do ajuizamento de demandas judiciais contra as corporações, junto da promoção de um ambiente de negócios mais eficiente e ético. A pesquisa conclui que o *compliance* empresarial não só auxilia na mitigação de riscos legais, como também reforça a competitividade das organizações ao evitar custos judiciais excessivos e desproporcionais.

Palavras-chave: *Compliance* empresarial; análise econômica do direito; litígios; ética empresarial.

Abstract: The objective of this study is to analyze the application of *compliance* as an alternative for reducing the costs of lawsuits against companies, from the perspective of economic analysis of law, which aims at a joint observation between the branches of law and economics. The fundamental concepts inherent to corporate *compliance* will be presented first, including its origin, pillars, and legal foundations. Following this, the economic analysis of law will be discussed, addressing its connection to the topic of corporate legal claims. Finally, from the perspective of economic analysis of law, the adoption of a *compliance* program can contribute to reducing the filing of lawsuits against corporations, along with promoting a more efficient and ethical business environment. The research concludes that corporate *compliance* not only helps mitigate legal risks but also reinforces the competitiveness of organizations by avoiding excessive and disproportionate legal costs.

Keywords: Corporate *compliance*; economic analysis of law; litigation; business ethic.

INTRODUÇÃO

Diante da crescente complexidade das relações empresariais e da sobrecarga do Judiciário em razão da alta litigiosidade, torna-se imprescindível a adoção de estratégias pautadas na racionalidade preventiva, capazes de evitar controvérsias desde sua origem.

Nesse cenário, o *compliance* empresarial se destaca como instrumento de prudência organizacional interna e arquitetura normativa, que vai além da simples observância legal, assumindo papel central na contenção de riscos e na promoção da ética corporativa.

Ao integrar os fundamentos do *compliance* com a Análise Econômica do Direito, abordagem que alia juridicidade e eficiência, esta investigação busca verificar se os programas de integridade funcionam, de fato, como mecanismos eficazes para dissuadir a litigância, evitando o ajuizamento de demandas judiciais em face das corporações.

1. Estudante da 7ª fase do curso de Direito da Faculdade IELUSC. Contato: 47 98811-5065; E-mail: pedrootharan16@gmail.com
2. Estudante da 7ª fase do curso de Direito da Faculdade IELUSC. Contato:47 99980-3736; E-mail: 20200735@ielusc.br
3. Orientadora. Doutorando em Ciência Jurídica pela Univali com bolsa FAPESC e dupla titulação com a Universidade de Alicante/Espanha. Mestre em Ciência Jurídica pela Univali. Master en Derecho Ambietal y Sustenibilidad pra Universidade de Alicante. Professora e advogada. E-mail lieblhelena@gmail.com

Para isso, realizou-se, *prima facie,* conceituação do o *Compliance* Empresarial, com foco em sua origem, seus pilares, fundamentos, requisitos legais e a importância de sua aplicação como mecanismo de governança corporativa, visando compreender o que é o *Compliance* Empresarial e a relação destes programas com a prevenção de demandas judiciais em face das corporações.

Ademais, abordou-se a Análise Econômica do Direito (AED) e, notadamente, também sua relação com as demandas empresariais, de modo a trazer ao estudo uma análise técnico-dogmática.

Por fim, correlacionaram-se os dois institutos com o objetivo de verificar, à luz da AED, se o *compliance* empresarial é uma ferramenta eficaz, jurídica e socioeconomicamente, na prevenção de demandas judiciais que geram danos e custos às empresas. Pleiteia-se compreender se tais programas também contribuem para a redução dos custos regulatórios sobre a atividade empresarial, fenômeno conceituado como Direito-custo, reduzindo despesas e possibilitando um crescimento empresarial amparado na ética e alinhado aos ditames legais.

Portanto, utilizou-se do método de pesquisa indutivo, a partir de referencial bibliográfico amplo, e pesquisa experimental e interpretativa, a partir de dados estatísticos, letra da legislação e pesquisa doutrinária, consubstanciando, ao final, apurar se tais sistemas efetivamente se consolidam como práticas jurídico-econômicas viáveis para corporações que almejam não apenas subsistir, mas prosperar sob os pilares da legalidade e da eficiência, atenuando, ao mesmo tempo, custos excessivos com demandas judiciais.

1 O *COMPLIANCE* EMPRESARIAL: ORIGEM, FUNDAMENTOS E REQUISITOS LEGAIS

O termo *compliance*, significa agir de acordo com uma regra, uma orientação interna da empresa ou corporação, ou seja, estar em conformidade com os regulamentos e normas internas e externas. O termo “*Compliance*”, origina-se do verbo em inglês “to comply", que significa cumprir, executar, satisfazer, realizar o que lhe foi imposto (Antonik, 2016, p.47).

É visto como um instrumento de controle de riscos:

> É um conjunto de regras, padrões, procedimentos éticos e legais, que, uma vez definido e implantado, será a linha mestra que orientará o comportamento da instituição no mercado em que atua, bem como a atitude dos seus funcionários (Camdeloro; Rizzo; Pinho; 2012).

Quanto à sua origem, segundo Carneiro (2019), a inserção do *Compliance* em diversos países não encontra uma ordem cronológica específica, tendo em vista que este não é um instituto recém criado. Contudo, é possível aferir que há muitos anos iniciaram-se estudos sobre o *Compliance*, sobretudo com fulcro nas normas editadas nos Estados Unidos, na década de 70.

De acordo com Negrão (2014), o conceito de *Compliance* teve sua origem na década de 1950, período que pode ser denominado como a "era do *compliance*". Nesse contexto, a Prudential Securities, uma instituição financeira dos Estados Unidos, passou a contratar advogados especializados para acompanhar a evolução legislativa e monitorar atividades relacionadas a valores mobiliários, estabelecendo assim as bases para a implementação de práticas de conformidade.

Somente a partir de 1960, conforme salientado por Negrão (2014, p.23), a *Securities and Exchange Commission* (SEC), ou Comissão de Valores Mobiliários dos Estados Unidos, passou a insistir na contratação de profissionais designados como *compliance officers*. Esses profissionais tinham como missão estabelecer procedimentos internos de controle, capacitar os colaboradores e assegurar o estrito cumprimento das normas regulatórias, consolidando uma estrutura de governança corporativa voltada à integridade do mercado de capitais.

No âmbito legislativo, segundo Dutra e Volmer (2016), destaca-se a promulgação, em 1977, da *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), uma lei federal dos Estados Unidos, amplamente reconhecida como a Lei de Práticas de Corrupção no Exterior. Essa legislação possui duas disposições principais de relevância: uma que regula os requisitos de transparência contábil, sob a égide da Securities Exchange Act de 1934, e outra que trata especificamente do suborno de funcionários estrangeiros, salientando o compromisso com a integridade nas operações internacionais.

Ainda, de acordo com Dutra e Volmer (2016), mais recentemente, em novembro de 2012, o Departamento de Justiça dos EUA (DoJ) em conjunto com a SEC (equivalente à nossa Comissão de Valores Mobiliários - CVM) publicou um guia detalhado, intitulado "Um Guia de Recursos para a Lei de Práticas de Corrupção no Exterior dos EUA". Referido documento visa facilitar a compreensão e a interpretação da FCPA, sendo de leitura obrigatória para profissionais atuantes na área de *Compliance*, tanto no Brasil quanto no exterior.

Trazendo para o contexto nacional, explicam Ribeiro e Leite (2019) que a partir da década de 1930 se efetivaram no país um conjunto de regras de auditoria interna e externa, com o objetivo precípuo de verificar questões de legalidade, até a adoção dos controles internos. Falando especificamente do *Compliance*, apesar de que alguma coisa já houvesse se instaurado no Brasil no final dos anos de 1980, o instituto de fato só se firmou a partir de 2015, com a deflagração da operação Lava-Jato.[4] O objetivo geral dos *Compliance* no Brasil seguiu os ditames do *Compliance* no mundo, com a finalidade de garantir que não ocorram erros potenciais evitáveis.

Kornhauser (2011) complementa que o Direito visa influenciar o comportamento dos indivíduos segundo uma lógica econômica, reforçando a conexão direta com o *Compliance*. Ao estabelecer mecanismos de monitoramento e controle, o *compliance* atua como um sistema de incentivos internos que alinha os interesses empresariais às exigências legais, promovendo eficiência, previsibilidade e, crucialmente, segurança jurídica nas decisões corporativas, elevando o valor da firma (firm value) no longo prazo.

Sob a ótica da eficiência de Kaldor-Hicks, a eficiência normativa é atingida quando os benefícios sociais de uma norma superam os custos de sua aplicação, ou quando os ganhadores poderiam, em tese, compensar os perdedores. Desse modo, os programas de *compliance* configuram instrumentos eficazes de promoção da eficiência, pois previnem litígios, reduzem a exposição a sanções (multas e danos reputacionais) e fortalecem a reputação institucional (*goodwill*), garantindo que os ganhos econômicos e sociais decorrentes da internalização das externalidades negativas superem os custos de implementação do programa - esse tema é retomado mais à frente no estudo.

Ademais, segundo Oliveira (2017, p. 95) o *Compliance* surgiu com o objetivo principal de não ser um órgão policialesco das atividades de uma organização, mas sim

4. Operação realizada pelo Ministério Público Federal e Polícia Federal de combate a corrupção em órgãos e empresas públicas deflagrada a partir de 2014 em Curitiba-Paraná que acabou envolvendo vários outros Estados Brasileiros.

com a função de servir como um meio de orientação de condutas para os gestores (Gonçalves, 2018).

Nesse sentido, de acordo com Carneiro (2019), a propagação do *Compliance* pelo mundo, com observância às normas promovidas pela *International Standardization Organization*, têm, por consequência, originado uma mudança comportamental em vários segmentos por todo o mundo.

Dentre esses segmentos, destaca-se o âmbito corporativo brasileiro, a partir da inserção do instituto do *Compliance* nas empresas nacionais.

O *Compliance*, portanto, consiste em um programa de integridade com o intuito de estabelecer uma conjuntura de atos institucionais, de gerenciamento, controle e regulamentação, promovendo a transparência e a redução do nível de risco de atitudes que violam os princípios de integridade (RIBEIRO, 2016, p. 88). Desta feita, o *Compliance* Empresarial pode ser definido, em resumo, como um conjunto de medidas que implicam procedimentos internos no âmbito das empresas visando à conformidade com a lei, com objetivo de impedir a prática de atos lesivos.

Sob esta ótica, conceitua Ubaldo (2017, p. 121):

> O *compliance* tem a função de garantir que todos os envolvidos com uma empresa estejam de acordo com as práticas de conduta da mesma. Essas práticas devem ser orientadas pelo Código de Conduta e pelas políticas da companhia, cujas ações estão especialmente voltadas para o combate à corrupção

Ainda de acordo com Ubaldo (2017, p. 121), caso alguma violação seja identificada, a empresa terá a capacidade de corrigi-la de forma imediata.

Sob essa conjuntura, a ideia de conformidade e cumprimento de um procedimento torna-se mais intensa, tanto no que tange a regulamentos internos, criados pela empresa, como cartilhas, missão, visão, procedimentos próprios, entre outros, quanto à externos, no caso, os regulamentos legais (leis, decretos, portarias, entre outros.). Entende-se então, que o *compliance* é um conjunto de mecanismos que devem ser adotados nas empresas, visando sempre o cumprimento das orientações e dispositivos previstos no conjunto legislativo brasileiro.

Nesta senda, é possível dividir em 3 os principais objetivos do processo de *Compliance*: a) Operacional - eficiência e eficácia das transações; b) Informação - credibilidade e completude das informações; c) *Compliance* - cumprimento das normas e regulamentos (Ribeiro; Leite, 2019).

Alguns dos pilares para manutenção de um programa de *compliance* empresarial efetivo, envolvem, entre outros, a transparência, a responsabilidade, a diligência, a integridade e a prevenção. A adoção dessas práticas, em conjunto, visa criar um ambiente de negócios no qual os riscos sejam específicos e capazes de serem mitigados, buscando evitar qualquer forma de comportamento que possa comprometer a confiança ou a legalidade da empresa.

O *Compliance* tem como intuito estabelecer um conjunto de atos institucionais, gerenciamento, controle e regulamentação, para promover a transparência e reduzir o nível de risco relacionado a comportamentos que violam princípios de integridade, conforme dispõe Helena Liebl e Roberto Epifanio Tomaz (2017, p. 42):

> Como o sistema *compliance* se constitui em um programa de integridade que tem por objetivo estabelecer uma conjuntura de atos institucionais, gerenciamento, controle e regulamentação para que, assim, se promova a transparência e a redução do nível de risco de atitudes que violam princípios de integridade,

> adotando, portanto, ferramentas que impedem a ocorrência de casos de corrupção.

Uma forma de se aplicar o *Compliance*, é através dos selos de certificação, uma vez que servem como marketing para a empresa e são procedimentos necessários para a concessão de certas licenças. Sobre isso:

> La norma ISO 37301 y la norma ISO 45001, exigen para la certificación tanto de los programas de *compliance* como en materia de seguridad laboral, una participación activa de la alta gerencia en dichos procesos que sea verificable; en tanto que la ISO 17024, va referida a la certificación de personas para la determinación de la idoneidad de quienes desempeñan los diferentes cargos[VAUDO, Liliana. Cultura de *compliance* corporativo. Retos para los procesos de educación empresarial (*Corporate compliance culture*).

No Brasil, a Lei nº 12.846/2013, mais conhecida como a Lei Anticorrupção, é responsável também por estabelecer os requisitos legais para a implementação de programas de *compliance* nas empresas, tornando-os obrigatórios para empresas que operam com o setor público, e, inclusive, estabelece em seu artigo 7º, inciso VIII, que será levado em conta, quando da aplicação de sanções devido à alguma infração em relação ao Ente Público, a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, traduzido como programa de *Compliance* Empresarial.

Há também o artigo 9º, parágrafo 1º e incisos da Lei 13.303/2016 (BRASIL, 2016), que apresentam a importância de elaborar e divulgar um Código de Conduta e Integridade:

> Art. 9º A empresa pública e a sociedade de economia mista adotarão regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno que abranjam:
> I - ação dos administradores e empregados, por meio da implementação cotidiana de práticas de controle interno;
> II - área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos;
> III - auditoria interna e Comitê de Auditoria Estatutário

Nesse sentido, os programas de *compliance* não se limitam apenas à garantir a observância das normas legais. Eles também buscam criar um sistema interno próprio, com o intuito de monitoramento e controle, sob a finalidade de garantir que as ações da empresa sejam éticas e alinhadas à legislação vigente. Para que o cumprimento seja eficaz, é essencial que haja a participação ativa da alta gestão e a promoção de treinamentos contínuos juntos aos colaboradores.

Ademais, ao falar de *Compliance* há forte ligação com a ética, eis “que havendo um *Compliance* eficaz a empresa é vista como uma empresa ética” (Liebl, 2023), que vai além de estar em conformidade com as leis, já que o “compromisso ético das organizações não se esgota na obediência às leis, mas começa no respeito por esse “mínimo ético” (Coimbra, 2010).

Diante da adoção de um programa de *Compliance* Empresarial, portanto, as companhias estabelecem regramentos, missões e valores internos, conduzindo suas operações e ações de forma alinhadas à estes. Ademais, permitem resolver a grande maioria das questões internas na origem, evitando que se tornem futuras demandas judiciais. Desse modo, é possível reduzir custos e despesas com estas, que costumam

ser altos, além de preservar a reputação da empresa a partir de posturas éticas e alinhadas à legislação.

2 A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E SUA INCIDÊNCIA NAS RELAÇÕES EMPRESARIAIS

A Análise Econômica do Direito (AED) consolidou-se, ao longo do século XX, como uma das mais influentes correntes metodológicas do pensamento jurídico contemporâneo, ao propor que normas jurídicas sejam avaliadas não apenas sob o prisma da validade formal ou da coerência sistemática, mas sobretudo a partir de seus efeitos sobre incentivos, alocação de recursos e bem-estar social. O ponto de partida epistemológico da AED é a premissa de que o Direito estrutura decisões humanas em contextos de escassez, operando como sistema institucional de incentivos.

Richard Posner sustenta que o Direito pode ser compreendido como mecanismo de coordenação social voltado à maximização da riqueza, entendida como soma agregada das preferências reveladas em mercado (Posner, 2007). Para o autor, a racionalidade econômica, ainda que não perfeita, fornece instrumental analítico capaz de explicar padrões jurisprudenciais, evolução histórica das regras e estrutura dos institutos jurídicos. Essa perspectiva desloca o Direito de um plano exclusivamente normativo para um plano funcional, no qual a pergunta central deixa de ser “o que a norma diz?” e passa a ser “quais incentivos ela produz?”.

Cooter e Ulen (2016) afirmam que a AED aplica ferramentas da microeconomia, teoria da escolha racional, teoria dos jogos, análise marginal e teoria dos preços, à compreensão das instituições jurídicas. A partir desse instrumental, normas jurídicas passam a ser avaliadas conforme sua capacidade de reduzir custos sociais totais, entendidos como a soma dos danos produzidos por determinada atividade e os custos necessários para preveni-los ou repará-los.

A AED repousa sobre três pilares fundamentais: racionalidade, eficiência e análise marginal.

A racionalidade econômica, conforme Becker (1968), pressupõe que indivíduos respondem a incentivos comparando custos e benefícios esperados. Essa estrutura decisória é essencial para compreender como sanções, deveres contratuais ou regras de responsabilidade alteram comportamentos. Nas relações empresariais, essa lógica manifesta-se na tomada de decisões sobre investimento, cumprimento contratual, alocação de riscos e estratégias competitivas.

A análise marginal, por sua vez, avalia decisões considerando variações incrementais de custo e benefício. Shavell (2004) demonstra que o nível ótimo de precaução em responsabilidade civil é aquele no qual o custo marginal de prevenção se iguala ao benefício marginal esperado da redução do dano. Em termos empresariais, isso significa que a estrutura jurídica influencia decisões sobre padrões de segurança, governança e monitoramento interno.

A eficiência, núcleo normativo da AED, assume múltiplas formulações. A eficiência de Pareto representa critério estrito, raramente alcançável em contextos regulatórios complexos. O critério de Kaldor-Hicks, por sua vez, permite avaliar políticas que geram ganhos líquidos agregados, ainda que haja perdedores não compensados. Posner (2007) defende que a maximização da riqueza constitui métrica operacional pragmática para o sistema jurídico, especialmente em contextos empresariais nos quais decisões envolvem redistribuição de riscos e capital.

A incidência da AED nas relações empresariais torna-se particularmente evidente quando se incorpora a teoria dos custos de transação. Ronald Coase (1960) demonstrou que, em um mundo sem custos de transação, a alocação inicial de direitos não afetaria o resultado eficiente. Contudo, na realidade, custos de negociação, monitoramento e execução são significativos.

Nas relações empresariais, contratos são celebrados sob informação imperfeita, assimetria informacional e incerteza. Williamson (1985) acrescenta que a especificidade de ativos e o oportunismo tornam necessária a adoção de estruturas de governança que reduzam custos de transação. O Direito, nesse contexto, atua como mecanismo redutor de incertezas, oferecendo padrões interpretativos, cláusulas supletivas e remédios jurídicos.

A estrutura contratual empresarial pode ser analisada sob a ótica da incompletude contratual. Hart e Moore (1988) demonstram que contratos não conseguem antecipar todas as contingências futuras. Assim, a alocação de direitos residuais de controle assume centralidade estratégica. O Direito societário e contratual influencia diretamente essa alocação, afetando incentivos à cooperação e à renegociação eficiente.

Guido Calabresi (1970) formula a responsabilidade civil como problema de minimização do custo social total dos acidentes. O sistema jurídico eficiente é aquele que reduz simultaneamente os danos esperados e os custos de prevenção.

Shavell (2004) complementa essa visão ao demonstrar que a responsabilidade civil exerce função primordialmente preventiva. Indenizações proporcionais ao dano esperado induzem agentes econômicos a internalizar externalidades negativas. Polinsky e Shavell (2000) acrescentam que a calibragem da sanção deve considerar custos de *enforcement*, pois fiscalização excessivamente onerosa pode gerar ineficiência.

Nas relações empresariais, essa lógica se aplica a práticas concorrenciais, responsabilidade por produtos, acidentes industriais e descumprimento contratual. A eficiência ex ante, ao alterar incentivos antes da ocorrência do dano, tende a reduzir litigiosidade e custos sistêmicos.

Embora a AED tradicional se baseie na racionalidade instrumental, a incorporação da economia comportamental ampliou sua sofisticação analítica. Kahneman e Tversky (1979) demonstram que decisões sob risco são influenciadas por vieses como aversão à perda e heurística da disponibilidade. Simon (1955) introduz o conceito de racionalidade limitada, segundo o qual indivíduos operam sob restrições cognitivas.

Nas relações empresariais, tais limitações afetam negociações, avaliação de risco, decisões estratégicas e governança corporativa. A arquitetura institucional deve, portanto, considerar vieses comportamentais ao estruturar regras jurídicas.

Jensen e Meckling (1976) identificam os custos de agência decorrentes da separação entre propriedade e controle. O Direito societário influencia diretamente esses custos ao estabelecer deveres fiduciários, transparência e mecanismos de responsabilização.

La Porta *et al*. (1998) demonstram empiricamente que sistemas jurídicos com maior proteção a investidores apresentam mercados de capitais mais desenvolvidos. Assim, a qualidade institucional afeta diretamente a dinâmica empresarial e o custo de capital.

Kaplow (1992) analisa a escolha entre regras e standards sob perspectiva econômica. Regras oferecem previsibilidade e reduzem custos de aplicação ex post, enquanto standards proporcionam flexibilidade, mas podem aumentar incerteza.

No ambiente empresarial, a escolha regulatória entre comandos rígidos e cláusulas gerais influencia custos de conformidade, previsibilidade contratual e estabilidade das relações econômicas.

North (1990) define instituições como “as regras do jogo” que moldam incentivos econômicos. Acemoglu, Johnson e Robinson (2001) demonstram empiricamente que instituições jurídicas eficientes correlacionam-se com maior desenvolvimento econômico.

A AED, portanto, não se limita à análise micro de contratos ou responsabilidade, mas integra arquitetura institucional ampla que condiciona investimento, inovação e crescimento empresarial.

A incidência da Análise Econômica do Direito nas relações empresariais manifesta-se de forma particularmente intensa no campo contratual. O contrato, sob a perspectiva econômica, é instrumento de coordenação que viabiliza trocas mutuamente vantajosas em ambientes marcados por assimetria informacional, incerteza e risco moral. A AED interpreta o contrato não apenas como acordo de vontades, mas como mecanismo de alocação eficiente de riscos e incentivos.

Shavell (2004) sustenta que o Direito Contratual deve promover o cumprimento eficiente das promessas, distinguindo entre inadimplemento ineficiente, que deve ser desestimulado, e inadimplemento eficiente, que pode gerar ganhos sociais líquidos quando a quebra contratual produz valor superior ao cumprimento original. Esse raciocínio fundamenta a teoria do “*efficient breach*”, segundo a qual a indenização deve equivaler ao valor da expectativa frustrada, permitindo que o devedor quebre o contrato quando o benefício gerado pela nova alocação de recursos supera o prejuízo causado ao credor.

A teoria do *efficient breach*, desenvolvida por Posner (1972) e aprofundada por Shavell (1980), aplica-se com especial relevância às relações empresariais, nas quais mudanças de mercado podem alterar drasticamente o valor relativo das prestações. A indenização por perdas e danos, ao internalizar o custo da quebra, transforma o inadimplemento em decisão econômica racionalmente avaliável.

Todavia, a AED reconhece que o contrato é estruturalmente incompleto. Hart (1995) demonstra que, diante da impossibilidade de prever todas as contingências futuras, contratos alocam direitos residuais de controle, os quais influenciam incentivos ao investimento específico. Nas relações empresariais, isso é visível em joint ventures, contratos de fornecimento de longo prazo e acordos societários, nos quais a distribuição de poder decisório afeta o comportamento estratégico das partes.

A literatura sobre *hold-up problem* reforça essa análise. Klein, Crawford e Alchian (1978) mostram que, quando investimentos específicos são realizados, a parte que os realiza pode tornar-se vulnerável a renegociações oportunistas. O Direito, ao oferecer mecanismos de execução específica, cláusulas penais ou indenizações adequadas, reduz o risco de expropriação oportunista e incentiva investimentos produtivos.

Além disso, a teoria da informação desempenha papel crucial. Akerlof (1970) demonstrou como a assimetria informacional pode gerar seleção adversa e deterioração de mercados (“*market for lemons*”). Nas relações empresariais, regras de *disclosure*, auditoria e responsabilidade informacional funcionam como instrumentos econômicos para mitigar falhas de mercado.

A aplicação da AED ao direito concorrencial é uma das áreas em que sua influência se tornou mais evidente. A escola de Chicago, representada por Bork (1978) e Posner (2001), defendeu que a finalidade central do direito antitruste é a maximização do bem-estar do consumidor, entendida como eficiência alocativa e produtiva.

A análise econômica permitiu distinguir condutas anticompetitivas genuinamente prejudiciais de práticas empresariais eficientes. Por exemplo, integrações verticais podem tanto reduzir custos de transação quanto gerar fechamento de mercado. A AED fornece instrumental para avaliar empiricamente tais efeitos.

Areeda e Turner (1975) propuseram critérios econômicos para identificar preços predatórios, sugerindo que preços abaixo do custo marginal indicariam prática anticompetitiva. A utilização de modelos microeconômicos permitiu maior precisão na avaliação de condutas empresariais.

Mais recentemente, a literatura passou a incorporar análises de mercados digitais e plataformas. Rochet e Tirole (2003) demonstraram que mercados de dois lados apresentam estrutura de preços diferenciada, o que exige abordagem econômica sofisticada para evitar erros regulatórios. Nas relações empresariais contemporâneas, especialmente em ambientes digitais, a AED tornou-se ferramenta indispensável para compreender dinâmicas competitivas.

A incidência da AED nas relações empresariais também se evidencia na teoria da firma. Coase (1937) formulou a pergunta fundamental: por que existem empresas se o mercado é eficiente? A resposta reside nos custos de transação. A firma surge como alternativa organizacional capaz de internalizar transações quando o custo de coordenação via mercado é superior.

Williamson (1985) expandiu essa análise ao enfatizar a importância da especificidade de ativos e do oportunismo. A escolha entre mercado, hierarquia e formas híbridas depende da minimização de custos de governança.

No âmbito societário, Jensen e Meckling (1976) analisam os custos de agência decorrentes da separação entre propriedade e controle. O Direito societário atua como mecanismo redutor desses custos ao estabelecer deveres fiduciários e mecanismos de monitoramento.

Easterbrook e Fischel (1991) defendem que o direito societário pode ser compreendido como conjunto de regras supletivas destinadas a reduzir custos de transação entre acionistas e gestores. A AED, portanto, interpreta a legislação empresarial como arquitetura institucional voltada à eficiência organizacional.

A responsabilidade civil empresarial pode ser analisada sob a ótica da internalização de externalidades. Pigou (1920) já havia sustentado que atividades que geram custos sociais devem internalizá-los por meio de impostos ou sanções.

Calabresi (1970) desenvolveu a análise dos acidentes sob perspectiva econômica, propondo que o sistema jurídico deve atribuir responsabilidade à parte capaz de evitar o dano ao menor custo (“*cheapest cost avoider*”). Nas relações empresariais, isso implica alocar responsabilidade à empresa quando ela possui melhores condições técnicas e informacionais para prevenir riscos.

Shavell (1984) demonstrou que a responsabilidade objetiva pode ser mais eficiente quando a atividade é intrinsecamente perigosa, pois incentiva maior nível de cuidado. A escolha entre responsabilidade subjetiva e objetiva, portanto, não é meramente dogmática, mas envolve análise econômica de incentivos.

A AED também analisa o comportamento estratégico das partes no processo judicial. Landes (1971) e Posner (1973) demonstraram que decisões de litigar ou transigir são tomadas com base em expectativas probabilísticas de êxito e custos processuais.

Nas relações empresariais, o litígio pode ser utilizado estrategicamente para pressionar concorrentes ou renegociar contratos. O desenho do sistema processual

influencia tais incentivos. Custas, honorários e regras de sucumbência alteram o cálculo econômico das partes.

Shavell (1995) analisou o *trade-off* entre acordo e julgamento, demonstrando que sistemas eficientes devem incentivar transações quando os custos de julgamento superam os benefícios esperados.

A incorporação da economia comportamental refinou a AED. Kahneman (2011) demonstra que decisões corporativas são influenciadas por vieses como excesso de confiança e aversão à perda.

Sunstein (2017) argumenta que a arquitetura institucional pode corrigir vieses cognitivos, promovendo decisões empresariais mais eficientes. A interação entre normas jurídicas e comportamento organizacional revela que incentivos formais devem considerar limitações cognitivas reais.

A evolução da AED incorporou métodos empíricos sofisticados. Estudos econométricos analisam o impacto de reformas legais sobre desempenho empresarial. Djankov *et al*. (2002) demonstraram que maior formalismo processual está associado a maior duração de litígios e custos empresariais.

La Porta *et al*. (1997; 1998) evidenciaram correlação entre proteção jurídica e desenvolvimento de mercados financeiros. Tais estudos reforçam a dimensão empírica da AED.

A Análise Econômica do Direito consolida-se como matriz teórica fundamental para compreender o papel do sistema jurídico nas relações empresariais contemporâneas. Ao interpretar normas como estruturas de incentivos que alteram a matriz de custos e benefícios enfrentada pelos agentes econômicos (Posner, 2007), a AED desloca o foco da análise puramente dogmática para a avaliação de consequências práticas e efeitos alocativos.

No âmbito empresarial, essa abordagem revela que o Direito influencia decisões contratuais, estruturas societárias, estratégias competitivas e níveis de investimento ao reduzir incertezas e custos de transação (Coase, 1960; Williamson, 1985). A responsabilidade civil, sob a ótica econômica, opera primordialmente como instrumento de prevenção, buscando minimizar o custo social total dos danos (Calabresi, 1970; Shavell, 2004). Já no campo societário e financeiro, evidências empíricas indicam que sistemas jurídicos que fortalecem direitos de investidores e mecanismos de governança contribuem para o desenvolvimento dos mercados (La Porta *et al*., 1998).

A AED também demonstra que o desenho institucional, seja na escolha entre regras e standards (Kaplow, 1992), seja na estrutura do *enforcement* (Polinsky; Shavell, 2000), impacta diretamente a eficiência das relações empresariais. Ao integrar microeconomia, teoria institucional e dados empíricos, a disciplina oferece instrumental analítico robusto para avaliar como normas jurídicas moldam comportamentos e influenciam a organização da atividade econômica.

Assim, a incidência da Análise Econômica do Direito nas relações empresariais não é periférica, mas estrutural: o Direito funciona como arquitetura institucional que condiciona incentivos, coordena expectativas e promove, ou compromete, a eficiência e a estabilidade das interações econômicas.

3 COMO O *COMPLIANCE* EMPRESARIAL PODE SER USADO PARA EVITAR O AJUIZAMENTO DE DEMANDAS JUDICIAIS EM FACE DAS EMPRESAS

À luz dos fundamentos teóricos expostos acerca da Análise Econômica do Direito, passa-se à análise do *compliance* empresarial como instrumento de eficiência ex ante e mecanismo de redução do custo esperado da litigância. É de grande valia destacá-lo, sob a ótica da análise econômica do direito, como ferramenta para evitar o abarrotamento do Judiciário com demandas relacionadas às empresas, que poderiam ser resolvidas de forma extrajudicial, por intermédio de soluções como a aplicação e manutenção de um programa de *Compliance* efetivo dentro destas.

A partir do momento em que a empresa adota e aplica um programa de *Compliance*, com códigos de ética e conduta, modo de condução de suas operações delineado e alinhado à legislação brasileira, e dentro deste implementa um sistema de monitoramento e controle, sob a finalidade de garantir que as ações dentro da empresa sejam éticas e alinhadas à legislação, será muito mais complexo o surgimento de demandas judiciais resultantes de qualquer ação que vá de encontro ao seu programa de *Compliance*.

Ou seja, a simples adoção deste, aliado à supervisão constante, torna-se um empecilho para sequer haver o surgimento destes conflitos, e, em ainda assim havendo, o próprio programa aponta como deverá ser tratado o conflito, de forma a, sendo possível, solucioná-lo da maneira mais correta, justa e ágil possível, visando manter a integridade da empresa e de seus colaboradores.

Quando se fala em *Compliance*, este é objeto de tratamento extrajudicial, devendo ser produzido, e adotado pela empresa de forma voluntária, visando justamente dirimir pela raiz o surgimento de eventuais conflitos éticos, sociais e econômicos, que possam ferir a imagem da empresa, ou gerar-lhe situações embaraçosas e prejuízos morais e financeiros.

Dessa forma, o *Compliance* surge como uma ferramenta valiosa nos dias atuais, pois enquanto um bom advogado assessora a empresa no intuito de solucionar um conflito judicialmente, ou seja, atua no “tratamento” da demanda, o *compliance* surge para atuar na “prevenção” do conflito, sendo, portanto, muito menos oneroso às empresas, tanto no sentido financeiro, quanto no sentido social, visto que conflitos no judiciário certamente mancham a imagem das companhias, ainda mais quando se tratam de questões sociais, como processos trabalhistas, por exemplo.

A respeito da preservação das empresas contra ações trabalhistas evitáveis, constatam Ribeiro e Leite (2019, p. 10):

> As regras de *Compliance* podem ser aplicadas também no campo do direito do trabalho para aperfeiçoar os controles da aplicação das normas trabalhista e se evitar ações na Justiça do Trabalho criando a eficiência na governança corporativa, a fim de evitar que aconteçam outros escândalos e prejuízos, garantido transparência na gestão de Recursos Humanos nas organizações, credibilidade, auditoria e a segurança das informações para que sejam realmente confiáveis, evitando assim fraudes.

Com a implantação do *Compliance* no setor de Recursos Humanos (RH) das empresas, fica evidente as nuances quanto à governança corporativa. Atuar em governança corporativa, consubstanciado ao *Compliance* no setor de RH, significa apresentar a transparência da área do Direito do Trabalho, a partir de um alinhamento às

prestações de contas para os órgãos oficiais, a exemplo do Ministério do Trabalho e suas delegacias regionais (Ribeiro; Leite, 2019).

Ademais, é certo que o maior interesse das empresas é a busca incessante por aumentar seus lucros, de modo que é essencial olhar tanto as margens das receitas, quanto as despesas. E ao falar de despesas, é sempre válido lembrar das despesas decorrentes com litígios, em especial os judiciais.

Nesta conjuntura, faz-se válido destacar a pesquisa realizada pelo Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região (BA), que apontou que as empresas que adotam o *Compliance* reduzem até 30% do passivo trabalhista, constituindo fator de redução das despesas com litígios judiciais, além de melhorar a reputação destas.

Evidencia-se, portanto, que programas de integridade bem estruturados contribuem para promoção de atitudes que vão além da justiça formal, promovendo também a eficiência econômica. Tal perspectiva está em consonância com a teoria de Adam Smith de que o direito deve funcionar como elemento de equilíbrio do mercado. Assim, uma estrutura normativa racionalmente concebida permite a contenção de despesas com demandas judiciais, honorários advocatícios e indenizações, além de reduzir exponencialmente a exposição de riscos reputacionais, e contingências fiscais e trabalhistas.

Nessa mesma ótica, o *Compliance* pode ser observado como uma “Lei de Responsabilidade Fiscal interna”, em todos os campos da gestão das instituições. E partindo do pressuposto de que o setor empresarial é o principal encarregado de nutrir a corrupção (Ferreira; Morosini, 2013), o *Compliance*, aplicado de forma eficiente e eficaz, torna-se uma ferramenta fundamental para combatê-la.

Os programas de *compliance* têm adquirido papel central para a mitigação dos efeitos sancionatórios da *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), legislação estadunidense de combate à corrupção transnacional. Não obstante exijam vultuosos investimentos e constante adequação, o esforço despendido na manutenção desses programas tem se mostrado compensador, notadamente para as corporações multinacionais que ao seguirem eficazmente e corretamente, conseguem evitar práticas ilícitas e, consequentemente, processos administrativos e judiciais e suas multas, agindo com objetivo maior de aniquilar o “vírus” da insustentabilidade na empresa.

Traz-se à baila um caso destaque, no qual falhas levaram a prejuízos corporativos robustos. Refere-se ao caso de lavagem de dinheiro e corrupção envolvendo a Petrobras, em que somente os custos com honorários jurídicos – da defesa perante a Comissão de Títulos e Câmbio dos Estados Unidos (*U.S. Securities and Exchange Commission*, em inglês) de processos movidos pelo Departamento de Justiça Americano e por investidores – são estimados em 150 milhões de dólares (Spinetto, 2015). À estes custos com a defesa técnica, somam-se as acusações criminais e civis contra a empresa, que custaram bilhões de dólares em multas e acordos (Spinetto, 2015). Isso é tudo o que uma empresa não quer. Mais fácil é montar, operacionalizar e supervisionar um Departamento de Integridade, cujo programa de *Compliance* seja eficiente e capaz de agregar valor ao nome da empresa.

Assim, o *compliance* pode revelar-se como uma medida que congrega eficácia e eficiência, tanto no plano jurídico, quanto sob perspectiva econômico-financeira. Ao inibir a prática de infrações legais por parte das empresas e seus agentes, evita-se a imposição de sanções graves, como multas expressivas, penas privativas de liberdade, impedimentos à contratação com o Poder Público, e, em hipóteses extremas, a dissolução compulsória da entidade empresarial.

Sob a ótica da Análise Econômica do Direito, portanto, a instauração de um sistema de *compliance* justifica-se plenamente do ponto de vista socioeconômico, a partir do momento em que este serve como instrumento para evitar conflitos, reduzindo as despesas judiciais das empresas e consequentemente aumentando seus lucros, aliando-se, ainda, a criação de uma imagem transparente, ética e responsável, demonstrando sua vontade de lidar da forma mais correta possível com os conflitos e evitando acessos desnecessários ao Judiciário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente investigação teve por objetivo examinar, sob a ótica da Análise Econômica do Direito, se os programas de *compliance* empresarial podem constituir instrumento apto à redução de demandas judiciais e à racionalização dos custos decorrentes da litigiosidade corporativa.

A partir da análise doutrinária e da articulação entre os fundamentos da AED, especialmente eficiência *ex ante*, teoria da dissuasão, custos de transação e *enforcement*, verificou-se que a adoção de mecanismos estruturados de integridade tende a alterar a matriz de incentivos enfrentada pelas organizações, deslocando a tomada de decisão empresarial em direção à conformidade normativa. Ao internalizar mecanismos de monitoramento, controle e prevenção, a empresa reduz a probabilidade de ocorrência de ilícitos e, consequentemente, o custo esperado da litigância, promovendo maior previsibilidade e estabilidade institucional.

Sob essa perspectiva, o *compliance* revela-se compatível com a lógica econômica da eficiência preventiva, na medida em que prioriza a mitigação de riscos antes da materialização de danos, evitando a alocação ineficiente de recursos em processos judiciais, sanções administrativas e prejuízos reputacionais. A redução da litigiosidade empresarial, nesse contexto, não se traduz apenas em economia financeira imediata, mas em fortalecimento estrutural da governança corporativa e em incremento da confiança nas relações negociais.

Não obstante, a análise crítica evidencia que a adoção de programas de integridade não pode ser compreendida de forma acrítica ou automática. A efetividade do *compliance* depende de sua implementação substancial e proporcional, evitando-se estruturas meramente formais, excessivamente onerosas ou desvinculadas da realidade organizacional. Além disso, reconhece-se que o sistema judicial desempenha papel relevante na definição de precedentes e na correção de falhas regulatórias, de modo que a redução de demandas não pode ser interpretada, isoladamente, como sinônimo absoluto de eficiência.

Assim, conclui-se que o *compliance* empresarial, quando estruturado de maneira efetiva e alinhado à racionalidade econômica, configura instrumento legítimo de prevenção de litígios e de otimização da gestão corporativa. Mais do que simples mecanismo de observância legal, trata-se de ferramenta estratégica capaz de integrar ética, governança e eficiência na condução da atividade empresarial.

O *compliance* revela-se, portanto, não apenas como instrumento de conformidade normativa, mas como mecanismo de racionalização estrutural da atividade empresarial sob a lógica da eficiência econômica, contribuindo para a redução de custos sociais, o fortalecimento institucional e a consolidação de um ambiente de negócios juridicamente previsível e economicamente sustentável.

REFERÊNCIAS

ANTONIK, Luis Roberto. ***Compliance*, ética, responsabilidade social e empresarial: uma visão prática**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

ASSI, Marcos. **Governança, riscos e *compliance*: mudando a conduta nos negócios.** São Paulo: Saint Paul Editora, 2017.

AYUB, M. **Análise Econômica das Instituições Anticorrupção no Brasil.** Escola de Direito Puc-RS, 2015.

BOMFIM, Gilberto; BLANCHET, Luiz Alberto. O "Nudge" da Lei Anticorrupção (12.846/13) para a Implementação de Programas de *Compliance*. **Revista da AGU**, 2021.

CANDELORO, Ana Paula P.; RIZZO, Maria Balbina Martins de; PINHO, Vinícius. ***Compliance* 360º:** riscos, estratégias, conflitos e vaidades no mundo corporativo. São Paulo: Trevisan Editora Universitária, 2012.

CARNEIRO, Claudio. ***Compliance* e a cultura de paz.** GALILEU – REVISTA DE DIREITO E ECONOMIA, e-ISSN 2184-1845, Volume XX, Janeiro – Junho 2019 · pp. 37-58, 2019

COELHO, Fábio. Direito comercial como direito-custo. In: COELHO, Fábio. Curso de Direito Comercial: direito empresa. São Paulo (SP): Editora **Revista dos Tribunais.** 2017. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/secao/direito-comercial-como-direito-custo-capitulo-1-o-direito-comercial-e-a-disciplina-da-atividade-economica-curso-de-direito-comercial-direito-empresa/1280764562. Acesso em: 28 de Abr. de 2025.

COIMBRA, Marcelo. MANZI, Vanessa Alessi. **Manual de *Compliance*.** São Paulo: Atlas, 2010. p.16.

Corporate *compliance* culture. Challenges for business education processes. **European Public & Social Innovation Review**,10, 1-16.https://doi.org/10.31637/epsir-2025-395.

DUTRA, Luana; VOLMER, Roberto da Silva. *COMPLIANCE*: Uma análise sobre *Compliance* em quatro empresas do setor de tabaco de Santa Cruz do Sul. **Revista de Administração Faculdade DOM ALBERTO,** 2016, volume 7, n. 2. 2016, p. 2.

FERREIRA, B. C.; PAMPLONA, B.; EVERTON. Análise Econômica do Direito e o *Compliance* Empresarial: Apreciação Jurídico-Econômica dos Programas de Conformidade e Custos de Prevenção**. Economic Analysis of Law Review**, v. 9, n. 1, p. 5, 2018.

GICO, Ivo Teixeira. Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito. In **Economic Analysis of Law Review**. EALR, V. 1, nº 1.

GONÇALVES, J. A. P. **Alinhando processos, estrutura e *compliance* à gestão estratégica.** São Paulo: Atlas, 2018.

LIEBL, Helena. TOMAZ, Roberto Epifânio. A Aplicação do *Compliance* na Administração Pública como Meio de Reprimir Crimes nas Licitações. **Revista Síntese:** Direito Empresarial**,** Porto Alegre, v. 10, n. 57, p. 40-55, jul./ago. 2017.

LIEBL, Helena. Transnacionalidade e Sustentabilidade *Compliance* Ambiental como Instrumento da Efetivação da Responsabilidade Socioambiental Empresarial por

Problemas Ambientais. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR**. Umuarama. v. 23, n. 1, p. 129-142, jan./jun. 2020.

LIEBL, Helena. ***Compliance* Ambiental**: responsabilidade ambiental empresarial. Florianópolis: Habitus, 2023.

NEGRÃO, Célia Lima; PONTELO, Juliana. ***Compliance*, controles internos e riscos: a importância da área de gestão de pessoas**. 2. ed. Brasília, DF: Editora Senac, 2017.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática.** 13 ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. DINIZ. Patrícia Dittrich Ferreira. *Compliance* e Lei Anticorrupção nas Empresas. **Revista do Senado Federal,** Ano 52, número 205, p. 87-105. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509944/001032816.pdf?sequence=1>. Acesso em 13 de outubro de 2025.

RIBEIRO, Siqueira Émile; LEITE, José Luiz. O *compliance* pode prevenir ações trabalhistas? **Revista Acadêmica:** Contribuciones a la economía. Dezembro 2019 - ISSN 1696 - 8360. 2019.

SANTOS, R. P. D; LIEBL, Helena. *Compliance* e Governança Corporativa: estratégias para uma gestão socioambiental. **Revista Húmus**, 10, n. 29, 24 ago. 2020.

SMITH, A. **A riqueza das nações**. Curitiba: Juruá, 2007.

SUNSTEIN, Cass R. Nudging: um guia (muito) resumido. Journal of Institutional Studies 2 (2017). **Revista Estudos Institucionais**, Vol. 3, 2, 2017. Disponível em:

TOMAZ, Roberto Epifanio. **Descomplicando o *Compliance*.** 1.ed. Tirant Lo Blanch: Florianópolis, 2018. YSLA, Alain Casanovas. Libro Blanco sobre la función de *Compliance*. Asociación Española de *Compliance*. Madri, 2017.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 5ª REGIÃO (BA). **Empresas que adotam o *Compliance* reduzem até 30% do passivo trabalhista.** Secom TRT5 (Miwky Abe). 2018. Disponível em: http://trt5.jus.br/noticias/empresas-que-adotam-*compliance*-reduzem-ate-30-passivo-trabalhista. Acesso em 24 de jul. de 2025

UBALDO, F. S. Lei Anticorrupção: a importância do programa de *compliance* no cenário atual. *In*: PORTO, Vinícius; MARQUES, Jader (org.). **O *compliance* como instrumento de prevenção e combate à corrupção**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

CALABRESI, Guido. **The Costs of Accidents:** A Legal and Economic Analysis**.** New Haven: Yale University Press, 1970. ISBN 0-300-01114-8.

COASE, Ronald H. The problem of social cost. **Journal of Law and Economics**, Chicago, v. 3, p. 1-44, 1960.

COASE, Ronald H. **The nature of the firm.** Economica, London, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law and Economics.** 6. ed. Boston: Pearson, 2016.

DJANKOV, Simeon *et al*. Courts. **Quarterly Journal of Economics**, Cambridge, v. 118, n. 2, p. 453-517, 2003.

EASTERBROOK, Frank H.; FISCHEL, Daniel R. **The Economic Structure of Corporate Law.** Cambridge: Harvard University Press, 1991.

HART, Oliver. **Firms, Contracts and Financial Structure.** Oxford: Clarendon Press, 1995.

HART, Oliver; MOORE, John. **Incomplete contracts and renegotiation.** Econometrica, Chicago, v. 56, n. 4, p. 755-785, 1988.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, Amsterdam, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

KAHNEMAN, Daniel. **Thinking, Fast and Slow. New York: Farrar, Straus and Giroux**, 2011.

KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. **Prospect theory: an analysis of decision under risk.** Econometrica, Chicago, v. 47, n. 2, p. 263-291, 1979.

FASHION LAW NO BRASIL: LIMITAÇÕES DA PROTEÇÃO MARCÁRIA NA MODA DE LUXO À LUZ DO CASO LOUBOUTIN X INP

Luana Bernardo Galvão[1]
Patrícia de Oliveira Areas[2]

Resumo: O caso Louboutin x INPI, referente à tentativa de registro do solado vermelho como marca, evidencia de forma significativa os limites da legislação brasileira de propriedade intelectual na proteção da moda de luxo. Nesse contexto, o presente estudo busca analisar como o Direito da Moda ("Fashion Law") tem se consolidado no Brasil e de que forma a aplicação dos recursos legais disponíveis, mais especificamente o direito marcário, dialoga com as demandas específicas da indústria da moda. Para alcançar esse objetivo, realizou-se uma pesquisa de revisão bibliográfica dedutiva e qualitativa, selecionando publicações nos canais Google Acadêmico, Revista SciElo e Portal de Periódicos Capes, além da análise de legislações pertinentes disponíveis no Diário Oficial da União. O estudo revelou que a proteção da moda de luxo no Brasil é realizada por meio da Lei nº 9.279/1996 (Lei da Propriedade Industrial), ainda de maneira restritiva quanto à possibilidade de registro de sinais distintivos não convencionais, como cores isoladas. Por fim, conclui-se que, apesar do crescimento do Direito da Moda ("Fashion Law") no cenário nacional, a ausência de instrumentos legais específicos limita a proteção integral da moda de luxo, impondo desafios à consolidação da propriedade intelectual nesse setor. Mais especificamente no campo do direito marcário, conclui-se que o caso Louboutin x INPI mostra que a combinação entre estratégias judiciais e administrativas pode ser eficaz, mas ainda são necessárias regulamentações mais precisas e adaptadas à dinâmica do setor.

Palavras-chave: Fashion Law; Direito da Moda; Propriedade Intelectual; Moda de Luxo; Louboutin; INPI.

Abstract: The Louboutin v. INPI case, concerning the attempted registration of red soles as a trademark, significantly highlights the limits of Brazilian intellectual property law in protecting luxury fashion. In this context, this study seeks to analyze how Fashion Law has been consolidated in Brazil and how the application of available legal resources aligns with the specific demands of the fashion industry. To achieve this objective, a descriptive and qualitative literature review was conducted, selecting publications published in Google Scholar, SciElo Journal, and the Capes Journal Portal, in addition to analyzing relevant legislation available in the Federal Official Gazette. The study revealed that luxury fashion protection in Brazil is provided by Law No. 9,279/1996 (Industrial Property Law), although it restricts the registration of unconventional distinctive signs, such as isolated colors. Finally, it is concluded that, despite the growth of Fashion Law on the national scene, the absence of specific legal instruments limits the comprehensive protection of luxury fashion, imposing challenges to the consolidation of intellectual property in this sector.

Keywords: Fashion Law; Intellectual Property; Luxury Fashion; Louboutin; INPI.

INTRODUÇÃO

A moda é um fenômeno cultural que tem estado presente na sociedade por séculos, exercendo influência tanto na economia quanto no comportamento social. O segmento de luxo, em especial, consolidou-se como um dos principais motores da indústria, agregando valor simbólico e econômico às marcas. Nesse contexto, a proteção da moda por meio da propriedade intelectual tornou-se um caminho e um desafio crescente, inclusive quando se trata de sinais distintivos não convencionais. O caso Louboutin x INPI, referente à tentativa do registro do solado vermelho como marca no Brasil, representa um marco importante para a discussão sobre os limites e possibilidades da legislação nacional no que se refere à moda de luxo.

1. Estudante do curso de Direito da Universidade da Região de Joinville - Univille.
2. Doutora do curso de Direito da Universidade da Região de Joinville - Univille.

Este artigo justifica-se pela necessidade de compreender como o Direito da Moda, também chamado com seu título em inglês - *Fashion Law*[3], ramo emergente do Direito que se dedica às demandas específicas da moda, pode contribuir para a análise crítica do caso e para a reflexão sobre a proteção da moda de luxo no Brasil. O problema de pesquisa que orienta este estudo é: em que medida o caso Louboutin x INPI evidencia as limitações da legislação brasileira de proteção marcária na indústria da moda de luxo?

Adotou-se a metodologia dedutiva, fundamentada em uma ampla pesquisa bibliográfica, complementada por uma análise qualitativa de casos recentes e relevantes relacionados ao registro de marcas de posição no ordenamento jurídico brasileiro. Essa abordagem permitiu examinar o tema de forma crítica e contextualizada, proporcionando uma compreensão mais aprofundada sobre a evolução e a aplicação prática desse instituto no cenário jurídico nacional.

A relevância do trabalho está em promover uma discussão sobre os instrumentos jurídicos aplicáveis ao setor, destacando os limites da atual legislação brasileira diante de elementos inovadores e distintivos utilizados por marcas de luxo. O objetivo geral deste estudo é analisar os limites da proteção da propriedade intelectual no Brasil para o Direito da Moda, mais especificamente por meio da marca, à luz do caso Louboutin x INPI. Os objetivos específicos são: (i) apresentar aspectos do Direito da Moda e sua importância para a proteção da moda de luxo; (ii) discutir a aplicação da propriedade intelectual e da proteção marcária no setor da moda; (iii) examinar o caso Louboutin x INPI e seus desdobramentos.

Este trabalho está dividido em seções. A introdução apresenta o contexto, a justificativa, o problema de pesquisa e os objetivos do estudo. Em seguida, a fundamentação teórica aborda o Direito da Moda e a proteção da moda de luxo, bem como os instrumentos de propriedade intelectual aplicáveis ao setor e, na sequência, é realizada uma discussão crítica acerca das limitações da proteção da moda no Brasil. Posteriormente, dá-se a análise do caso Louboutin x INPI. Por fim, são apresentadas as considerações finais, sintetizando os principais achados e reflexões do estudo.

1 DIREITO DA MODA E A PROTEÇÃO DA MODA DE LUXO

Nesta seção, será abordada a importância do Direito da Moda como ramo jurídico voltado à regulamentação e proteção das criações e expressões no universo da moda, especialmente no que diz respeito às marcas de luxo, evidenciando como a aplicação do Direito se torna essencial para garantir segurança jurídica e preservar a exclusividade que caracteriza o mercado de luxo.

A evolução histórica do direito aplicado à indústria da moda demonstra a necessidade de regulamentação para proteger as criações e inovações dessa atividade econômica, que possui relevância no cenário global. No início, as leis sumptuárias, vigentes na Europa medieval, estabeleceram regras que limitavam o uso de vestimentas, com o objetivo de controlar gastos e manter a estratificação social. Contudo, com o passar do tempo, a proteção jurídica da moda passou a focar na salvaguarda da criatividade, reconhecendo-a como manifestação cultural e econômica digna de tutela. A proteção da Propriedade Intelectual (PI) tornou-se o aspecto incontestável para continuidade do desenvolvimento de uma regulamentação jurídica voltada à moda, e

3. No decorrer do presente artigo os dois termos são tratados indistintamente dependendo do contexto do uso: se referente ao uso em território brasileiro ou se relacionado a discussão no campo internacional ou estrangeiro.

refere-se ao conjunto de direitos que protegem as criações do intelecto humano, de natureza artística, científica, tecnológica ou comercial, garantindo aos criadores o reconhecimento e a possibilidade de exploração econômica de suas obras, incentivando a inovação e a criatividade. Nesse âmbito, destacam-se os direitos autorais, que salvaguardam criações originais, como desenhos e modelos de vestuário, desde que atendam aos critérios de originalidade e expressão criativa (Mariot, 2020).

Ademais, as marcas registradas asseguram a proteção de sinais distintivos, como nomes e logotipos que identificam a origem de produtos ou serviços de moda. De forma paralela, o desenho industrial, regulado por legislações específicas, protege as configurações ornamentais de objetos que apresentem novidade e originalidade, como designs exclusivos de roupas e acessórios. Para tanto, historicamente, países como França e Inglaterra foram pioneiros na proteção das criações de moda. Na França do século XVIII, já havia regulamentações que protegiam a indústria têxtil, enquanto na Alemanha, no século XIX, iniciou-se a proteção de padrões e modelos de moda. Esses movimentos influenciaram a criação de normativas europeias que reconhecem e tutelam os designs que apresentam caráter distintivo e inovação (Soares, 2019).

O termo Direito da Moda, ou *Fashion Law*, surgiu como designação da área do direito que abarca questões da indústria da moda, englobando desde a propriedade intelectual até contratos, direito do consumidor e sustentabilidade. O grande litígio entre Christian Louboutin, conhecido por seus luxuosos sapatos de solado vermelho, e Yves Saint Laurent (YSL), após o lançamento de uma coleção de sapatos monocromáticos pela YSL que contava com modelos de sapato com solado vermelho, foi responsável por dar origem ao Direito da Moda, chamando a atenção do mundo jurídico onde estabeleceu precedentes ao garantir o direito à marca registrada de Louboutin, mas sem reconhecer violação por parte da YSL (Souza, 2023).

A primeira pessoa a abordar o conceito de *Fashion Law* na academia científica foi Susan Scafidi, professora da *Fordham University School of Law*, nos Estados Unidos, sendo a pioneira no estudo e desenvolvimento do *Fashion Law* como um campo jurídico. Scafidi fundou o primeiro programa acadêmico dedicado ao *Fashion Law*, o *Fashion Law Institute*, em 2010, com o apoio do Conselho de Designers de Moda da América (CFDA). Sua iniciativa trouxe discussões sobre questões jurídicas da indústria da moda, como os direitos de propriedade intelectual, pirataria, falsificação, contratos, sustentabilidade e a interseção entre moda e direito. Assim, o Direito da Moda ou *Fashion Law*, é um ramo recente e em ascensão no campo jurídico, cuja principal finalidade é proteger as criações originais e a dinâmica da indústria da moda (Souza, 2023).

1.1 Marcas de luxo na sociedade

A origem das marcas de luxo está associada às antigas civilizações, nas quais artesãos criavam artefatos exclusivos para a nobreza e a elite, o resultado dessas atividades eram produtos que possuíam valor simbólico, que a posse era associada ao poder e status daqueles que os detinham. No entanto, o conceito moderno de marca de luxo consolidou-se, apenas no século XIX, com o surgimento de grifes que hoje são reconhecidas mundialmente (Pinheiro, 2020).

A Louis Vuitton, por exemplo, foi fundada em 1854 por Louis Vuitton, em Paris, especializando-se na produção de baús e malas de viagem de alta qualidade. Semelhante, a Gucci teve sua origem em 1921, estabelecida por Guccio Gucci em Florença, inicialmente como uma oficina artesanal de artigos de couro (Pinheiro, 2020).

No início do século XX, a alta-costura francesa consolidou-se na moda global por meio de nomes como Coco Chanel, que rompeu com os paradigmas estéticos femininos da época. Fundada em 1910, a marca Chanel apresentou ao mundo uma moda mais despojada, contrastando radicalmente com os estilos restritivos e formais até então prevalentes, o que tornou a marca um ícone perene de luxo, elegância e inovação no empreendedorismo feminino (Cunha; Santos, 2019).

Nesse contexto, surgiu na sociedade o fenômeno denominado de consumo conspícuo, descrito por Assimos (2019), que se refere ao consumo de bens e serviços de alto valor para demonstrar riqueza, status e prestígio social. Sendo assim, a posse de itens de luxo, como produtos de alta costura, passa a ser um símbolo de poder e diferenciação, dando a pessoa que o adquire a sensação de bem-estar e auto afirmação, evidenciando como as marcas de luxo transcendem o valor material, oferecendo experiência emocional que atende ao desejo de exclusividade e à busca por distinção social.

Dado o interesse de um público pequeno, mas de alto poder aquisitivo, o setor de bens de luxo no Brasil, por exemplo, movimentou aproximadamente R$74 bilhões em 2022, dos quais R$18 bilhões foram atribuídos ao segmento de moda. As projeções indicam que, até 2030, o setor de moda e artigos pessoais poderá atingir um faturamento de R$38 bilhões no país (Santos, 2024). Para Assimos (2019), o mercado brasileiro de luxo se destaca em um contexto de economia emergente, no qual o consumo é impulsionado por mudanças no comportamento da elite econômica nacional.

Em nível global, o mercado de luxo é dominado por grandes conglomerados, como o Moët Hennessy Louis Vuitton (LVMH), fundado em 1987. O LVMH exemplifica um modelo de integração vertical no setor de luxo, gerindo marcas de moda e perfumes até joias e bebidas. Este modelo de conglomerado é caracterizado pela centralização de marcas de diferentes segmentos, favorecendo sinergias operacionais e direcionando o posicionamento de mercado que valoriza a exclusividade e a sofisticação, ajudando a resiliência econômica das marcas de luxo. Para além do impacto econômico, as marcas de luxo moldam a cultura e o comportamento social contemporâneos, pois são ditadoras de tendências e influenciam os padrões estéticos vigentes, indo além de seu valor comercial. A associação de celebridades e figuras públicas a essas marcas reforça sua presença no imaginário coletivo e perpetua seu legado (Figueiredo, 2019).[4]

Dessa forma, compreende-se que o Direito da Moda desempenha um papel fundamental na proteção jurídica da moda de luxo, ao oferecer instrumentos capazes de assegurar os direitos autorais, marcários e de propriedade intelectual envolvidos nesse setor. Ao mesmo tempo, o entendimento do conceito de moda de luxo é essencial para reconhecer a relevância de sua tutela jurídica, garantindo que a criatividade e o prestígio das marcas sejam preservados diante das constantes transformações do mercado.

2 A PROPRIEDADE INTELECTUAL E A PROTEÇÃO MARCÁRIA: UMA PERSPECTIVA DO MUNDO DA MODA

Nesta seção será abordada a Propriedade Intelectual diante do mundo da moda, com foco especial na proteção marcária. Serão explorados os mecanismos legais disponíveis para resguardar nomes, símbolos, cores e elementos distintivos das marcas

4. Não se pretende, nesse artigo, problematizar ou fazer um estudo sociológico sobre o impacto desse setor para a sociedade no que se refere ao objetivo de justiça social.

de moda, destacando a relevância da legislação para garantir segurança jurídica e formalizar direitos no contexto do mercado da moda.

2.1 Propriedade Intelectual

A propriedade intelectual é subdividida em três ramos: a propriedade industrial, o direito autoral e o sistema sui generis. O direito autoral é regido pela Lei nº 9.610/1998, que abarca a proteção de criações artísticas, científicas ou literárias provenientes do intelecto humano, (Brasil, Lei nº 9.610, 1998). Já a propriedade industrial é regida, principalmente, pela Lei da Propriedade Industrial (LPI) nº 9.279/1996 A LPI dispõe sobre invenções, modelos de utilidade, marcas, desenhos industriais, indicações geográficas, concorrência desleal e, mais recentemente, jogos eletrônicos.

Um dos institutos da propriedade industrial importantes para o setor da moda é o registro de desenho industrial. A LPI por meio do Artigo 95 define desenho industrial como:

> Art. 95 a forma plástica ornamental de um objeto ou o conjunto ornamental de linhas e cores que possa ser aplicado a um produto, proporcionando resultado visual novo e original na sua configuração externa e que possa servir de tipo de fabricação industrial (Brasil, Lei nº 9.279, 1996, não paginado).

Os desenhos industriais no Direito da Moda dizem respeito à forma plástica e ao design ornamental aplicado a uma peça de vestuário, acessório ou calçado. De acordo com a LPI, os desenhos industriais são passíveis de registro no INPI, sendo protegidos contra a reprodução não autorizada, por um período de 10 anos, prorrogável por até três períodos de cinco anos cada, o que poderá totalizar até 25 anos de proteção (Silva; Lagassi, 2019).

Outro instituto importante para o setor da moda é o registro de marcas. O Artigo 122 da LPI estabelece que são registráveis como marca os sinais distintivos visualmente perceptíveis quando expressa que: “São suscetíveis de registro como marca os sinais distintivos visualmente perceptíveis, não compreendidos nas proibições legais” (Brasil, Lei nº 9.279, 1996, não paginado).

O jurista Carlos Alberto Bittar (2013) compreende que a propriedade intelectual diz respeito às relações entre pessoas e bens imateriais resultantes da criação intelectual humana, que conferem aos criadores um verdadeiro monopólio sobre essas formas de expressão, assim o conjunto-imagem de uma marca é de grande importância e precisa ser protegido.

Nesse contexto, Bittar (2013) sustenta que a proteção dos direitos de propriedade intelectual, notadamente no setor de moda, é essencial para fomentar a inovação, estimular a criatividade e promover o desenvolvimento cultural e econômico das obras protegidas. A ausência de previsão sobre as criações de moda na Lei de Direitos Autorais impacta o mercado, deixando os criadores vulneráveis a práticas de concorrência desleal e pirataria.

2.2 Proteção marcária

A marca é uma das criações passíveis de proteção por meio da propriedade industrial, voltada para resguardar sinais distintivos que identificam produtos e serviços no mercado. Por meio do registro de marcas, é possível garantir direitos exclusivos de uso, impedindo a utilização indevida por terceiros e conferindo segurança jurídica ao titular quanto à identidade e à reputação de sua marca, conforme será disposto abaixo.

Uma marca é definida como um “sinal distintivo cujas funções principais são identificar a origem e diferenciar produtos ou serviços de outros idênticos, semelhantes ou afins de origem diversa” (Brasil, INPI, 2025). No Brasil, as marcas podem ser classificadas em marcas de produto ou serviço, marcas coletivas e marcas de certificação, cada uma com finalidade e critérios próprios de uso. Quanto às formas de apresentação, as marcas podem se manifestar como nominativas, figurativas, mistas, tridimensionais ou de posição, de acordo com a forma como o sinal distintivo se apresenta visualmente (Brasil, INPI, 2025).

O registro de marca tem como função identificar e distinguir produtos ou serviços de outros semelhantes no mercado, garantindo ao seu titular o direito de exploração exclusiva. A proteção das marcas detém a posse do nome da empresa, logotipos, símbolos e demais elementos que representem a identidade da marca (Fen *et al*., 2024).

A LPI prevê que o uso não autorizado de uma marca registrada é considerado crime de concorrência desleal, conforme o artigo 195 da referida lei, com penalidades que são sanções penais, de detenção de 3 meses a 1 ano, ou multa; ou sanções civis, com a obrigação de cessar o uso indevido e indenizar o titular da marca pelos danos sofridos. Sobre patentes, a exploração não autorizada de invenções ou modelos de utilidade patenteados é considerada crime, conforme o artigo 183 da lei, com penalidades de detenção de 3 meses a 1 ano, ou multa; indenização por danos materiais e morais ao titular da patente (Brasil, Lei nº 9.279, 1996, não paginado).

No âmbito internacional, países como os Estados Unidos utilizam-se de outras modalidades de proteção, como o *Trade Dress*, conceito que busca proteger a aparência distintiva de um produto, como a forma, cores e embalagens que, aplicadas à moda, podem resguardar o design de uma coleção inteira. Esta modalidade ainda não é diretamente aplicada no ordenamento jurídico brasileiro, mas é um exemplo de como outros países têm buscado soluções para problemas da indústria da moda (Carmo, 2024).

Para Bitar (2013) o *Trade Dress* embora não se encontre previsto na legislação brasileira, tem sido aplicado com base nas disposições da LPI, no que concerne à vedação da concorrência desleal. Um exemplo, que se assemelha ao *Trade Dress*, foi o julgamento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), no Recurso Especial nº 1.943.690/SP, realizado pela Terceira Turma em 19 de outubro de 2021. Nesse caso, o STJ reconheceu que elementos como desenhos de bordados, rendas e estampas podem ser protegidos pela Lei de Direitos Autorais, desde que apresentem uma expressão intelectual original. Ou seja, para que uma criação de moda seja protegida, ela precisa ser fruto de um esforço criativo, algo que demonstra originalidade e representa uma expressão concreta de ideias (Brasil, Recurso Especial nº 1.943.690/SP, 2021).

Em síntese, a proteção marcária constitui um instrumento essencial dentro da propriedade intelectual, garantindo não apenas a exclusividade de uso de sinais distintivos, mas também a preservação da identidade e do valor das marcas no mercado. Além do registro formal junto ao INPI, mecanismos como a vedação à concorrência desleal, a proteção de elementos originais por direitos autorais e conceitos internacionais como o Trade Dress evidenciam a amplitude das estratégias jurídicas disponíveis para resguardar criações no setor da moda.

3 CASO LOUBOUTIN X INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL - INPI

Nesta seção, será apresentada a trajetória do renomado designer Christian Louboutin, cuja marca se tornou um ícone mundial do luxo e da elegância, especialmente pelo inconfundível solado vermelho de seus sapatos. Além de abordar brevemente a história do estilista e a consolidação de sua identidade visual, será analisado o desdobramento do pedido de registro do solado vermelho no Brasil, examinando o percurso desde o processo administrativo junto ao INPI até as discussões judiciais que se seguiram, evidenciando os desafios e as limitações da proteção marcária no campo da moda de luxo. Sua história, o desenvolvimento do seu produto mais famoso – o sapato com solado vermelho – e a construção de sua marca retratam o elemento da distintividade, um dos requisitos para o uso da ferramenta jurídica da marca, no âmbito da propriedade intelectual.

3.1 História da Maison Christian Louboutin

Nascido em Paris, em 7 de janeiro de 1963, Christian Louboutin cresceu cercado por três irmãs, em um ambiente onde a feminilidade sempre se apresentou como fonte de inspiração. Desde a infância, demonstrava fascínio pela estética, pela forma e pelo movimento, elementos estes que mais tarde se tornaram centrais em sua obra como designer de calçados (Cosgrave, 2025).

Aos dez anos, uma experiência aparentemente trivial marcou profundamente seu imaginário criativo: ao visitar um museu parisiense, Louboutin observou um pictograma que proibia o uso de saltos altos, a fim de preservar o piso da instituição. Essa imagem simbólica despertou nele o desejo de desafiar convenções e conceber sapatos que exaltassem a beleza feminina sem restrições, tornando-se o ponto de partida de uma trajetória que uniria arte, moda e expressão (Biography.com, 2023).

Aos dezesseis anos, Christian iniciou no universo dos espetáculos como estagiário no Folies Bergère, tradicional cabaré de Paris, onde desenhava calçados para as dançarinas. Essa vivência lhe proporcionou contato direto com a teatralidade, a sensualidade e a exuberância cênica. Autodidata, Louboutin aperfeiçoou sua técnica ao lado de mestres artesãos e trabalhou para importantes grifes de luxo, como Charles Jourdan, Chanel e Yves Saint Laurent, consolidando seu domínio sobre o design de sapatos de alta costura (Cosgrave, 2025).

Em 1991, movido pelo desejo de independência criativa, Christian fundou sua própria maison, inaugurando sua primeira boutique na Galerie Vérot-Dodat, uma galeria neoclássica situada no coração de Paris. O espaço se tornou um marco simbólico, onde a tradição artesanal se unia à inovação estética, consolidando a reputação de Louboutin como um dos principais nomes da moda contemporânea (Inside, 2025).

No ano seguinte, em 1992, um gesto espontâneo se transformou na assinatura visual da marca. Enquanto trabalhava em um protótipo, Louboutin sentiu que o modelo carecia de vivacidade. Ao observar uma assistente pintando as unhas com esmalte vermelho, decidiu aplicar o verniz na sola do sapato. O contraste visual resultante conferiu à peça um caráter único, elegante e imediatamente reconhecível. Assim nasceu a lendária sola vermelha, símbolo que ultrapassou o campo da estética para se tornar um verdadeiro ícone cultural (Biography.com, 2023).

Segundo o próprio designer, “a inspiração pode surgir a qualquer momento. Seja na arquitetura, em um objeto, em um padrão ou até mesmo na maneira como alguém

anda. Se você mantiver os olhos abertos, sempre haverá algo para despertar sua imaginação" (Louboutin, 1991). Essa filosofia criativa traduz o espírito da *maison*[5]: um olhar atento ao cotidiano, que transforma o ordinário em extraordinário por meio do design. (Inside, 2025)

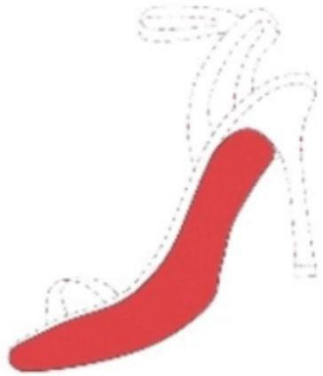
Ao longo das décadas, a sola vermelha se consolidou como elemento identitário da marca, representando luxo, sensualidade e poder. Mais do que um detalhe estético, tornou-se um sinal distintivo, um símbolo de procedência e exclusividade reconhecido mundialmente e, consequentemente, objeto de debates jurídicos sobre a proteção da identidade no âmbito do Direito da Moda (*Fashion Law)* (Biography.com, 2023).

3.2 Pedido de registro de marca junto ao Instituto Nacional de Propriedade Intelectual

Com o objetivo de assegurar a proteção de sua icônica marca de sola vermelha, a grife francesa Christian Louboutin protocolou, em 13 de março de 2009, junto ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), o pedido de registro n.º 901.514.225. O pedido foi formulado sob a classificação internacional de Nice NCL (9) 25, correspondente a calçados femininos de salto, na modalidade de marca tridimensional. À época, o ordenamento jurídico brasileiro ainda não previa a possibilidade de registro de marcas de posição (Vilela, 2024)[6]

A seguir, na Figura 01, apresenta-se a imagem do solado vermelho cuja proteção foi objeto do pedido de registro de marca, bem como o histórico completo do trâmite administrativo perante o Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) na Figura 02. Esses elementos permitem visualizar o objeto da controvérsia e compreender, de forma cronológica, as etapas e decisões que marcaram o processo de tentativa de registro no Brasil.

Figura 01 - Marca de Posição de Christian Louboutin



Fonte: Base de dados do INPI, Processo n. 901514225, 2025.

5. *Maison*, na moda, refere-se às marcas de luxo, com identidade reconhecida no mundo inteiro (Cunha, 2020).

6. A marca de posição só foi possibilitada pela promulgação da Portaria /INPI /PR Nº 37, de 13 de setembro de 2021, que "Dispõe sobre a registrabilidade de marcas sob a forma de apresentação marca de posição, à luz do estabelecido pelo art. 122 da Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996." (Brasil, 2021).

Figura 02 - Histórico do processo administrativo



Publicações

RPI	Data RPI	Despacho	Certificado	Inteiro Teor	Complemento do Despacho
2753	10/10/2023	Petição de retificação atendida	-	-	**Protocolo:** 850230367210 (03/08/2023) **Petição (tipo):** Retificação por erro de publicação na RPI [em petição] (366.4) **Requerente:** BICUDO & SBORGIA PROPRIEDADE INTELECTUAL LTDA - EPP **Procurador:** Bicudo & Sborgia Propriedade Intelectual Ltda
2748	05/09/2023	Notificação de procedimento judicial	-	-	**Protocolo:** 301230009737 (15/08/2023) **Petição (tipo):** [protocolo interno] Notificação judicial (391.2) **Detalhes do despacho:**Ação judicial que visa a suspensão do ato administrativo do indeferimento do pedido de registro nº 901.514.225 / Ação nº 5082257-22.2023.4.02.5101 / 13ª VF ? RJ (TRF-2) / Processo INPI nº 52402.009270/2023-51.
2745	15/08/2023	Emissão de folha de rosto de cópia reprográfica simples	-	-	**Protocolo:** 850230350902 (26/07/2023) **Petição (tipo):** Cópia reprográfica simples (824.3) **Requerente:** BICUDO & SBORGIA PROPRIEDADE INTELECTUAL LTDA - EPP **Procurador:** Bicudo & Sborgia Propriedade Intelectual Ltda
2734	30/05/2023	Indeferimento do pedido	-	-	**Detalhes do despacho:** Art. 122 e 124, VIII, da LPI c/c Parágrafo único do art. 84 da Portaria INPI/PR nº 8/2022. Inserida na especificação a ressalva ?femininos de salto alto?, em conformidade com os exemplos do item 5.4.9 do Manual de Marcas.
2713	03/01/2023	Deferimento da petição	-	-	**Protocolo:** 850220517978 (21/11/2022) **Petição (tipo):** Anotação de transferência de titularidade decorrente de cessão (349.1) **Requerente:** CLERMON ET ASSOCIES **Procurador:** Dannemann, Siemsen, Bigler & Ipanema Moreira **Cedente:** CHRISTIAN LOUBOUTIN [FR] **Cessionário:** CLERMON ET ASSOCIES
2709	06/12/2022	Deferimento da petição	-	-	**Protocolo:** 850210516955 (26/11/2021) **Petição (tipo):** Correção de dados no processo devido a falha do interessado (378.1) **Requerente:** PALOÏSE SAS **Procurador:** Dannemann, Siemsen, Bigler & Ipanema Moreira **Detalhes do despacho:**Pedido republicado após correção na apresentação. Tendo em vista a conclusão das adaptações nos sistemas para processamento dos pedidos de marca de posição, conforme Portaria INPI nº 071, de 07/11/2022, publicada na RPI 2706, de 16/11/2022.
2709	06/12/2022	Republicação de pedido	-	-	**Detalhes do despacho:** Pedido republicado após correção na apresentação. Tendo em vista a conclusão das adaptações nos sistemas para processamento dos pedidos de marca de posição, conforme Portaria INPI nº 071, de 07/11/2022, publicada na RPI 2706, de 16/11/2022.
2658	14/12/2021	Deferimento da petição	-	-	**Protocolo:** 850210502260 (17/11/2021) **Petição (tipo):** Desistência de petição (384.1) **Requerente:** PALOÏSE SAS **Procurador:** Dannemann, Siemsen, Bigler & Ipanema Moreira **Detalhes do despacho:**Homologada a desistência da petição indicada.
2644	08/09/2021	Deferimento da petição	-	-	**Protocolo:** 850210267834 (28/06/2021) **Petição (tipo):** Anotação de transferência de titularidade decorrente de cessão (349.1) **Requerente:** PALOÏSE SAS **Procurador:** Dannemann, Siemsen, Bigler & Ipanema Moreira **Cedente:** CHRISTIAN LOUBOUTIN [FR] **Cessionário:** PALOÏSE SAS
2639	03/08/2021	Deferimento da petição	-	-	**Protocolo:** 850210267734 (28/06/2021) **Petição (tipo):** Anotação de alteração de nome, sede ou endereço (348.3) **Requerente:** CHRISTIAN LOUBOUTIN **Procurador:** Dannemann, Siemsen, Bigler & Ipanema Moreira **Detalhes do despacho:**ANOTADA ALTERAÇÃO DE ENDEREÇO.
2228	17/09/2013	Decisão de não conhecer da petição	-	-	**Protocolo:** 850120172050 (08/10/2012) **Petição (tipo):** Outras petições [em processo de registro] (363.27) **Requerente:** YVES SAINT LAURENT **Procurador:** DI BLASI , PATENTE, SOREENSEN GARCIA & ASSOCIADOS S/C
2143	31/01/2012	004	-	-	PARA ALTERAÇÃO DA APRESENTAÇÃO DA MARCA, CONFORME SOLICITADO PELA PET(WB) 850110051989, DE 27/12/2011.
1998	22/04/2009	003	-	-	

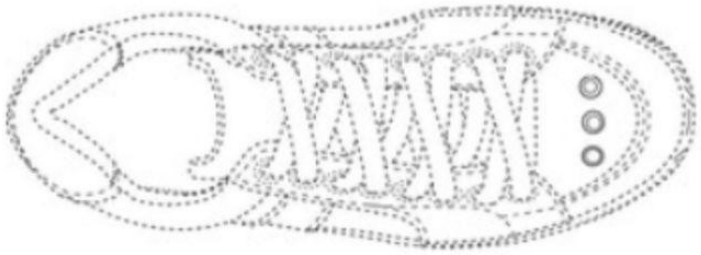
Fonte: Base de dados do INPI, Processo n. 901514225, 2025.

A figura da marca de posição se caracteriza pela aplicação de um sinal distintivo em um local específico de um produto, conferindo-lhe capacidade de identificação perante o público consumidor. No Brasil, como já afirmado em nota de rodapé acima, essa modalidade de marca passou a ser formalmente admitida apenas após a Portaria n.º 37/2021 do INPI, que entrou em vigor em outubro de 2021, estabelecendo critérios técnicos para a análise e o registro desse tipo de sinal distintivo. Desde então, o órgão já contabiliza mais de duzentos pedidos de registro, dos quais apenas um foi deferido, sendo este o da grife brasileira Osklen, relativo a três pequenos pontos aplicados em suas peças (Aguiar, 2023; INPI, RPI n.º 2734/2023, 2023).

A seguir, nas Figuras 03 e 04, serão exibidas as imagens referentes ao registro de marca da grife brasileira Osklen, que buscou a proteção de um sinal distintivo composto por três pequenos pontos aplicados em suas peças. Esse exemplo nacional ilustra como

elementos sutis e minimalistas também podem adquirir caráter distintivo e valor marcário dentro do universo da moda, reforçando a importância da identidade visual na consolidação de uma marca.

Figura 03 - Marca de Posição da Osklen



Fonte: Base de dados do INPI, Registro n. 830621660, 2025.

Figura 04 - Tênis Riva Lona Lisa Osklen



Fonte: Site oficial da marca Osklen, 2025.

O pedido da Louboutin, originalmente apresentado em 2009, antecede a regulamentação das marcas de posição, o que exigiu sua posterior readequação aos novos parâmetros definidos pela Portaria de 2021. Inicialmente, o INPI indeferiu o pedido de registro com base nos arts. 122 e 124, inc. VIII da Lei da Propriedade Industrial (LPI), conforme abaixo:

> Art. 122. São suscetíveis de registro como marca os sinais distintivos visualmente perceptíveis, não compreendidos nas proibições legais.
> (...)
> Art. 124. Não são registráveis como marca: (...)
> VIII - cores e suas denominações, salvo se dispostas ou combinadas de modo peculiar e distintivo; (Brasil, 1996)

O exame técnico foi conduzido pelo examinador de marcas Marcelo de Oliveira Pimentel, que concluiu que o sinal reivindicado, ou seja, a aplicação da cor vermelha (Pantone 18.1663TP) sobre o solado de sapatos de salto alto, não satisfazia o requisito de distintividade, previsto no item 5.13.2 do Manual de Marcas do INPI. Assim,

considerou-se que a simples utilização de uma cor em parte do produto não seria suficiente, por si só, para individualizá-lo juridicamente, fundamentando o indeferimento do pedido (Aguiar, 2023).

De acordo com o advogado Karlo Tinoco, representante da marca no Brasil, a decisão contraria precedentes internacionais, uma vez que tribunais e órgãos de propriedade intelectual em países como Estados Unidos, Canadá, China e União Europeia já reconheceram a sola vermelha como elemento distintivo de identidade da grife francesa. O profissional ressaltou que o tom específico utilizado pela Louboutin corresponde a um Pantone exclusivo, e que o pedido de registro não buscava monopolizar a cor vermelha em si, mas a aplicação dessa tonalidade em posição e formato determinados (Aguiar, 2023).

Paralelamente, a jurisprudência nacional tem se mostrado sensível ao reconhecimento da notoriedade da sola vermelha. Em abril de 2023, a 1ª Câmara Reservada de Direito Empresarial do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) julgou procedente ação movida pela Louboutin contra a marca Bruna Silvério Shoes, proibindo a reprodução da característica em seus produtos. O colegiado reconheceu a violação ao *trade dress* (conjunto de elementos visuais e estéticos que compõem a aparência distintiva de um produto ou marca, capazes de identificar sua origem e diferenciá-lo no mercado), mesmo na ausência de registro marcário formal, destacando a forte associação entre o solado vermelho e a identidade da Louboutin (Aguiar, 2023).

Na fundamentação, a relatora Desembargadora Jane Franco Martins citou precedente do Superior Tribunal de Justiça (STJ), relatado pela Ministra Nancy Andrighi (REsp n.º 1.677.787/RS, julgado em 2017), que já havia reconhecido a notoriedade da marca como exemplo de proteção conferida à distintividade adquirida pelo uso (Aguiar, 2023).

Para Cesário, especialista em direito empresarial e propriedade intelectual da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), o caso é paradigmático. A jurista observa que o Brasil demorou excessivamente para normatizar o registro de marcas de posição, e que outros países já o fazem sem regulamentação específica, desde que o sinal seja visualmente perceptível e distintivo. Cesário ressalta, ainda, que o pedido da Louboutin deve ser analisado à luz do contexto de 2009, quando sua inovação era evidente, e não segundo o cenário atual, em que diversos fabricantes passaram a reproduzir solas vermelhas em seus calçados (Aguiar, 2023).

O advogado Philippe Bhering, do escritório Bhering Advogados, pondera que o indeferimento em primeira instância administrativa não é incomum e que o titular ainda pode apresentar provas complementares para demonstrar a distintividade adquirida por meio do uso prolongado e reiterado do sinal. Esse argumento, segundo ele, pode ser determinante em eventual recurso administrativo ou ação judicial de anulação de ato administrativo proposta pela marca francesa (Aguiar, 2023).

Conforme consta no histórico disponibilizado pelo INPI (figura 02), o pedido de registro do solado vermelho de Christian Louboutin, após análise administrativa e indeferimento, passou a ser objeto de discussão na esfera judicial. O caso, então, foi levado ao Poder Judiciário, onde se buscou o reconhecimento da distintividade e da proteção marcária do solado vermelho no Brasil, ampliando o debate sobre os limites da propriedade intelectual aplicada à moda de luxo.

3.3 Caso judicial

Após o indeferimento do pedido de registro da famosa sola vermelha pelo INPI, a grife Christian Louboutin, sendo representada pela *Clermon et Associes*, ingressou com ação judicial buscando a nulidade do ato administrativo que negou a proteção da cor aplicada aos solados de seus calçados femininos de salto alto. O processo teve início com o objetivo de demonstrar que o solado vermelho configura marca de posição distintiva, com notoriedade adquirida no mercado brasileiro, ainda que o registro administrativo não tenha sido concedido (Brasil, RJ, Processo nº 50822572220234025101). Abaixo a Figura 05 demonstra a notificação de procedimento judicial no histórico do processo n. 901514225 do INPI.

Figura 05 - Notificação de procedimento judicial

2748	**05/09/2023**	Notificação de procedimento judicial	-	-	**Protocolo:** 301230009737 (15/08/2023) **Petição (tipo):** [protocolo interno] Notificação judicial (391.2) **Detalhes do despacho:**Ação judicial que visa a suspensão do ato administrativo do indeferimento do pedido de registro nº 901.514.225 / Ação nº 5082257-22.2023.4.02.5101 / 13ª VF ? RJ (TRF-2) / Processo INPI nº 52402.009270/2023-51.

Fonte: Base de dados do INPI, Processo n. 901514225.

A autora, ou seja, Christian Louboutin, solicita o indeferimento com base em argumentos principais, conforme abaixo:

> a) falta de fundamentação e inobservância de pressupostos básicos do processo administrativo (Lei n.º 9.784/1999, art. 50, I e § 1º e LINDB, art. 20, caput e seu parágrafo único) [...]
> b) interpretação equivocada da legislação marcária aplicável e imperícia quanto à distintividade inerente do sinal da demandante [...]
> c) negligência quanto à distintividade adquirida do sinal [...] d) inobservância ao princípio do telle quelle (CUP, art. 6 quinquies, alínea A) [...] (Brasil, RJ, Processo nº 50822572220234025101)

A Louboutin alegou, em sua petição inicial, que o INPI não considerou o histórico internacional da marca, onde a sola vermelha é reconhecida como distintiva em diversas jurisdições, incluindo Estados Unidos, União Europeia e França. Além disso, a empresa sustentou que o indeferimento do pedido ocorreu de maneira superficial, sem análise adequada da distintividade adquirida pelo uso prolongado e contínuo da sola vermelha, e que a decisão não apresentou motivação suficiente conforme exigido pela legislação administrativa brasileira (Brasil, RJ, Processo nº 50822572220234025101).

De acordo com a petição apresentada, a decisão administrativa do INPI acomete nas violações da falta de fundamentação e inobservância de pressupostos básicos do processo administrativo, interpretação equivocada da legislação marcária e imperícia quando à distintividade inerente do sinal da demandante, negligência quando a distintividade adquirida do sinal e inobservância ao princípio do *telle quelle*[7] (Vilela, 2024)

No decorrer do processo, Louboutin apresentou provas documentais e testemunhais, incluindo registros internacionais, anúncios, publicações de moda, matérias jornalísticas e demonstrações do reconhecimento da marca pelo público consumidor brasileiro. O argumento central era que a cor vermelha aplicada à sola possui capacidade distintiva adquirida, ou seja, que o consumidor identifica imediatamente a marca

7. O princípio *telle quelle* (tal qual) determina que um ato jurídico praticado no exterior deve ser reconhecido e aceito no país exatamente como foi constituído na origem, sem modificações, desde que não contrarie a ordem pública local (Schmidt, 2015).

Louboutin por meio desse elemento visual (Brasil, RJ, Processo nº 50822572220234025101).

> Seja como for, agora em Juízo o INPI não contesta o argumento da distintividade adquirida, amplamente demonstrado pelas provas dos autos, como as abaixo listadas:
> a) diversas publicações jornalísticas nacionais e estrangeiras de moda mencionando os sapatos femininos Louboutin e como são reconhecidos pela sola vermelha laqueada (evento 1, ANEXO8, fls. 1/29, 41/44);
> b) notícias divulgando a decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia admitindo a possibilidade de registro de sola vermelha em favor da empresa autora (evento 1, ANEXO8, fls. 35/40 e ANEXO18)
> c) fotos de celebridades com uso de sapatos femininos de salto alto e solado vermelho (evento 1, ANEXO9)
> d) publicações em sites nacionais sobre os sapatos femininos Louboutin e sua atuação no Brasil (evento 1, ANEXO10);
> e) entrevista em televisão com atriz no qual os sapatos dela são espontaneamente identificados pelo apresentador como Louboutin em razão da sola vermelha (evento 1, ANEXO11);
> (Brasil, RJ, Processo nº 50822572220234025101)

Em liminar concedida em 2023, o juízo da 13ª Vara Federal do Rio de Janeiro reconheceu que havia plausibilidade jurídica nos argumentos da Louboutin, permitindo que o processo administrativo fosse questionado judicialmente. O magistrado destacou que a distintividade adquirida pelo uso contínuo e reiterado do solado vermelho justificava a proteção da marca, ainda que não registrada formalmente pelo INPI (Brasil, RJ, Processo nº 50822572220234025101).

Posteriormente, também em 2023, o tribunal reconheceu a validade da marca de posição da Louboutin, declarando a nulidade do indeferimento do INPI e assegurando que a grife detém direitos sobre a sola vermelha de seus sapatos no Brasil. O julgamento enfatizou que, embora a legislação brasileira exija distintividade intrínseca para registro de marca, a notoriedade e a associação do consumidor com a marca são suficientes para garantir proteção jurídica (Brasil, RJ, Processo nº 50822572220234025101).

O caso judicial Christian Louboutin x INPI ainda permanece em trâmite, e atualmente o INPI busca reverter a decisão favorável à marca francesa. O processo segue em andamento, aguardando novas manifestações e deliberações do Judiciário, que serão determinantes para o desfecho da controvérsia sobre o registro do solado vermelho no país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caso Christian Louboutin x INPI evidencia de forma emblemática os limites da legislação brasileira no que se refere à proteção de sinais distintivos não convencionais na indústria da moda de luxo. Apesar de a sola vermelha ser reconhecida internacionalmente como elemento icônico da marca, o INPI indeferiu seu registro inicialmente, alegando ausência de distintividade intrínseca. O posterior julgamento judicial, no entanto, reconheceu a notoriedade adquirida pelo uso prolongado e garantiu proteção à marca, demonstrando que o sistema jurídico brasileiro pode, de fato, oferecer salvaguardas à propriedade intelectual, mas apenas mediante interpretação judicial criteriosa.

A análise do caso evidencia que o Direito da Moda no Brasil ainda se encontra em consolidação, e que a legislação vigente apresenta lacunas importantes quando confrontada com as demandas específicas do setor de moda de luxo. A ausência de instrumentos legais claros para marcas de posição e sinais distintivos não convencionais limita a segurança jurídica e desestimula a inovação, impactando tanto empresas nacionais quanto estrangeiras que buscam proteger suas criações no país.

Por outro lado, o caso também reforça a importância da distintividade adquirida pelo uso, do reconhecimento da marca pelo público consumidor e da relevância de precedentes internacionais para fundamentar pedidos de proteção no Brasil. Além disso, ressalta a necessidade de o INPI modernizar seus procedimentos e aprimorar a fundamentação de suas decisões, de modo a alinhar a proteção da propriedade intelectual brasileira aos padrões internacionais.

Em síntese, o estudo demonstra que, embora o crescimento do Direito da Moda e a jurisprudência favorável indiquem avanços, a proteção integral da moda de luxo ainda enfrenta desafios legais significativos. O caso Louboutin mostra que a combinação entre estratégias judiciais e administrativas pode ser eficaz, mas evidencia a urgência de regulamentações mais precisas e adaptadas à dinâmica do setor, garantindo segurança jurídica e incentivando a inovação e a criatividade na moda brasileira.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Adriana. **INPI nega registro para solado vermelho da francesa Louboutin**. Revista Valor Econômico. Brasil, 2023. Disponível em: https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2023/06/02/inpi-nega-registro-para-o-solado-vermelho-da-francesa-louboutin.ghtml. Acesso em: 10 out. 2025

ASSIMOS, Bruno Medeiros. O **Consumo conspícuo e suas relações com consciência de marca, com consumo de status e com autoexpressão**. BBR. Brazilian Business Review, v. 16, p. 350-368, 2019.

BITTAR, Carlos Alberto. **Direito de autor**. rev., atual. e ampl. por Eduardo CB Bittar. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BRASIL. Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI. **O que é marca**. Manual de Marcas. Disponível em: https://manualdemarcas.inpi.gov.br/projects/manual/wiki/02_O_que_%C3%A9_marca?. Acesso em: 2 nov. 2025.

BRASIL, Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI. **Registro nº 830621660**. Brasil, 2025.

BRASIL, Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI. **RPI nº 2734/2023**. Brasil, 2023.

BRASIL, Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI. **Processo nº 901514225**. Brasil, 2025.

BRASIL. Justiça Federal do Rio de Janeiro. **Processo nº 50822572220234025101**. Rio de Janeiro, RJ, 2025. Diário da Justiça Eletrônico. Disponível em: https://eproc-consulta.jfrj.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&num_processo=50822572220234025101&eventos=tr

ue&num_chave=&num_chave_documento=&hash=4b1f04dc4ed64b65142e0f7d80fc527a. Acesso em: 29 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996**. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 8353-8369, 15 maio 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9279.htm. Acesso em: 29 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998**. Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 fev. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9610.htm. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.943.690/SP**. Relator: Min. Nancy Andrighi. Terceira Turma, julgado em 19 out. 2021. Disponível em: https://stj.jus.br. Acesso em: 29 nov. 2024.

CARMO, Jéssica Ferreira. **O trade dress no mercado digital**: possibilidades e desafios. Editora Dialética, 2024.

COSGRAVE, Bronwyn. **Christian Louboutin**. Brittanica, 2025. Disponível em: https://www.britannica.com/biography/Christian-Louboutin. Acesso em: 4 nov. 2025

CHRISTIAN Louboutin. **Biography**, 2020. Disponível em: https://www.biography.com/history-culture/christian-louboutin. Acesso em: 15 out. 2025.

CUNHA, Maria Nascimento; SANTOS, Eulália. **A Perceção do Consumidor face à Comunicação das Marcas de Moda de Luxo nas Redes Sociais.** International Journal of Marketing, Communication and New Media, v. 7, n. 12, 2019.

FEN, Ying Hsiao *et al*. **O registro e a prova pericial nas ações em decorrência do uso indevido da marca e trade dress.** Revista de Ciências Jurídicas e Sociais-IURJ, v. 5, n. 1, 2024.

FIGUEIREDO, Matilde Quartin Simão Montalvão. O **Mercado e as Marcas de Luxo**: Poderes fáticos ou as marcas falam?. Tese de Doutorado. 2019.

INSIDE la maison Christian Louboutin. **Christian Louboutin**. Disponível em: https://us.christianlouboutin.com/us_en/la-maison-christian-louboutin. Acesso em: 28 set. 2025.

MARIOT, Gilberto. **Fashion Law**-A moda nos tribunais. Estação das Letras e Cores Editora, 2020.

O que é maison e qual a sua relação com alta-costura? **Audaces**. Disponível em: https://audaces.com/pt-br/blog/maison. Acesso em: 28 set. 2025.

PINHEIRO, Francisca Pereira. **O Mercado das Marcas de Moda de Luxo na Contemporaneidade**: As Motivações de Compra dos Consumidores Portugueses. Universidade Católica Portuguesa (Portugal). 2020.

SANTOS, Poliana. **O luxo de fato**. Revista Valor Econômico. Brasil, 2024. Disponível em: https://infograficos.valor.globo.com/especial/o-luxo-de-fato.html. Acesso em: 30 nov. 2024.

SILVA, J. L.; LAGASSI, Verônica. **A sustentabilidade do fashion law: tensões e perspectivas no âmbito do direito ambiental brasileiro**. Coletâneas acadêmicas III: curso de Direito. Rio de Janeiro: Fachas, p. 99-110, 2019.

SOARES, Renata Domingues Balbino Munhoz. **Fashion law**: direito da moda. Almedina Brasil, 2019.

SOUZA, Regina Cirino Alves Ferreira de. **Criminal fashion law**: Intervenção penal na indústria da moda. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2023.

VILELA, Sarah. **Marcas de posição**: Uma análise acerca dos critérios de distintividade marcária no INPI sob a ótica do branding. Caderno Virtual. Disponível em: ttps://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/8060/3472. Acesso em: 15 set. 2025.

GUARDA E ALIMENTOS: ANÁLISES E TENDÊNCIAS JURISDICIONAIS QUANTO AOS ANIMAIS DE ESTIMAÇÃO

Luara Cachuite Queiroz da Mota[1]
Jonas de Medeiros[2]

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar as tendências jurisprudenciais, com foco no Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC), acerca da guarda e da obrigação alimentar (divisão de despesas) de animais de estimação em contextos de dissolução conjugal. Adotou-se uma metodologia qualitativa, combinando revisão bibliográfica sobre os conceitos de família multiespécie e seres sencientes, com uma análise documental de acórdãos selecionados do TJSC e do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Os resultados indicam uma transição da abordagem jurídica, que abandona o status de "bem semovente" para reconhecer os animais como seres sencientes, aplicando, por analogia, institutos do Direito de Família, como a guarda compartilhada e a divisão de despesas. Conclui-se que, apesar da ausência de legislação específica, a jurisprudência catarinense tem consolidado a priorização do vínculo afetivo e do bem-estar animal para solucionar esses litígios.

Palavras-chave: Guarda; Alimentos; Animais de Estimação; Tendências Jurisdicionais; Família Multiespécie.anim(ou divisão de despesas)

Abstract: The objective of this article is to analyze judicial trends, focusing on the Santa Catarina Court of Justice (TJSC), regarding the custody and support (division of expenses) of pets in contexts of conjugal separation. A qualitative methodology was adopted, combining a bibliographic review of the concepts of multispecies family and sentient beings with a documentary analysis of selected decisions from the TJSC and the Superior Court of Justice (STJ). The results indicate a transition in the legal approach, moving away from the status of "movable property" to recognize animals as sentient beings, applying, by analogy, Family Law institutes such as shared custody and the division of expenses. It is concluded that, despite the absence of specific legislation, the Santa Catarina judiciary has consolidated the prioritization of the affective bond and animal welfare to resolve these disputes.

Keywords: Custody; Support; Pets; Judicial Trends; Multispecies Family.

INTRODUÇÃO

O término de relações conjugais tem sido permeado por discussões jurídicas que transcendem a partilha de bens e a guarda de filhos, passando a incluir os animais de estimação. Este fenômeno social crescente expõe uma lacuna no ordenamento jurídico brasileiro, que ainda carece de legislação específica para tratar da guarda e dos alimentos (divisão de despesas) dos pets no contexto de dissolução familiar.

A problemática central reside no conflito entre a legislação civil e a realidade socioafetiva. O Código Civil Brasileiro (Lei nº 10.406/2002), em seu artigo 82, classifica os animais como "bens móveis" (semoventes), suscetíveis de apropriação. Contudo, essa visão patrimonialista colide frontalmente com o Art. 225, §1º, VII da Constituição Federal (CRFB/88), que veda práticas que submetam os animais à crueldade, reconhecendo implicitamente sua senciência. Essa tensão resulta em insegurança jurídica, forçando a doutrina e a jurisprudência a buscar soluções.

1. Especialista em Direito Processual Civil; Instituto de Ensino Superior Santo Antônio - INESA; Rua Papa João XXIII, Nº 1100 - Iririú - 89227-301 - Joinville - SC - Brasil; luara.cachuite@gmail.com e (47) 99918-1757.
2. Mestre em Educação (Políticas Públicas); Instituto de Ensino Superior Santo Antônio - INESA; Rua Papa João XXIII, Nº 1100 - Iririú - 89227-301 - Joinville - SC - Brasil; jonasdemedeiros@gmail.com e (47) 99152-0442.

Diante desse cenário, o objetivo geral deste artigo é analisar como a jurisprudência, especialmente no estado de Santa Catarina, tem decidido sobre a guarda e as despesas de animais de estimação após o fim de relações afetivas. Como objetivos específicos, busca-se: (1) discutir a evolução do conceito de família, abordando o modelo multiespécie; (2) analisar a mudança de status jurídico dos animais; e (3) identificar as tendências decisórias e os critérios utilizados pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC).

Para alcançar tais objetivos, adotou-se a metodologia de revisão bibliográfica e análise documental de jurisprudência, conforme detalhado na seção 4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.

O artigo estrutura-se em seis seções. Após esta introdução, a segunda seção aborda o conceito contemporâneo de família e o surgimento da família multiespécie. A terceira seção discute o papel dos animais como suporte emocional e a evolução de sua natureza jurídica de "coisa" para ser senciente. A quarta seção detalha os procedimentos metodológicos empregados. A quinta seção realiza a análise comparativa da jurisprudência selecionada, identificando as tendências. Por fim, as considerações finais sintetizam os achados, apontam as contribuições científicas e as limitações deste estudo.

Assim, contextualizando-se o atual cenário brasileiro sobre a temática, considera-se que, para Gordilho e Coutinho (2017), a crescente conscientização animal e a inserção de animais domésticos no seio familiar está resultando na configuração da "família multiespécie". Essas mudanças sociais geram conflitos jurídicos sobre a guarda de animais, onde eles são vistos como membros da família e não mais como simples propriedade.

O término de uma relação conjugal, ou mesmo uma relação socioafetiva, cada vez mais é permeado por discussões jurídicas acerca da Guarda e Alimentos envolvendo os descendentes dessa união, contudo, discussões envolvendo animais de estimação, os popularmente conhecidos *pets*, apesar de relativamente nova no ordenamento jurídico brasileiro, tem ganhado destaque tanto na doutrina quanto na jurisprudência, inclusive no estado de Santa Catarina, o que é objeto da presente análise. É importante destacar que não existe (ainda) uma legislação específica para tratar sobre o tema “Animais de Estimação” no contexto de dissolução matrimonial, razão pela qual tanto a doutrina quanto a jurisprudência estão “enfrentando” insegurança jurídica frente a tal fenômeno social.

Com relação à guarda de animais de estimação, o argumento legal base para tratativa é o Código Civil Brasileiro (Lei nº 10.406 /2002), em seu artigo 82:

> Art. 82. São móveis os bens suscetíveis de movimento próprio, ou de remoção por força alheia, sem alteração da substância ou da destinação econômico-social.

O artigo 82, por ausência de regulamentação específica, classifica os animais como bens semoventes, isto é, são “coisas” suscetíveis de apropriação, contudo, a jurisprudência brasileira já tem reconhecido sua natureza como seres sencientes, merecedores de proteção jurídica diferenciada que considere seu bem-estar na linha de entendimento que aborda o art. 225, §1º, VII da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), que é claro ao definir que:

> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

> § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
> [...]
> VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou **submetam os animais à crueldade**.

A instabilidade e a falta de jurisprudência consolidada no direito brasileiro levam magistrados a usar a comparação com o Direito de Família (equiparando o animal a um filho/incapaz em processos de guarda), sendo a guarda compartilhada uma solução comum (Gordilho e Coutinho, 2017).

Portanto, ao se ter por base as decisões judiciais sobre o tema, percebe-se uma crescente cada vez mais sensível à realidade afetiva e familiar contemporânea, com vistas a prover um meio ambiente equilibrado e com melhor qualidade de vida a todos, inclusive não humanos.

Entretanto, com relação aos pedidos de Alimentos, a jurisprudência é mais “tímida” nesse ponto. Ainda não há consenso sobre a possibilidade de fixação de alimentos propriamente ditos para os animais de estimação. Contudo, as despesas com o animal de estimação envolvendo a alimentação, os cuidados veterinários e quaisquer outras necessidades consideradas essenciais à manutenção da qualidade de vida e bem estar desses animais, vêm sendo divididas entre os ex-companheiros em decisões que tratam da “guarda” ou posse compartilhada.

As problemáticas a serem tratadas são a necessidade de valoração das melhores condições de vida e afeto para os animais nas lides processuais, e a insegurança jurídica pela falta de legislação e jurisprudência, bem como a necessidade de nomeação de um perito em comportamento animal (Gordilho e Coutinho, 2017).

Percebe-se que, em algumas decisões, os tribunais têm determinado a divisão proporcional das despesas com o animal entre os responsáveis, de forma semelhante à pensão alimentícia, sem chamá-la tecnicamente de “alimentos”. Nesse sentido, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina - TJSC já decidiu que, em casos de separação/divórcio, é possível a regulamentação da guarda compartilhada de animais de estimação, priorizando o vínculo afetivo e o melhor interesse do animal. Além disso, é admissível a divisão proporcional das despesas relacionadas ao animal, como alimentação, cuidados veterinários e higiene, conforme a capacidade financeira de cada parte.

Assim, o presente artigo busca trazer um olhar sobre os fundamentos e as decisões neles embasadas acerca do tema, a partir de um fundamento mais claro do conceito contemporâneo de família e de família multiespécie por conta da relação familiar entre humanos e animais de estimação até a atual concepção de sua natureza jurídica.

1 O MODELO DE FAMÍLIA CONTEMPORÂNEO

A Constituição de 1988 redefiniu o conceito de família, tratando-a como a base da sociedade e reconhecendo diversas entidades familiares além do casamento, como a união estável e a família monoparental. O Direito de Família, como um ramo sociológico dinâmico, passou a regular as relações com base na afetividade e nas transformações sociais.

Nesse contexto, o conceito de família evoluiu para incluir entidades vivas que desfrutam de afeto e consideração, não se limitando a núcleos formados apenas por pessoas humanas. Surge, assim, a "família multiespécie", conceituada como a interação

humano-animal dentro do lar, onde os animais são reconhecidos como verdadeiros membros da família.

A caracterização desse modelo depende de elementos como o afeto, que estabelece uma relação paterno-filial, a convivência cotidiana no interior do lar (diferente de animais de guarda) e a integração do animal nas atividades familiares. O suporte emocional que esses animais fornecem, muitas vezes preenchendo necessidades de afeto, zelo e carinho, reforça seu status como parte integrante do núcleo familiar.

Conforme apresentado na seção 5 PREJULGADOS E DECISÕES, esse reconhecimento social já reverbera no Judiciário. Em Santa Catarina, por exemplo, um magistrado da comarca de Joinville declinou da competência de uma Vara Cível, remetendo uma disputa por um animal para a Vara de Família, sob o argumento de que cães não são "objetos" e que a discussão envolve o direito de família, que é mais sensível a esses conflitos.

Contudo, antes de se adentrar no modelo e conceito de família, é importante citar o artigo 226, da CRFB/88 o qual define que:

> Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado. [...]
>
> § 3º - Para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento.
>
> § 4º - Entende-se, também, como entidade familiar a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes. [...]
>
> § 8º - O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

Na mesma linha, o artigo 28 do Estatuto da Criança e Adolescente - ECA (Lei nº 8.069/1990):

> Art. 28. A colocação em família substituta far-se-á mediante guarda, tutela ou adoção, independentemente da situação jurídica da criança ou adolescente, nos termos desta Lei.

Portanto, pela leitura dos artigos acima citados, as espécies de entidades familiares reconhecidas pela lei são o casamento, a união estável, a família monoparental e a família substituta (Filho, 2021).

Nesse sentido, é evidente/consensual que o conceito de família na contemporaneidade tem evoluído, baseando-se nas relações afetivas e sociais as quais a sociedade está transitando. Belchior e Dias (2020) apresentam que não apenas indivíduos humanos podem constituí-la, mas também todas as entidades vivas que desfrutam do afeto e consideração necessárias.

> [...] as famílias contemporâneas não representam somente núcleos formados por pessoas humanas. A evolução do conceito de família acabou por alargar o seu teor e vem trazendo para sua intimidade a presença de animais (BELCHIOR e DIAS, 2020, p. 32).

Belchior e Dias (2020, p. 33) ampliam o argumento apresentado, afirmando que:

> [...] as mudanças ocorridas ao longo dos tempos no âmbito familiar ocorreram por uma verdadeira complexidade e transformações de fatores, tanto que não há como fixar unicamente um modelo familiar a ser seguido, mas sim a diversidade familiar existente diante dos movimentos sociais ocorridos a cada tempo dentro de uma linha do tempo.

Diante da multiplicidade de arranjos familiares e de sua progressiva valorização nas esferas social e jurídica, cumpre ressaltar que o ponto de inflexão mais significativo se deu com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. O constituinte originário, embora não tenha estabelecido um conceito fechado de família, conferiu-lhe status de base da sociedade, atribuindo-lhe, por conseguinte, especial proteção do Estado (Belchior e Dias, 2020). Nessa perspectiva, ao ser alçada à condição de fundamento da ordem social, a família passa a desempenhar uma função social precípua, influenciando de forma direta e determinante a formação da personalidade dos indivíduos, uma vez que não se configura como um ente autônomo ou um fim em si mesma, mas como instrumento essencial à realização de valores constitucionais fundamentais.

Em atendimento às necessidades únicas das entidades familiares, surge o Direito de Família, abarcando não apenas o entendimento, mas também a forma, através dos institutos jurídicos. Conforme Hironaka (2021, p. 685) apresenta:

> O direito de família é o conjunto de normas jurídicas que regulamenta, para fins jurídicos, às relações familiares. É, desse modo, um dos mais relevantes e ricos ramos do Direito não apenas porque regula algo que é caríssimo às pessoas, mas também porque, sendo a família um fenômeno sociológico que sofre mudanças constantes no decorrer do tempo, é o ramo do Direito que mais passa por mutações, evoluções, alterações, modificações.

E é neste contexto, de fenômeno sociológico e cultural que o conceito de família multiespécie tem se desenvolvido ao ponto de ser considerado no ordenamento jurídico como digno de tratamento diferenciado, mesmo que no presente momento em que este recorte é desenvolvido, seja apenas no campo de projetos de lei e de fundamento para decisões judiciais.

1.1 A Família Multiespécie

Gordilho e Coutinho (2017) apresentam que o conceito de família evoluiu, não se limitando a laços consanguíneos, mas baseado no vínculo afetivo (família eudemonista). Nesse sentido, a família multiespécie é definida como um grupo familiar que reconhece como seus membros, em convivência respeitosa, humanos e animais de estimação. Essa configuração é reforçada por fatores sociais e econômicos, como o fortalecimento da indústria *pet shop* e a redução da taxa de fecundidade no Brasil (com muitos casais sem filhos tratando os animais como crianças).

Diante deste cenário, a atual evolução do conceito tradicional de família nas estruturas socioculturais contemporâneas, novas realidades as quais se baseiam na construção de vínculos socioafetivos contemporâneos estão se incorporando à base familiar.

> À família não cabe mais um caráter homogêneo, mas sim um universo de relações distintas, afastando-se totalmente dos modelos tradicionalistas [...] inserindo-se nesse meio os animais de estimação, que representam, no mundo contemporâneo, essas relações distintas estabelecidas com o ser humano, no

> instante em que passam a assumir a condição de membros dentro de uma família, abandonando, portanto, o atributo de mero objeto.
>
> Nessa linha é que não se pode negar a existência de uma pluralidade de famílias e seus mais variados fatores, que se adaptam aos anseios sociais pertinentes à cada época [...] (Belchior e Dias, 2020, p. 45)

Dentre essas transformações, é preciso dar destaque ao que se conceitua como modelo de família multiespécie. Neste modelo familiar, os animais de estimação e apoio emocional não são tidos apenas como companheiros domésticos, mas sim, são reconhecidos como verdadeiros integrantes do núcleo familiar.

> [...] vem ganhando um grau significativo de popularidade, a chamada "família multiespécie", que pode ser conceituada como aquela formada pela interação humano-animal dentro de um lar, onde os componentes humanos reconhecem os animais de estimação como verdadeiros membros da família. (Belchior e Dias, 2020, p. 46)

Portanto, é preciso dar destaque aos elementos que norteiam a definição do que seria a família multiespécie, pois, apenas ter um animal de estimação em casa não é suficiente para que este seja considerado como um membro real e legítimo da família. Belchior e Dias (2020, p. 47) apresentam, neste caso, como característica padrão do modelo familiar multiespécie o afeto, o qual é determinante para constituição da unidade familiar:

> A família multiespécie tem como característica principal a presença de um animal de estimação considerado como membro da família, na sua maioria, como filho para seus tutores. Esta condição vem justamente da presença do afeto na relação humano- animal. O animal de estimação, portanto, passa a ser filho do afeto, podendo, neste viés, ser estabelecida uma relação paterno-filial.

A presença de afeto na relação humano-animal é essencial para reconhecer o valor que o animal possui para a família. Isso se evidencia em situações como o desaparecimento de animais, quando os tutores oferecem recompensas pela devolução, e nos altos gastos com tratamentos de saúde, demonstrando o empenho em preservar o bem-estar do animal (Belchior e Dias, 2020). A convivência cotidiana no interior do lar também é fundamental para caracterizar a família multiespécie, pois, os animais que vivem afastados do convívio familiar, como os destinados apenas à guarda, não se enquadram nesse conceito. A integração do animal nas atividades familiares é fundamental para tal caracterização, como viagens, comemorações e registros fotográficos, reforçando, assim, seu papel de membro da família. Por fim, a consideração moral dos tutores, expressa em renúncias e adaptações em prol do animal, revela o grau de comprometimento típico das relações familiares multiespécie.

> Por fim, há que se destacar as famílias multiespécies, formadas por seres humanos e animais de estimação, numa perspectiva que ultrapassa o simples enquadramento dos animais como coisas, prestigiando a afetividade entre eles e os humanos (Filho, 2021, p. 679)

Outro grande marco neste modelo familiar é a busca de equilíbrio entre o bem-estar do animal e a dignidade da pessoa humana, o que normalmente surge da necessidade de suporte emocional advinda dos animais de estimação os quais recebem, não apenas o reconhecimento de seres sencientes, como são reconhecidos pelo grupo

como parte integrante do núcleo familiar em condição semelhante ao de filhos, com necessidade de investimentos na ordem de tempo, de recursos financeiros e de recursos afetivos, até maiores do que se fossem seres humanos, por conta de sua dependência plena e de sua expressão sincera quanto ao que se refere a sentimentos como afeto, carinho e zelo.

Segundo o TJSC (2024, web), o Juiz Leandro Katscharowski Aguiar, titular da 7ª Vara Cível da comarca de Joinville, manifestou entendimento de que cão não é objeto e, portanto, remeteu disputa judicial por animal de estimação para a Vara de Família:

> "Penso que a questão de fundo versa, necessariamente, sobre a declaração, ainda que incidental, da posse e propriedade do animal, cuja discussão, por sua vez, envolve o direito de família", anotou o magistrado em sua decisão. Ele considera mais do que justo que sobre tal questão se debrucem os magistrados das Varas da Família, uma vez que "muito mais sensíveis às agruras dos conflitos familiares". Katscharowski salienta que a inicial não se fez acompanhar da escritura pública de divórcio, mas ainda assim antevê dois enquadramentos para a situação.
>
> Se não constou no documento a quem caberia a posse e propriedade de "Linda", explica, se estaria diante de um caso de sobrepartilha de bem sonegado. Se constou, acrescenta, a questão versaria sobre obrigação específica, considerada título executivo extrajudicial. Em ambos os casos, pondera, há competência clara das Varas da Família. Seu desejo é que os colegas da área possam processar e julgar a causa da melhor maneira. "Quem sabe se valendo da concepção, ainda restrita ao campo acadêmico, mas que timidamente começa a aparecer na jurisprudência, que considera os animais, em especial mamíferos e aves, seres sencientes, dotados de certa consciência", concluiu o magistrado.

Neste cenário, o Douto Magistrado teve o entendimento de que os animais de estimação carecem de tratamento jurídico distinto, não podendo ser tratado como um simples objeto, declinando, assim, a competência da Vara Cível em favor da Vara da Família da unidade jurisdicional, por estar se tratando da posse e propriedade do animal de estimação do casal recém-divorciado.

2 O CRESCIMENTO DO USO DE ANIMAIS DE ESTIMAÇÃO COMO SUPORTE EMOCIONAL

É preciso compreender que o reconhecimento dos animais como membros da família está ligado à sua função de Apoio/Suporte Emocional (ESAN - *Emotional Support Animal*). A convivência com animais de estimação reduz a solidão, alivia o estresse, a ansiedade e a depressão. A necessidade humana do toque é um fator terapêutico; acariciar um animal tem efeito calmante. Durante a pandemia de Covid-19, por exemplo, houve um aumento significativo na adoção de animais como forma de lidar com o isolamento social.

Essa mudança social reflete-se em números. O Brasil possui a terceira maior população de animais de estimação do mundo. O faturamento do mercado pet brasileiro demonstra um crescimento expressivo, indicando que os tutores investem em produtos e serviços que proporcionam maior bem-estar, refletindo a "posse responsável".

Destarte, o crescente uso de animais de estimação como membros familiares e/ou de suporte emocional reflete uma mudança na percepção das relações sociais e na busca por apoio emocional. Essa tendência é influenciada por fatores como a maior conscientização sobre os benefícios da relação humano-animal, a busca por companhia e

a transformação dos conceitos de família. Os animais de estimação que desempenham um papel importante no apoio emocional das pessoas, oferecendo companhia, afeto, estímulo social e um senso de propósito e rotina são tidos como Animais de Suporte Emocional (ESAN).

Segundo o Instituto Ame sua Mente (2023), durante a pandemia, houve um aumento significativo de pessoas que adotaram animais de estimação como Animais de Suporte Emocional, sendo essa uma forma de lidar com a solidão e com o isolamento social, o que fortaleceu o processo de adoção de animais. Nesse sentido, estudos têm mostrado que a convivência com esses animais não só reduz a solidão, mas também melhora a saúde mental. Cães e gatos, por exemplo, desenvolvem uma forte sintonia com seus tutores, interpretando emoções e demonstrando afeto. Essa relação pode ajudar a aliviar o estresse, a ansiedade e a depressão, além de incentivar hábitos saudáveis e proporcionar momentos de alegria.

> Um dos principais fatores que explicam os efeitos terapêuticos da convivência com os animais de estimação está associado à necessidade humana do toque. Para se ter uma ideia, criminosos que estão há anos na prisão mostram alterações significativas de comportamento após interagirem com animais de estimação. Acariciar ou mesmo abraçar um bichinho tem efeito calmante, aliviando assim o estresse e a ansiedade. Também é importante observar que um pet pode fazer com que seu dono se sinta menos sozinho, além de ser um estímulo para a prática de exercícios. (Instituto Ame Sua Mente, 2023, *web*)

Nesse sentido, a psicologia e a psiquiatria, quer seja no Brasil ou mesmo a nível mundial, tem dado destaque para a adoção de animais de estimação como apoio emocional, sendo esse um reconhecido complemento à saúde mental e a manutenção da qualidade de vida da sociedade. Estes animais têm proporcionado conforto e companhia a pessoas com transtornos mentais, como a depressão, a ansiedade, o Transtorno do Espectro Autista, o estresse pós-traumático, dentre outros.

Destaca-se que os Animais de Suporte Emocional se diferem daqueles utilizados em serviços, como o caso dos cães-guia, que tem uma finalidade de mobilidade específica, ou das unidades K-9 de cães policiais utilizados para busca, resgate e identificação de entorpecentes.

É crescente a abordagem de clínicas de psicologia, saúde ocupacional e fisioterapia a partir da Terapia Assistida por Animais (TAA), que através da relação humano-animal ameniza dificuldades psíquicas, motoras e físicas, demonstrando-se uma forte aliada no tratamento de diversas patologias, além de combater a depressão, a ansiedade e a solidão, fortalecendo a autoestima e o senso de responsabilidade dos pacientes durante e após os tratamentos (Instituto Ame sua Mente, 2023, *web*).

Foi nesse contexto, durante a Pandemia do Covid-19, ocorrida nos idos de 2020 no Brasil, que o mercado de animais de estimação teve seu grande impulsionamento, visto que inúmeras vidas foram preservadas durante o período de lockdown, graças à interação humano-animal.

Segundo o Instituto Pet Brasil (2021), em 2020, já havia a estimativa de aumento na população de animais de estimação no Brasil por volta dos 144,3 milhões de animais. Esse levantamento apontou um crescimento de 2% em relação ao período anterior, e, em nível mundial, as estimativas apontam para aproximadamente 1,7 bilhão de animais.

Já no ano de 2024, Luiza Melo (2024) apresenta que o Brasil possui a terceira maior população de animais de estimação do mundo, variando entre 150 a 160 milhões de indivíduos. Esta estimativa projeta cerca de 1,6 animais por residência, distribuídos da

seguinte forma: 60 milhões de cães, 40 milhões de aves e 30 milhões de gatos. Dados da Associação Brasileira da Indústria de Produtos para Animais de Estimação (ABINPET, 2024, web), posicionam que o mercado brasileiro com um aumento de 9,6 % em relação ao ano de 2023:

> O mercado pet brasileiro faturou R$ 75,4 bilhões em 2024, aumento de 9,6% em relação a 2023. A venda de alimentos industrializados para animais de estimação encerrou o ano com R$ 40,8 bilhões (54,1% do total do setor). Em seguida, vem a venda de animais por criadores, representando R$ 8,1 bilhões, ou 10,8% do faturamento do mercado. Logo depois, os produtos veterinários (pet vet) representam R$ 7,8 bilhões, ou 10,4% do total do faturamento do setor. Serviços veterinários são o quarto maior segmento em faturamento, com R$ 7,7 bilhões (10,2%).

Esse crescimento mercadológico é reflexo do aumento significativo da população de animais de estimação no Brasil, bem como na mudança de status que estes animais passaram no contexto social e familiar, deixando sua posição de simples patrimônio semovente, para alcançar o status de Animais de Suporte Emocional e, porque não, de membro efetivo e de pleno direito familiar. Essa metamorfose social apenas vem para reforçar a necessidade de se repensar o ordenamento jurídico acerca do tema.

3 A NATUREZA JURÍDICA DOS ANIMAIS DE ESTIMAÇÃO

No Brasil, a legislação ambiental não possui uma definição técnica ou legal específica para animais de estimação como um grupo distinto. No entanto, há normas e dispositivos legais que tratam, direta ou indiretamente, da posse, proteção e bem-estar dos animais domésticos, que incluem os animais de estimação mais comuns, como cães e gatos. Estes dispositivos estão em alinhamento principiológico com o definido pela ONU - UNESCO (1978) na Declaração Universal dos Direitos dos Animais.

A legislação brasileira classifica os animais como bens semoventes (Art. 82 do CC). Contudo, a legislação ambiental e a jurisprudência avançam para reconhecê-los como seres sencientes, capazes de sentir dor, alegria e afeto.

A Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998), alterada pela Lei nº 14.064/2020, que aumentou a pena para maus-tratos contra cães e gatos, é um claro exemplo desse avanço. A legislação reconhece as "cinco liberdades" do bem-estar animal (livre de fome, desconforto, dor, com liberdade para expressar comportamento normal e livre de medo). O conceito de "posse responsável" ganha destaque, abrangendo alimentação, cuidados veterinários e, principalmente, o combate ao abandono e à crueldade. Essa metamorfose social reforça a necessidade de repensar o ordenamento jurídico.

Dentre os dispositivos mencionados, tem-se como exemplo o Código Civil Brasileiro (Lei nº 10.406/2002), não apenas no artigo 82, mas também nos artigos 445, 936, 1.315, 1.444, 1.445 e 1.446, contudo, abordando-se a questão pelo aspecto de bem ou propriedade semovente e as regras a este impostas, e também há de se citar a própria legislação ambiental como um todo, tanto no que tange a fauna silvestre, como rural e urbana.

Nesse sentido, os animais de estimação são, em regra, classificados como “animais domésticos”, ou seja, são aqueles animais que passaram por um processo de domesticação para viver em proximidade dos seres humanos, tanto para o fornecimento de alimento, como para força de trabalho, ou mesmo como animais de companhia ou entretenimento. Estes animais se adaptaram para viver com os humanos e dependem

deles para sobreviver, diferentemente dos animais tidos como selvagens, em seu estado natural e independente.

Há que se considerar ainda que, os animais domésticos, por definição, diferem-se ainda dos animais silvestres, que são nativos da fauna brasileira ou exótica, mas não domésticos e dos animais domesticáveis, como sendo aqueles animais silvestres que podem ser criados em ambiente doméstico com autorização do IBAMA (Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis). Contudo, para este recorte, não estará sendo aprofundada a discussão acerca de animais silvestres e/ou domesticáveis, sendo este um tema para um próximo estudo.

Destaca-se, contudo, que a legislação brasileira tem tido avanços com relação ao entendimento jurisprudencial sobre os animais de estimação, reconhecendo e entendendo-os como seres sencientes, capazes de sentir dor, alegria, medo e afeto, portanto, não sendo possível uma análise apenas pelo aspecto da propriedade. Nesse sentido, o art. 32 da Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais) alterado pela Lei nº 14.064/2020, que aumentou a pena para maus-tratos contra cães e gatos, são claros exemplos da ampliação dos direitos dos animais. Conforme consta neste artigo, quem praticar abuso, maus-tratos, ferir ou ainda matar animais, tanto silvestres, quanto domésticos e domesticados, incorre em multa e detenção, podendo, ainda, em casos mais específicos, como com relação a cães e gatos, culminar em proibição de guarda e tutela de animais, bem como aumento de pena.

Outro exemplo é o Decreto nº 6.514/2008, que regulamenta as infrações e sanções administrativas ambientais, inclusive, aplicáveis à exploração, maus-tratos e guarda irregular de animais em seus artigos 29 e 33, com multas previstas entre R$ 500,00 (quinhentos reais) a R$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), de acordo com a gravidade do crime praticado.

Lourença e Oliveira (2019) corroboram com o diálogo, apresentando que a norma constitucional que veda a crueldade contra animais (Art. 225, § 1º VII) na forma de regra ou melhor, de um princípio. Este artigo foca na ADI n. 4983/CE (vaquejada) o qual defende o mandado proibitivo de crueldade como uma regra constitucional, tornando desnecessária a técnica da ponderação principiológica para a decisão, visto que a crueldade estaria proibida pela simples subsunção do fato (vaquejada) à regra. Tem-se claro que a capacidade de sentir dor e sofrimento dos animais, atestada pela ciência e pelo senso comum, motivou o surgimento de normas de proteção. Historicamente, essa preocupação resultou em atos legais como o Decreto n.º 24.645/34 no Brasil que sendo a primeira lei brasileira de proteção aos animais, estabeleceu medidas para coibir maus-tratos e definiu tanto o que era crueldade como também suas respectivas punições.

A partir do ordenamento jurídico brasileiro Lourença e Oliveira (2019) apresentam três alternativas teóricas para a redesignação do estatuto jurídico dos animais, à luz do Direito Comparado (Áustria, Alemanha, Suíça, França) sendo elas:

1 Personalização: Equiparar os animais a pessoas absolutamente incapazes (subjetivação forte);
2 Entes Despersonalizados/Despersonificados: Atribuir-lhes direitos subjetivos específicos, sem o *status* de pessoa (subjetivação branda ou leve) e;
3 Estatuto Intermediário (Terceiro Gênero): Retirá-los do regime das coisas e colocá-los entre bens e pessoas (caso de Áustria, Alemanha, Suíça e França).

Frente às tendências jurisdicionais, em 2024, o Governo Federal criou a Lei nº 15.046, de 17 de dezembro, que autoriza a criação do Cadastro Nacional de Animais Domésticos, quer sejam eles de companhia ou de estimação, separando-os pelo registro daqueles animais destinados à produção agropecuária de produtos ou serviços. Este cadastro tem por objetivo a concentração das informações sobre os animais e seus tutores/responsáveis em um único banco de dados, que servirá de base para ações sanitárias, epidemiológicas e de controle populacional.

Além disso, muitos estados e municípios têm adotado leis próprias sobre posse responsável, abarcando temas como a vacinação, a criação, o comércio e a guarda de animais domésticos, bem como definindo ações para o controle de suas populações, como por exemplo, as campanhas de microchipagem obrigatória, as regras para criação de animais em condomínios residenciais, o limite máximo de animais por residência e a proibição de se manter certas espécies e raças de animais em locais inadequados ou que apresentem riscos, tanto ao ser humano como ao próprio animal. Segundo a Associação Brasileira da Indústria de Produtos para Animais de Estimação (ABINPET, 2024, web):

> Antes de adquirir um animal de estimação, o possível dono precisa saber com quais gastos precisará arcar. Pets exigem idas ao veterinário, vacinas, banho, tosa e alimentação adequada, além de carinho e atenção. Nos últimos anos, o mercado percebeu um aumento dos gastos com produtos Premium, devido ao maior número de opções disponíveis com mais valor agregado e diferenciação. A posse responsável faz com que os donos optem por produtos que proporcionem um maior bem-estar para seus pets. Os cuidados com os animais de estimação que vivem dentro de casa, implicam muitas vezes em maiores gastos, pois são necessários produtos que adaptem a vida do pet ao ambiente interno como, por exemplo, tapetes higiênicos.
>
> A entidade britânica Farm Animal Welfare Committee determinou, em 2003, as cinco liberdades do bem-estar animal, reconhecidas internacionalmente: liberdade de sentir fome e sede (liberdade nutricional), ao ter acesso livre à água fresca e limpa, bem como a uma dieta que mantenha sua plena saúde e vigor, liberdade de não passar por desconforto, pois deverá ter acesso a um ambiente adequado, com abrigo e área de repouso confortável, liberdade de não sentir dor, lesão e doença, por meio da prevenção ou do diagnóstico/tratamento imediatos, liberdade de expressar o comportamento normal, por meio de instalações adequadas e espaços suficientes, além da companhia de animais da mesma espécie e liberdade de não ter medo e angústia, ao ter garantido os tratamentos que evitem sofrimento mental.

Portanto, termos como a "posse responsável", ainda que não sejam diretamente abarcados por um conceito jurídico único e consolidado, tem ganho destaque a partir de seu uso amplo em campanhas públicas, normas municipais e decisões judiciais, visto que abrange o provimento de uma alimentação adequada, o oferecimento de cuidados veterinários, a garantia de espaço e de ambiente adequado a cada tipo, porte e espécie de animal e, principalmente, o combate ao abandono e a crueldade física e psicológica/emocional do animal.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este artigo utilizou uma abordagem qualitativa, de natureza exploratório-descritiva. A pesquisa foi desenvolvida por meio de duas técnicas principais: revisão bibliográfica e análise documental.

A revisão bibliográfica fundamentou a discussão conceitual sobre família contemporânea, família multiespécie e a natureza jurídica dos animais, utilizando as referências citadas neste trabalho.

A análise documental focou-se na jurisprudência. Realizou-se um levantamento nos portais do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC). Utilizaram-se palavras-chave como "guarda animal", "alimentos pet", "família multiespécie", "partilha semovente" e "dissolução união estável animal".

Os critérios de seleção buscaram acórdãos que tratam explicitamente da guarda, visitas ou divisão de despesas de animais de estimação em casos de dissolução familiar. Foram selecionados *leading cases* do STJ e decisões representativas do TJSC que demonstram a evolução do entendimento e os diferentes fundamentos adotados pelos desembargadores. A análise das decisões foi pautada na "análise de conteúdo" da fundamentação dos votos, buscando identificar os critérios decisórios e as tendências jurisprudenciais.

5 PREJULGADOS E DECISÕES

A análise dos prejulgados e decisões revela uma clara tendência de superação da visão patrimonialista em favor de uma abordagem socioafetiva.

5.1 Os balizadores do Superior Tribunal de Justiça (STJ)

O STJ estabeleceu premissas importantes. O REsp 1.713.167/SP (2018) foi um marco ao afastar a alegação de "futilidade" do tema e reconhecer que os animais, embora juridicamente sejam "coisas" pelo Código Civil, possuem valor subjetivo único. O acórdão destacou que a solução deve perpassar pela "preservação e garantia dos direitos à pessoa humana", protegendo o vínculo afetivo com o animal. Reconheceu os animais como seres sencientes, cujo bem-estar deve ser considerado.

Posteriormente, o REsp 1.944.228/SP (2022) tratou das responsabilidades de custeio após o término da união estável. Esta decisão reforçou que, embora a relação entre dono e animal se insira no direito de propriedade, sua aplicação deve ser filtrada pela "natureza particular dos animais de estimação", com ênfase na proteção do afeto humano.

5.2 Tendências no Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC)

Para Gordilho e Coutinho (2017) a ausência de legislação ou jurisprudência consolidada sobre a guarda de animais após o divórcio leva a uma discricionariedade judicial, com decisões que os tratam como propriedade ou que consideram seus interesses (em função do afeto). Entretanto, com base nas decisões pela guarda compartilhada de animais domésticos percebe-se uma tendência positiva, seguindo a lógica do Direito de Família (Lei 13.058/14) para a guarda de filhos, onde o magistrado tem fundamentado sua decisão na relação afetiva (Direito de Família) e não apenas no direito de propriedade (Direito Civil). Essas decisões vanguardistas, reconhecem o animal como sujeito de direito nas desagregações familiares, cabendo analogia com a guarda de incapaz humano.

Assim, a jurisprudência catarinense tem refletido essa evolução nacional, apresentando uma clara transição de critérios ao longo dos anos, conforme se verifica a seguir:

Tendência 1: Da Partilha de "Coisa" à Guarda Afetiva. Uma análise comparativa demonstra a mudança de paradigma. Em 2015, a Primeira Câmara de Direito Civil (AC n. 2014.045256-3) decidiu a questão sob uma ótica puramente patrimonialista, determinando "a entrega de um animal de estimação para cada litigante, como forma de partilhar os semoventes". Contudo, decisões mais recentes abandonam essa visão. Em 2020 (AC n. 0308062-30.2016.8.24.0008), a Sexta Câmara de Direito Civil, fundamentando-se no REsp 1.713.167/SP, determinou o direito de visitas, focando explicitamente na relação de afeto entre o recorrente e o animal. Em 2024 (Apelação n. 0301188-08.2018.8.24.0057), a Sétima Câmara de Direito Civil manteve um acordo de compartilhamento de guarda e visitas, reformando o entendimento de primeira instância que via a partilha pelo prisma do direito de propriedade. O TJSC priorizou o vínculo afetivo estabelecido e o acordo realizado. A tendência dominante é a admissão da regulamentação da posse (compartilhada ou exclusiva) por analogia ao instituto da guarda de filhos, adotando como critérios o vínculo afetivo e o bem-estar do animal.

Tendência 2: A "Timidez" sobre Alimentos e a Divisão de Despesas. Com relação ao custeio, a jurisprudência é mais hesitante, conforme apontado na introdução. Não há consenso sobre a fixação de "alimentos" propriamente ditos. Contudo, o TJSC admite a "divisão proporcional das despesas" com alimentação, veterinário e higiene, conforme a capacidade financeira de cada parte. Em algumas decisões, os tribunais determinam essa divisão de forma semelhante à pensão alimentícia, sem, contudo, usar tecnicamente o termo "alimentos".

A análise, entretanto, não é automática. Em 2023 (AI n. 5051176-84.2023.8.24.0000), a Oitava Câmara de Direito Civil entendeu que a manutenção do animal deveria ocorrer às custas exclusivas da tutora que detinha a guarda, negando a divisão de recursos. Isso indica que, embora a divisão seja possível, ela é analisada de forma casuística, muitas vezes dependendo de acordos prévios ou da configuração da guarda estabelecida.

Destaca-se, portanto, o REsp 1.944.228/SP, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), que trata de um caso envolvendo as responsabilidades de custeio após término de união estável, onde se define em quais situações a propriedade sobre os animais de estimação será exclusiva, e como serão abordados os custos de manutenção desse animal. Este Recurso Especial é tido como *leading case* sobre a matéria, sendo adotado como fundamento base para inúmeros processos posteriores acerca da discussão sobre a guarda/posse e a manutenção (alimentos) envolvendo estes animais, bem como os critérios que podem ser referenciados para subsidiar decisões correlatas. Neste caso, um dos pontos mais importantes durante a avaliação de situação acerca desse tema é que:

> A relação entre o dono e o seu animal de estimação encontra-se inserida no direito de propriedade e no direito das coisas, com o correspondente reflexo nas normas que definem o regime de bens (no caso, o da união estável). A aplicação de tais regramentos, contudo, submete-se a um filtro de compatibilidade de seus termos com a natureza particular dos animais de estimação, seres que são dotados de sensibilidade, com ênfase na proteção do afeto humano para com os animais. (STJ, 2022, pag. 2)

Na decisão resultante, está fundamentada a importância do vínculo afetivo, não apenas entre os indivíduos humanos, mas também os animais, sem, contudo, atribuir-lhes a condição de sujeitos de direitos. Dessa forma, tem-se uma base para a uniformização da jurisprudência sobre o tema, o que permite estabelecer os parâmetros sobre o custeio com

as despesas dos animais de estimação, quais serão as responsabilidades sobre quem fica a posse, ou a propriedade desse animal após a dissolução da união.

E é nessa linha de entendimento à nível nacional, os Tribunais vêm reconhecendo que animais de estimação não são apenas "coisas", mas seres sencientes com valor afetivo, podendo até gerar indenização por danos morais em casos de maus-tratos ou morte. Com relação a guarda de animais de estimação em casos de separação/divórcio, a tendência predominante nos Tribunais têm sido a admissão da regulamentação da posse compartilhada ou exclusiva de animais de estimação, por analogia ao instituto da guarda de filhos.

Para isso, adotam-se critérios como o vínculo afetivo, o tempo de convivência, a capacidade de cuidado e o bem-estar do animal. Nesse sentido, que o Tribunal de Justiça de Santa Catarina tem se posicionado, conforme pode ser observado nas ementas seguir:

O Primeiro caso apresentado é o caso do **TJSC, Apelação Cível n. 2014.045256-3, da Capital - Continente, rel. Gerson Cherem II, Primeira Câmara de Direito Civil, j. 28/05/2015** em que os Desembargadores fundamentam que **“**nada obstante a questão revelar as mazelas da crise da contemporaneidade, resulta cabível pela letra da lei a entrega de um animal de estimação para cada litigante, como forma de partilhar os semoventes”. Deixando clara sua interpretação de que os animais de estimação são bens semoventes e, portanto, regrados como patrimônio.

Já no caso do **TJSC, Apelação n. 0301188-08.2018.8.24.0057, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Haidée Denise Grin, Sétima Câmara de Direito Civil, j. 02/05/2024**, os Desembargadores atendem parcialmente ao pleito apelado, determinando a manutenção do compartilhamento da guarda com visitas nos termos acordados extrajudicialmente, bem como reforça que, embora o acórdão tenha considerado a priorização do vínculo afetivo estabelecido entre o ser humano e o animal, reformando-se o posicionamento de que a partilha dos animais deveria se dar pelo prisma do direito de propriedade, foi mantido entendimento de que a manutenção do compartilhamento da guarda e do direito de visitas acordado seria respeitado.

No caso do **TJSC, Agravo de Instrumento n. 5051176-84.2023.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Fernanda Sell de Souto Goulart, Oitava Câmara de Direito Civil, j. 19/12/2023**, respeitando-se o acordado quanto a guarda do PET, entendeu-se pela a manutenção do mesmo, sendo as custas exclusivas de sua tutora, não havendo justificativa para divisão de recursos a serem empregados.

Por fim, no caso do **TJSC, Apelação Cível n. 0308062-30.2016.8.24.0008, de Blumenau, rel. André Carvalho, Sexta Câmara de Direito Civil, j. 15-09-2020** que se fundamentou no **REsp 1713167/SP, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, j. 19/06/2018**, os Desembargadores argumentam em profundidade que:

> **1.** Inicialmente, deve ser afastada qualquer alegação de que a discussão envolvendo a entidade familiar e o seu animal de estimação é menor, ou se trata de mera futilidade a ocupar o tempo desta Corte. Ao contrário, é cada vez mais recorrente no mundo da pós-modernidade e envolve questão bastante delicada, examinada tanto pelo ângulo da afetividade em relação ao animal, como também pela necessidade de sua preservação como mandamento constitucional (art. 225, § 1, inciso VII - "proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade").
>
> **2.** O Código Civil, ao definir a natureza jurídica dos animais, tipificou-os como coisas e, por conseguinte, objetos de propriedade, não lhes atribuindo a qualidade de pessoas, não sendo dotados de personalidade jurídica nem podendo ser

> considerados sujeitos de direitos. Na forma da lei civil, o só fato de o animal ser tido como de estimação, recebendo o afeto da entidade familiar, não pode vir a alterar sua substância, a ponto de converter a sua natureza jurídica.
>
> **3.** No entanto, os animais de companhia possuem valor subjetivo único e peculiar, aflorando sentimentos bastante íntimos em seus donos, totalmente diversos de qualquer outro tipo de propriedade privada. Dessarte, o regramento jurídico dos bens não se vem mostrando suficiente para resolver, de forma satisfatória, a disputa familiar envolvendo os pets, visto que não se trata de simples discussão atinente à posse e à propriedade.
>
> **4.** Por sua vez, a guarda propriamente dita - inerente ao poder familiar - instituto, por essência, de direito de família, não pode ser simples e fielmente subvertida para definir o direito dos consortes, por meio do enquadramento de seus animais de estimação, notadamente porque é um munus exercido no interesse tanto dos pais quanto do filho. Não se trata de uma faculdade, e sim de um direito, em que se impõe aos pais a observância dos deveres inerentes ao poder familiar.
>
> **5.** A ordem jurídica não pode, simplesmente, desprezar o relevo da relação do homem com seu animal de estimação, sobretudo nos tempos atuais. Deve-se ter como norte o fato, cultural e da pós-modernidade, de que há uma disputa dentro da entidade familiar em que prepondera o afeto de ambos os cônjuges pelo animal. Portanto, a solução deve perpassar pela preservação e garantia dos direitos à pessoa humana, mais precisamente, o âmago de sua dignidade.
>
> **6.** Os animais de companhia são seres que, inevitavelmente, possuem natureza especial e, como ser senciente - dotados de sensibilidade, sentindo as mesmas dores e necessidades biopsicológicas dos animais racionais -, também devem ter o seu bem-estar considerado.
>
> **7.** Assim, na dissolução da entidade familiar em que haja algum conflito em relação ao animal de estimação, independentemente da qualificação jurídica a ser adotada, a resolução deverá buscar atender, sempre a depender do caso em concreto, aos fins sociais, atentando para a própria evolução da sociedade, com a proteção do ser humano e do seu vínculo afetivo com o animal.
>
> **8.** Na hipótese, o Tribunal de origem reconheceu que a cadela fora adquirida na constância da união estável e que estaria demonstrada a relação de afeto entre o recorrente e o animal de estimação, reconhecendo o seu direito de visitas ao animal, o que deve ser mantido.

Portanto, ao observar o rumo que as decisões judiciais têm tomado, percebe-se que, enquanto não houver lei específica, o Judiciário enfrenta o tema com suas decisões, acompanhando a evolução da sociedade. Cita-se como exemplo desse entendimento o REsp 1.944.228/SP, que tem direcionado o argumento dos órgãos julgadores e tem fortalecido a tese de que as famílias são formadas por vínculo afetivo, tanto quanto por outros já consolidados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo analisou como a jurisprudência catarinense tem abordado a guarda e as despesas de animais de estimação em dissoluções familiares. A ausência de legislação específica criou um vácuo que o Judiciário tem preenchido ao acompanhar a evolução social.

Os achados demonstram que o TJSC, em alinhamento com o STJ, apresenta uma tendência consolidada de superação da visão patrimonialista dos animais como "coisas". Em seu lugar, adota uma abordagem socioafetiva, reconhecendo os animais como seres sencientes e aplicando, por analogia, institutos do Direito de Família, como a guarda compartilhada e o direito de visitas, sempre com foco no bem-estar animal e no vínculo afetivo. Em relação ao custeio, embora o termo "alimentos" seja evitado, a divisão de despesas tem sido aceita.

A principal contribuição científica deste trabalho reside na sistematização dessa evolução jurisprudencial no âmbito catarinense, evidenciando a transição de critérios decisórios. O artigo também destaca a importância de acordos extrajudiciais sobre o tema, que, embora não exijam homologação obrigatória (por os animais ainda serem legalmente "bens"), ganham força executiva e segurança jurídica quando homologados .

Como limitações, o estudo baseou-se em um referencial teórico focado nos autores citados e em uma seleção não exaustiva de jurisprudência. A análise se configura, portanto, como um estudo de tendências, não esgotando a totalidade das decisões em primeira ou segunda instância.

Conclui-se que o reconhecimento normativo e jurisprudencial dos laços entre humanos e animais é um imperativo ético. A regulamentação legislativa do tema é urgente para fornecer segurança jurídica e respostas compatíveis com a realidade das famílias multiespécie no Estado Democrático de Direito.

Para Gordilho e Coutinho (2017) a legislação brasileira está omissa ou defasada, tratando o animal como propriedade, o que causa insegurança jurídica. Neste contexto, a doutrina civilista tradicional brasileira classifica os animais como objetos de direito ou bens semoventes, excluindo-os da personalidade jurídica. Esta visão animalista refuta o antropocentrismo e o status de propriedade, reivindicando que os animais sejam incluídos na esfera da moralidade e que sejam titulares de direitos morais básicos ou possuam uma personalidade jurídica intermediária (entre pessoas e bens).

Considerando a diversidade dos núcleos familiares e sua progressiva ascensão no âmbito social e jurídico, é relevante destacar que o grande marco nesse processo ocorreu com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Embora não tenha definido expressamente o conceito de família, o texto constitucional reconheceu-a como base da sociedade, razão pela qual deve receber especial proteção do Estado. Ao ser reconhecida como fundamento da estrutura social, a família cumpre uma função social relevante, na medida em que influencia diretamente a formação da personalidade dos indivíduos, não podendo, portanto, ser compreendida como um fim em si mesma.

Alguns precedentes jurisprudenciais brasileiros (como em Santa Catarina, remetendo uma disputa para Vara de Família) e projetos de lei (como o PL 6799/2013) buscam reconhecer os animais como sujeitos de direito despersonificados ou de natureza sui generis. Contudo, o reconhecimento como seres sencientes não implica o status de sujeitos de direito para a maioria dos juristas, mas já há precedentes judiciais brasileiros em relação a animais domesticados (circo e zoológico) (Gordilho e Coutinho, 2017).

Diante disso, ao se desconstituir uma união de tal magnitude e importância, as consequências dessa dissolução também precisam ser avaliadas em mesmo rigor, pois, sabidamente afetam, não apenas o indivíduos humanos que dela dependem, mas todos os membros do núcleo familiar, quer sejam humanos ou não.

Assim, acordos extrajudiciais sobre guarda e despesas com animais de estimação são bem-vindos e têm sido homologados judicialmente. Contudo, é preciso destacar que,

em regra, não há a obrigatoriedade legal de que os acordos extrajudiciais firmados acerca da guarda e da manutenção de animais de estimação sejam homologados judicialmente em caso de divórcio. Isso porque os animais, embora cada vez mais reconhecidos como membros da família, ainda são considerados bens semoventes (bens móveis) pela legislação brasileira. Contudo, se as partes desejam garantir que o acordo possa ser executado judicialmente em caso de descumprimento, a homologação judicial é recomendável. Isso transforma o acordo em título executivo judicial.

No caso de divórcio extrajudicial consensual sem filhos menores, o casal pode firmar um instrumento particular de acordo (registrado em cartório, se quiser), tratando da guarda e convivência com o animal. Não há exigência legal de homologação judicial. Agora, se o divórcio já está tramitando judicialmente (por litígio ou existência de filhos menores), o ideal é que qualquer acordo paralelo, inclusive sobre guarda de animais de estimação, seja homologado dentro do processo para segurança jurídica e evitar questionamentos futuros, reduzindo o risco de alegações futuras de nulidade, vício de vontade ou descumprimento. Em litígios, é recomendável basear os pedidos elencados na ação no sentido análogo a guarda de filhos, invocando o princípio do bem-estar animal e o princípio da função socioafetiva dos animais de estimação.

Assim, a posição dominante no Tribunal de Justiça de Santa Catarina - TJSC e o Superior Tribunal de Justiça - STJ, com relação à guarda/posse de animais de estimação têm sido no sentido de que pode ser compartilhada ou exclusiva, com base no bem-estar do animal e no vínculo afetivo. Já com relação a alimentos para animais de estimação, tem se aceito a divisão das despesas, mas, ainda, sem reconhecimento expresso como “alimentos”.

Como exemplo, pode-se citar a decisão da 7ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC) nos Autos do Processo nº 0301188-08.2018.8.24.0057, onde se discutiu elementos da guarda compartilhada dos animais de estimação após dissolução da união firmada em cartório, a qual não fora adequadamente cumprida por uma das partes, culminando em ação cautelar de busca e apreensão do animal na comarca de Florianópolis (TJSC, 2024, *web*):

> A 7ª Câmara Civil do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC) decidiu que não é possível deferir medida cautelar de busca e apreensão de um animal com base em vínculo afetivo, se as partes estabeleceram em contrato particular a guarda compartilhada dos animais de estimação. Com isso, o colegiado consignou neste caso que cada cão deve permanecer na residência do guardião responsável por seus cuidados. [...]
>
> “Não obstante o acórdão tenha considerado a priorização do vínculo afetivo estabelecido entre o ser humano e o animal e reformado o entendimento firmado pela magistrada de que a partilha dos animais deveria se dar pelo prisma do direito de propriedade, restou determinada a manutenção do compartilhamento da guarda e do direito de visitas nos termos do acordo realizado entre as partes, com a ressalva de que cada cão permanece na residência daquele guardião que exerce os seus cuidados", anotou a desembargadora relatora. A decisão foi unânime (Autos n. 0301188-08.2018.8.24.0057).

Como pode ser percebido no decorrer deste artigo, a ausência de legislação específica acerca do tema, tem levado às decisões judiciais variadas de acordo com o entendimento do julgador, e isso tem gerado considerável insegurança jurídica como consequência.

Assim, tanto o conceito de família multiespécie, desde seu reconhecimento até a sua dissolução, quanto a guarda e manutenção de animais de estimação, necessitam de regulamentação legislativa e uma resposta jurídica adequada.

É um imperativo ético diante da condição dos animais como seres sensíveis que avance o reconhecimento normativo e jurisprudencial sobre os laços entre humanos e animais. Estas relações sócio afetivas não podem ser reduzidas a simples relações de propriedade com base nos conceitos de mercado. E por serem relações afetivas reais, possuem implicações jurídicas concretas, que afetam tanto tutores quanto os próprios animais enquanto indivíduos, portanto, roga-se que sejam apresentadas respostas legislativas e jurídicas compatíveis com os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ABINPET - Associação Brasileira da Indústria de Produtos para Animais de Estimação. **Em 2024 o SETOR PET no Brasil faturou 75,4 bilhões.** São Paulo, SP: Imprensa Abinpet.Org. 2025. Disponível em: https://abinpet.org.br/informacoes-gerais-do-setor/ Acesso em 04 de junho de 2025.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva; DIAS, Maria Ravely Martins Soares. Os Animais de Estimação como Membros do Agrupamento Familiar. *In*: **Revista Brasileira de Direito Animal**. Salvador, BH: Universidade Federal da Bahia., volume 15, n. 03, p.31-52, Set – Dez 2020, e-issn: 2317-4552

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

_____. **Decreto nº 6.514 de 22 de julho de 2008.** Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 2008.

_____. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1990.

_____. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1998.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1998.

_____. **Lei nº 14.064, de 29 de setembro de 2020.** Autoriza a criação do Cadastro Nacional de Animais Domésticos. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 2020.

_____. **Lei nº 15.046, de 17 de dezembro de 2024.** Altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, para aumentar as penas cominadas ao crime de maus-tratos aos animais quando se tratar de cão ou gato. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1998.

HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes. As novas entidades familiares na Doutrina e na Jurisprudência brasileiras. *In*: SALOMÃO, Luis Felipe (Org.); TARTUCE, Flávio

(Org.). **Direito Civil:** diálogos entre a doutrina e a jurisprudência - Volume 2. São Paulo - SP: Atlas, 2021.

FILHO, Rodolfo Pamplona. As entidades familiares na doutrina e na jurisprudência brasileiras. *In*: SALOMÃO, Luis Felipe (Org.); TARTUCE, Flávio (Org.). **Direito Civil:** diálogos entre a doutrina e a jurisprudência - Volume 2. São Paulo - SP: Atlas, 2021.

GORDILHO, Heron José de Santana; COUTINHO, Amanda Malta. Direito animal e o fim da sociedade conjugal. *In*: **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba - PR, v. 8, n. 2, p. 257-281, maio/ago. 2017. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i2.16412

Instituto Ame sua Mente. **Animais de estimação e a saúde mental**: o que a ciência diz sobre os benefícios. São Paulo - SP: Instituto Ame sua Mente. 2023. Disponível em: https://www.amesuamente.org.br/blog/animais-de-estimacao-e-a-saude-mental/ Acesso em 03 de junho de 2025.

Instituto Pet Brasil – IPB. **Projeção 2021**. São Paulo, SP: IPB. 2021. Disponível em: https://www.institutopetbrasil.com.br Acesso em 03 de junho de 2025.

LOURENÇA, Daniel Braga; OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. Vedação da Crueldade Contra Animais: Regra ou Princípio Constitucional? *In*: **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba - PR, v. 24, n. 2, p. 222-252, mai./ago, de 2019.

MELO, Luiza. **Brasil tem terceira maior população pet do mundo**; veja os projetos do Senado sobre o assunto. Brasília, DF: Agência Senado. 2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2024/12/brasil-tem-terceira-maior-populacao-pet-do-mundo-veja-os-projetos-do-senado-sobre-o-assunto/ Acesso em 04 de junho de 2025.

ONU - UNESCO. **Declaração Universal dos Direitos dos Animais**. Bruxelas, Bélgica: ONU - UNESCO. 1978.

STJ. 3ª Turma. **REsp 1.944.228-SP**, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, Rel. para o acórdão Min. Marco Aurélio Bellizze, julgado em 18/10/2022 (Info Especial 9).

STJ. 4ª Turma. **REsp 1.713.167/SP**, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 19/06/2018.

TJSC. **Guarda compartilhada de cães entre ex-casal firmada em cartório impede busca e apreensão**. Vontade manifesta em contrato particular foi mantida. Florianópolis, SC: TJSC. 2024. Disponível em: https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/guarda-compartilhada-de-caes-entre-ex-casal-firmado-em-cartorio-impede-busca-e-apreensao Acesso em 02 de junho de 2025.

TJSC. **Juiz entende que cão não é objeto e remete disputa por animal para Vara de Família.** Florianópolis, SC: TJSC. 2024. Disponível em: https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/juiz-entende-que-cao-nao-e-objeto-e-remete-disputa-por-animal-para-vara-de-familia Acesso em 02 de junho de 2025.

INAPLICABILIDADE DA LEI DE ANISTIA AOS CRIMES DE OCULTAÇÃO DE CADÁVER INICIADOS DURANTE A DITADURA MILITAR

Tiago dos Santos Caetano[1]
Leandro Gornicki Nunes[2]

Resumo: O presente estudo investiga a inaplicabilidade da Lei de Anistia (Lei n. 6.683, de 28 de agosto de 1979) aos crimes de ocultação de cadáver praticados durante a ditadura militar (1964-1985). O tema é relevante por demonstrar a impossibilidade de anistiar tais crimes, cujas condutas e cujos efeitos se prolongam no tempo e sobre as famílias das vítimas, e por discutir o compromisso do Estado em assegurar a memória e a reparação, prevenindo a repetição de violações a direitos humanos. A metodologia utilizada é bibliográfica e documental, com abordagem dedutiva, reunindo conceitos, doutrina e jurisprudência sobre o tema. O estudo busca evidenciar a natureza permanente da ocultação de cadáver e a importância da justiça de transição para a superação de regimes autoritários. Por fim, concluiu-se que a responsabilização pelos crimes da ditadura é essencial para a preservação da memória e a garantia de direitos das vítimas.

Palavras-chave: Lei de anistia, ocultação de cadáver, ditadura militar.

Abstract: This study investigates the inapplicability of the Amnesty Law to crimes of corpse concealment during the military dictatorship. The topic is relevant because it demonstrates the impossibility of granting amnesty for such crimes, whose effects persist for the victims' families, and because it discusses the State's commitment to ensuring memory and reparations, preventing the repetition of violations. The methodology is bibliographical and documentary, with a deductive approach, drawing on concepts, doctrines, and case law on the subject. The study seeks to highlight the permanent nature of corpse concealment and the importance of transitional justice in overcoming authoritarian regimes. Finally, the study concludes that accountability for the crimes of the dictatorship is essential for preserving memory and guaranteeing the rights of victims.

Keywords: Amnesty law, concealment of a corpse, military dictatorship.

INTRODUÇÃO

Este estudo realiza uma análise crítica de três questões centrais do direito brasileiro: a Lei de Anistia, a ocultação de cadáver como crime permanente e a ausência de justiça de transição. A Lei nº 6.683/79, criada com o propósito de promover a "reconciliação nacional" no final do regime militar, permanece como um tema controverso nos campos jurídico e político.

Seu alcance e suas limitações suscitam debates acerca da compatibilidade com os princípios democráticos e com os direitos humanos, tornando necessária sua revisão para compreender os impactos produzidos na sociedade e no ordenamento jurídico.

A ocultação de cadáver, prevista no art. 211 do Código Penal, é classificada como crime permanente, o que acarreta implicações relevantes tanto no âmbito penal quanto processual. A análise de casos concretos e de precedentes judiciais permite compreender a aplicação da norma de forma mais aprofundada, contribuindo para a efetividade da justiça penal no país. Esse debate mostra-se especialmente relevante para operadores do direito e pesquisadores interessados na evolução do tratamento desse delito no sistema jurídico brasileiro.

1. Estudante do nono semestre do Curso de Direito da Universidade da Região de Joinville (UNIVILLE).
2. Orientador. Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Especialista em Direito Penal pela Universidade de Salamanca. Professor de Direito Penal e Criminologia na Universidade da Região de Joinville.

A justiça de transição, por sua vez, desempenha papel fundamental na superação de regimes autoritários e na consolidação da democracia. A tensão entre anistia e responsabilização pelos crimes cometidos durante a ditadura militar evidencia a necessidade de preservação da memória histórica e de garantia de reparação às vítimas. Nesse contexto, a construção de mecanismos que assegurem a não repetição dessas violações torna-se essencial para o fortalecimento das instituições democráticas e para a proteção dos direitos fundamentais.

A relevância do tema ultrapassa o âmbito acadêmico e jurídico, contribuindo para o aprofundamento das discussões sobre democracia, justiça e direitos humanos. A pesquisa estimula a reflexão sobre o papel da legislação na manutenção da ordem jurídica e na promoção da justiça, sendo, portanto, pertinente tanto para estudiosos quanto para profissionais que atuam na defesa dos princípios democráticos no Brasil.

Metodologicamente, a pesquisa adota abordagem qualitativa e natureza bibliográfica, com análise de livros, jornais, revistas, sites e outros meios relevantes. Além disso, possui caráter explicativo, ao buscar evidenciar relações de causa e efeito entre as variáveis estudadas. O objetivo consiste em construir uma argumentação sólida e coerente a partir da interpretação dos dados.

1 LEI DE ANISTIA NO BRASIL

A Lei de Anistia de 1979 surgiu em meio à crescente pressão social pela redemocratização. Ao mesmo tempo em que permitiu o retorno de exilados e a libertação de presos políticos, também beneficiou agentes estatais responsáveis por violações de direitos humanos. Concebida simultaneamente como símbolo de liberdade para setores da sociedade civil e como instrumento de esquecimento para o regime, consolidou-se como um marco ambíguo: representou um avanço democrático, mas também um mecanismo de impunidade e silenciamento. Essa dualidade sustenta, até os dias atuais, o debate sobre memória, verdade e justiça no Brasil.

1.1 Conceito da Lei da Anistia

Este tópico tem como finalidade esclarecer o conceito da Lei da Anistia, oferecendo base teórica para a compreensão das questões centrais do tema. Conforme a legislação, a Lei nº 6.683/79, sancionada pelo então presidente João Batista Figueiredo, tinha como objetivo extinguir a punibilidade dos crimes cometidos durante a ditadura militar, abrangendo tanto agentes do Estado quanto opositores políticos. Com sua implementação, diversos exilados retornaram ao Brasil, enquanto presos por razões políticas foram libertados (Rêgo, 2021).

O artigo inaugural desta lei dispôs sobre a concessão de anistia como causa extintiva da punibilidade, aplicável a indivíduos responsabilizados por crimes políticos ou considerados conexos, bem como por infrações eleitorais praticadas entre 1961 e 1979. O dispositivo alcançou também servidores civis e militares sancionados com fundamento em Atos Institucionais e Complementares, além de dirigentes sindicais e cidadãos submetidos à suspensão de direitos políticos. Ao estruturar-se dessa forma, a norma teve caráter abrangente e recíproco, favorecendo tanto perseguidos pelo regime quanto agentes estatais envolvidos na repressão, o que gerou, desde sua promulgação, intenso debate acerca de seus limites jurídicos e de sua legitimidade no campo da justiça de transição (Brasil, Lei 6.683/79, sem paginação).

É fundamental compreender que a anistia incide sobre os delitos praticados, abrangendo os fatos e não se voltando especificamente às pessoas. Nesse sentido, a própria etimologia do termo remete a essa ideia, conforme explica Perrone-Moisés (2012, p. 111) “A palavra anistia, como amnésia, deriva do grego *amnestia*, que significa esquecimento. A anistia é uma das maneiras pelas quais o Estado pode deixar de aplicar sanções contra aquele que transgredir a lei”.

O glossário do Conselho Nacional do Ministério Público (2025, sem paginação) define que anistia:

> É o termo que se usa na linguagem jurídica para significar o perdão concedido aos culpados por delitos coletivos, especialmente de caráter político, para que cessem as sanções penais contra eles e se ponha em perpétuo silêncio o acontecimento apontado como criminoso (art. 107, II, Código Penal).

Entretanto, a aplicação desse perdão foi marcada por intensas disputas, refletindo profundas divisões sociais e políticas no período de transição. Assim, a anistia deixou de ser apenas um instituto jurídico e passou a constituir um instrumento de disputa simbólica, no qual diferentes grupos buscavam definir quais memórias seriam reconhecidas ou silenciadas pelo Estado.

Os autores conceituam como era vista a anistia pelas duas perspectivas na época de sua criação:

> O conceito de anistia enquanto “impunidade e esquecimento” defendido pelo regime militar e seus apoiadores seguiu estanque ao longo dos últimos anos, passando por atualizações jurisprudenciais. Por outro lado, o conceito de anistia defendido pela sociedade civil na década de 1970, anistia enquanto “liberdade”, seguiu desenvolvendo-se durante a democratização, consolidando-se na ideia de anistia enquanto “reparação” constitucionalizada no art. 8.º do ADCT (Abrão; Torelly, 2012, p. 3).

Seguindo essa linha, para Rêgo (2021, p. 10) “A medida que era para ser um benefício para os presos políticos e exilados, nada mais era também uma tentativa de impedir a punição dos militares que cometeram crimes contra os direitos humanos”.

Embora tenha sido crucial para a transição democrática, a anistia representou um ponto de inflexão complexo na história brasileira. Seu objetivo de extinguir a punibilidade dos crimes políticos permitiu o retorno de exilados e a libertação de presos, mas também funcionou como mecanismo de proteção a agentes estatais envolvidos em violações de direitos humanos. Essa dualidade interpretativa, ora como “impunidade e esquecimento”, ora como “liberdade” permanece influenciando o debate sobre memória e justiça. Assim, a lei simboliza um perdão controverso, incapaz de encerrar as discussões sobre responsabilização e reparação no país.

1.2 Os aspectos políticos e sociais da criação da lei nº 6.683/79

Esse tópico fará uma abordagem acerca dos aspectos políticos e sociais da criação dessa legislação. A discussão e a mobilização pela anistia no Brasil, durante o período da ditadura militar, refletem o fortalecimento das forças opositoras e o crescente descontentamento com o regime. “O primeiro destes eventos remonta à vitória do MDB nas eleições legislativas de 1974, que mostrava o início da rearticulação da sociedade civil, e significou a primeira manifestação abertamente política de oposição à ditadura desde 1968” (Del Porto, 2009, p.46). Em 1975, o movimento em defesa da anistia

começou a ganhar forma com a fundação do Movimento Feminino pela Anistia (MFPA), estabelecido em São Paulo sob a coordenação da advogada Therezinha Zerbini.

O MFPA reuniu mulheres de diferentes segmentos sociais, especialmente aquelas que tinham familiares presos ou perseguidos pelo regime, tornando-se uma das principais manifestações da luta feminina durante o regime militar. Com essa mobilização, "[...] os núcleos do MFPA se expandiram pelo Brasil e, já nesse primeiro ano de atuação, suas militantes reuniriam 16 mil assinaturas para o "Manifesto da Mulher Brasileira", que reivindicava a anistia política" (Del Porto, 2009, p. 47).

O crescimento do MFPA também foi um fator-chave para o surgimento de novas organizações, como o Comitê Brasileiro pela Anistia (CBA), que reunia "[...] estudantes, advogados, artistas, membros da igreja católica e pretendia estabelecer uma articulação com as oposições sindicais e representantes de movimentos de bairros" (Del Porto, 2009, p. 47), passando a coordenar as ações do movimento a nível nacional.

A mobilização social pela anistia encontrou eco no parlamento, mas não sem limitações. O projeto foi articulado dentro de um Congresso ainda controlado pelo regime, em que a oposição consentida atuava sob margens estreitas de liberdade política. Assim, ainda que representasse um avanço democrático, tratava-se de um processo permeado por concessões e disputas narrativas sobre quem deveria ser beneficiado pela anistia. Como destacam Abrão e Torelly (2012, p. 5): "Junto ao parlamento brasileiro bipartidário [...] o MDB (Movimento Democrático Brasileiro), partido da oposição consentida, formulou um projeto de lei de anistia que tinha este condão: devolver a liberdade a todos aqueles que o Estado ditatorial criminalizou."

Apesar de representar um marco democrático, a anistia aprovada não correspondeu integralmente às reivindicações da sociedade. Seu conteúdo foi moldado segundo os interesses do regime militar, resultando em um texto legal parcial e restritivo. Ainda assim, para os movimentos sociais e demais setores da sociedade civil, a lei configurou uma vitória relevante no processo de redemocratização. Nesse sentido, Abrão e Torelly (2012, p. 6) ressaltam que:

> [...] o regime impôs à sociedade a anistia que lhe convinha: uma anistia parcial e restrita, que excluía os ditos "crimes de sangue", mas que incluía dispositivos de sentido dúbio que seriam posteriormente interpretados de forma ampliativa pelos tribunais militares responsáveis pela sua aplicação, segundo a legalidade autoritária vigente. De outro lado, a sociedade civil obteve sua mais significativa vitória desde a decretação do AI-5, ao alterar a correlação de forças sociais que obrigou o governo militar aprovar alguma lei de anistia. A anistia, mesmo parcial, permitiu recompor direitos políticos muitos, a liberdade para a maior parte dos presos políticos, o retorno ao país dos exilados, a readmissão de servidores públicos expurgados para os seus postos de trabalho, a liberdade e o direito à identidade para os que haviam sido compelidas à clandestinidade etc.

A análise dos aspectos políticos e sociais da criação da Lei nº 6.683/79 evidencia que a anistia não foi fruto apenas da generosidade estatal, mas sobretudo da pressão crescente da sociedade civil organizada. Movimentos como o MFPA e o CBA materializaram o descontentamento popular e obrigaram o regime a ceder. Contudo, o texto final da lei não correspondeu à pauta das ruas, sendo elaborado sob a lógica da concessão controlada, que preservou os interesses dos militares e criou brechas interpretativas para blindar seus próprios agentes. Assim, ainda que tenha significado uma vitória simbólica contra a ditadura e marcado a retomada do espaço democrático, a lei nasceu sob uma ambiguidade insuperável, ao mesmo tempo em que devolveu direitos e

liberdades a opositores, consolidou um pacto de impunidade para os perpetradores de violações. Essa contradição retira da anistia sua legitimidade democrática plena, pois uma norma que serve para proteger aqueles que violaram o Estado de Direito e praticaram crimes contra a humanidade não pode ser compreendida como instrumento genuíno de reconciliação.

1.3 A abrangência e limitações

Apesar de representar um avanço no sentido da redemocratização, a norma gerou controvérsias desde sua promulgação, principalmente quanto ao seu alcance e aos limites impostos à responsabilização de agentes públicos por crimes graves cometidos durante o período ditatorial.

Do ponto de vista jurídico, Juarez Cirino dos Santos analisa (2014, p. 651) que a anistia

> [...] tem por objeto fatos definidos como crimes políticos, militares ou eleitorais - portanto, não abrange fatos definidos como crimes comuns -, e por objetivo beneficiar uma coletividade de autores desses fatos, sendo concedida sob forma de lei descriminalizadora, anulando todos os efeitos penais da criminalização (exceto os efeitos civis).

Ainda, demonstra os momentos de aplicação, em que “O advento de lei descriminalizadora do fato extingue a punibilidade independente da fase do processo de criminalização ou do trânsito em julgado da sentença criminal condenatória [...]” (Santos, 2014, p. 652).

Assim, pode-se dizer que a abrangência da lei foi excessiva ao incluir autores de graves violações, e que seus limites deveriam respeitar os princípios dos direitos humanos, sendo o tema levado à Suprema Corte.

> A grande polêmica, é quanto a validade dessa anistia, já que, agentes do Estado cometeram vários crimes entre eles: tortura e assassinato. [...] Sendo assim a OAB, entendeu que mesmo passado tanto tempo após essa anistia, caberia ainda a punição dos militares que cometeram tais atos. Para isso, entrou com um pedido no Supremo para rever essa questão. No ano de 2010, o STF reconheceu o direito a anistia aos militares, rejeitando o pedido da OAB por 7 votos a 2 (Rêgo, 2021, p. 10).

Como demonstrado, do ponto de vista temporal, a Lei da Anistia apresenta limites claros quanto à sua aplicação, não podendo ser estendida a fatos posteriores à sua promulgação. Nesse sentido, ressalta o Supremo Tribunal Federal, “A Lei da Anistia é válida para os fatos pretéritos, entretanto não alcança aqueles crimes em execução depois da sua aplicação. Não há ultratividade para a Lei da Anistia, pois isso constituiria uma espécie de ‘*abolitio criminis*’ prospectiva, inexistente no Direito pátrio” (Brasil, STF, 2025, p. 24). Assim, mesmo reconhecendo seu caráter descriminalizador e os efeitos benéficos para determinados grupos, a lei não poderia abranger crimes em curso ou contínuos, como os praticados de forma sistemática pelos agentes do Estado, reforçando as limitações já apontadas quanto à sua abrangência e efetividade.

O texto da anistia continha limitações significativas que restringiam sua efetividade e deixavam de contemplar diversos setores atingidos pela repressão política. Seu caráter seletivo impôs barreiras à plena reintegração dos anistiados, refletindo mais os objetivos da “abertura lenta, gradual e segura” do regime do que as reivindicações dos movimentos sociais. Estes, por sua vez, defendiam uma anistia ampla, que incluísse também os

militantes envolvidos na luta armada e acusados de “crimes de sangue”, por compreenderem que tais condutas estavam igualmente vinculadas a motivações políticas. Além disso, exigiam o restabelecimento integral dos direitos civis e políticos, o fim das cassações e das restrições às liberdades individuais, bem como a reintegração automática ao trabalho e à atividade política. Não obstante essas restrições, a lei representou um passo importante na erosão do autoritarismo institucional, pois possibilitou o retorno de cassados, exilados, clandestinos e perseguidos, permitindo a recomposição das forças oposicionistas e a retomada de seu papel nas lutas democráticas (Del Porto, 2009).

O caráter "recíproco" da lei, que equiparava os crimes cometidos pelo Estado aos atos dos militantes opositores, foi duramente criticado por movimentos que defendiam a apuração das violações de direitos humanos e a responsabilização dos agentes da repressão. Ao optar por uma anistia recíproca, o regime militar buscava neutralizar as pressões por justiça e reconciliação verdadeira, evitando a responsabilização de seus agentes. Corroborando com essa perspectiva:

> Sua ideia era esquecer os crimes cometidos na ditadura, tanto dos militares, quanto dos presos políticos. Com essa lei, várias pessoas que fugiram e se refugiaram em outros países, retornaram ao Brasil. Havia também aqueles que estavam presos devido sua oposição ao governo que foram libertos (Rêgo, 2021, p. 9).

Desde a perspectiva dos Direitos Humanos, foi uma aberração jurídica, na medida em que se concedeu imunidade a autores de crimes de lesa humanidade. Desde a perspectiva democrática, foi a consolidação das bases para futuros golpes de Estado, sempre que houver a reorganização de movimentos autoritários.

A análise histórica e política da Lei de Anistia evidencia seus limites e lacunas, especialmente frente a crimes de natureza permanente. Compreender essas restrições permite avançar para a avaliação jurídico-penal do crime de ocultação de cadáver, cujo caráter contínuo impede que a anistia se aplique plenamente.

2 NATUREZA PERMANENTE DA OCULTAÇÃO DE CADÁVER

A partir da análise dos aspectos políticos e sociais que culminaram na criação da Lei nº 6.683/79, bem como da definição de sua abrangência e de suas limitações no cenário jurídico brasileiro, é possível avançar para o exame da natureza do crime de ocultação de cadáver. Nesse contexto, o estudo passa a se concentrar na definição e nas características do delito previsto no art. 211 do Código Penal, além de investigar, à luz de casos concretos e da jurisprudência, sua compreensão como crime permanente.

2.1 Definição e características do art. 211 da lei 2.848

A compreensão da natureza jurídica da ocultação de cadáver exige, primeiramente, a análise do art. 211 do Código Penal, dispositivo que tipifica a conduta e delimita seu alcance. Ao examinar o texto legal, é possível identificar não apenas os elementos objetivos e subjetivos do tipo penal, mas também as consequências práticas de sua classificação como crime permanente. Essa reflexão inicial é indispensável para se avançar no debate acerca da aplicação, ou não, da Lei de Anistia e da prescrição a tais condutas (Brasil, 1940, sem paginação).

A doutrina destaca que o bem jurídico protegido pelo tipo penal é o respeito social devido aos mortos e o direito dos familiares ao luto e à memória. Conforme Bitencourt (2019, p. 986), o "Bem jurídico protegido é o sentimento de respeito aos mortos, o sentimento de veneração que se tem pelos que já faleceram", tutelando-se "o sentimento dos parentes e amigos do morto e não o próprio *de cujus*" (Bitencourt, 2019, p. 986). Desse modo, o sujeito passivo direto do crime não é a coletividade de forma abstrata, mas os familiares e pessoas próximas, que experimentam de maneira imediata a dor decorrente da supressão do corpo.

Nesse sentido, a própria configuração dos sujeitos da relação jurídica penal reforça essa conclusão. "Sujeito ativo pode ser qualquer pessoa, inclusive os parentes do morto, não requerendo nenhuma condição particular." (Bitencourt, 2019, p. 986). Já quanto ao sujeito passivo, Bitencourt (2019, p. 986) é categórico ao afirmar que "[...] a definição de quem pode ser sujeito passivo desse crime deve estar intimamente vinculada ao bem jurídico tutelado [...]". Assim, o sujeito passivo direto do delito é representado pelos familiares e pessoas próximas ao falecido, que sofrem de forma imediata a lesão ao seu direito.

O Código Penal Brasileiro (Brasil, 1940, sem paginação) estabelece em seu art. 211 que "destruir, subtrair ou ocultar cadáver ou parte dele" constitui infração penal. O elemento subjetivo do tipo é o dolo, ou seja, a vontade consciente de destruir, subtrair ou ocultar o cadáver, "não se exigindo qualquer finalidade especial (fim de lucro, vingança, ocultação de vestígios de crime etc.)" (Jesus, 2015, p. 393). Entre as condutas previstas, a ocultação apresenta particularidade própria: trata-se de crime permanente, pois sua consumação não se esgota em um instante, mas se prolonga no tempo enquanto perdurar a ocultação do corpo.

A natureza permanente do delito também se conecta ao disposto no art. 303 do Código de Processo Penal: "nas infrações permanentes, entende-se o agente em flagrante delito enquanto não cessar a permanência" (Brasil, 1941, sem paginação). Isso significa que o sujeito ativo pode ser considerado em flagrante enquanto perdurar a ocultação, o que torna inaplicáveis tanto a prescrição quanto a anistia aos atos posteriores a 1979.

Esse entendimento é consolidado pela doutrina e jurisprudência. Conforme julgado pelo Supremo Tribunal Federal no ARE 1501674 RG / PA, "O quanto tipificado no artigo 211 do Código Penal, na modalidade 'ocultar', tem esse caráter permanente. Ora, quem oculta e mantém oculto algo, prolonga a ação até que o fato se torne conhecido" (Brasil, STF, 2025, p. 15).

Tal concepção encontra paralelo na jurisprudência internacional sobre crimes de natureza prolongada. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao julgar o caso Pérez Lucas y otros vs. Guatemala, ressaltou que "*La caracterización de la desaparición forzada, como violación permanente y pluriofensiva a los derechos humanos, es consistente con el criterio de tribunales internacionales de derechos humanos*"[3] (2024, p. 23). No mesmo julgamento, o Tribunal descreveu de forma concreta os efeitos dessa permanência sobre as vítimas e seus familiares, observando que:

> *En el caso concreto, el Tribunal considera que la desaparición forzada de los cuatro defensores de derechos humanos truncó bruscamente los proyectos y opciones de vida de sus familiares, en tanto, la ausencia de aquellos provocó un*

3. Tradução livre: A caracterização do desaparecimento forçado como uma violação permanente e multifacetada dos direitos humanos é consistente com os critérios dos tribunais internacionais de direitos humanos.

> *cambio drástico en sus condiciones y dinámicas cotidianas, afectando de manera irreparable el curso de sus vidas, lo que indudablemente modificó, de manera adversa, sus planes y proyectos a futuro* (2024, p. 50).[4]

Essa comparação evidencia que a ocultação de cadáver e o desaparecimento forçado compartilham características essenciais: ambas são condutas permanentes, prolongam o sofrimento das famílias, e têm efeitos jurídicos e sociais duradouros. Entretanto, "A maioria da doutrina compreende a coletividade como sujeito passivo primário, sendo a família do morto sujeito passivo secundário." (Júnior, 2023, p. 713).

Assim, a análise do art. 211 deve considerar não apenas o momento da consumação, mas também o tempo em que o crime se mantém oculto, reforçando a necessidade de responsabilização contínua e evitando lacunas que possam favorecer a impunidade.

Assim, tanto a legislação nacional quanto a interpretação dos tribunais, em âmbito interno e internacional, reconhecem que a ocultação de cadáver, enquanto perdurar a ocultação, possui caráter permanente. Tal entendimento implica consequências diretas e prolongadas sobre os direitos das vítimas e de seus familiares, evidenciando a importância da correta aplicação do tipo penal, independentemente de anistia ou prescrição.

2.2 Demonstrar a ocultação de cadáver como crime permanente: análise de casos e jurisprudência

Superada a definição legal e doutrinária do crime de ocultação de cadáver, torna-se necessário examinar a forma como tribunais e órgãos de memória e verdade interpretam sua natureza permanente. Essa análise permite verificar, de um lado, a posição consolidada no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça e, de outro, as contribuições de comissões e estudos sobre os desaparecimentos forçados no Brasil. A partir desse diálogo entre direito penal, jurisprudência e história política, busca-se demonstrar que a ocultação de cadáver permanece como infração em curso enquanto não for revelado o paradeiro da vítima.

A compreensão da ocultação de cadáver como crime permanente é essencial para o debate sobre os limites da Lei de Anistia. O Supremo Tribunal Federal destacou que "a anistia somente pode alcançar atos pretéritos; não há possibilidade de se anistiar ato futuro, o que significaria um 'vale-crime', que é obviamente vedado pela Constituição" (Brasil, STF, 2025, p. 20).

Em reforço a essa posição, o STF reconhece que a consumação do delito (Brasil, STF, 2025, p. 20) "se estende no tempo", tornando impossível a aplicação da Lei nº 6.683/79 para fatos que perduram até o presente.

O Supremo Tribunal Federal ressaltou que:

> Contudo, não se pode transformar um fato permanente em instantâneo de efeito permanente, que é a confusão operada pelo Acórdão recorrido. O crime de ocultação de cadáver não ocorre apenas quando a conduta é realizada no mundo físico. A manutenção da omissão do local onde se encontra o cadáver, além de

4. Tradução livre: Neste caso específico, o Tribunal considera que o desaparecimento forçado dos quatro defensores dos direitos humanos interrompeu abruptamente os planos e as opções de vida das suas famílias, uma vez que a sua ausência provocou uma alteração drástica nas suas condições e dinâmicas diárias, afetando irreparavelmente o rumo das suas vidas, o que, sem dúvida, alterou negativamente os seus planos e projetos futuros.

> impedir os familiares de exercerem seu direito ao luto, configura a prática do crime, bem como situação de flagrante (Brasil, STF, 2025, p. 24).

Ressalte-se a característica diferenciada do delito, pois, sendo permanente, sua consumação se protrai no tempo. A jurisprudência tem reafirmado que, enquanto não houver a revelação e localização do corpo, o crime permanece em curso, uma vez que sua consumação não se encerrou. Nesse sentido, ressalta-se que "[...] a consumação continua indefinidamente até que algum ato interrompa o estado de permanência" (Bruno, 1959, p. 220-221, *apud* Brasil, TRF-3, 2024, p. 19-20).

Nesse mesmo sentido, a jurisprudência consolidada indica que a permanência do crime de ocultação de cadáver somente cessa com a exumação e a efetiva trasladação do corpo para local conhecido, sendo correto afirmar que:

> [...] o delito de ocultação de cadáver figura entre aqueles em que a permanência do proceder criminoso do agente vai até o momento em que a infração se torna conhecida, com a exumação e trasladação do corpo da vítima para o jazigo público (RT 610:338, *apud* BRASIL, TRF-3, 2024, p. 20).

Observa-se, portanto, que a discussão sobre a ocultação de cadáver não se limita ao momento histórico em que o crime foi inicialmente praticado. A permanência do delito decorre justamente da manutenção deliberada da ocultação do corpo, que impede o término da fase consumativa enquanto não houver a localização e identificação da vítima. Esse prolongamento temporal repercute diretamente na incidência da Lei de Anistia, uma vez que, ao não ter cessado a conduta, o crime ultrapassa o período por ela abrangido e projeta-se para o presente, já sob a ordem constitucional democrática. Nesse sentido, o entendimento trazido pelo acórdão é que:

> Diante deste quadro, torna-se imperioso concluir que o crime de ocultação de cadáver narrado na denúncia, por sua natureza permanente, teve início em 1969; eclodiu por motivos político-ideológicos; foi praticado por grupos armados, civis e militares, que agiram em afronta à ordem constitucional então em vigor; está fora do alcance da Lei de Anistia, pois o crime continuou sendo praticado a partir de 1979; ainda em curso o referido delito, já sob a égide da Constituição de 1988 (Brasil, TRF-3, 2024, p. 21).

No âmbito da Justiça de Transição, a Comissão Nacional da Verdade enfatizou que os desaparecimentos forçados e a ocultação de cadáver durante a ditadura militar representaram graves violações de direitos humanos, cuja permanência se estende até os dias atuais. Segundo o relatório: "a ocultação do paradeiro das vítimas impediu o luto, a dignidade da despedida e a própria efetividade da justiça" (CNV, 2014, p. 290).

As pesquisas acadêmicas também corroboram esse entendimento. Para Cecília Coimbra (2000), a Doutrina de Segurança Nacional consolidada pela ditadura militar utilizou-se de técnicas repressivas que incluíam a figura do desaparecido político, ampliando o impacto psicológico e social da ocultação de cadáver como instrumento de terror estatal.

De forma complementar, Claudia Stephan (2016) demonstra que a Doutrina de Segurança Nacional, influenciada pela estratégia estadunidense de contenção na Guerra Fria, institucionalizou práticas repressivas e justificou a suspensão de direitos fundamentais, contexto em que se inserem os desaparecimentos e a ocultação de cadáver.

Portanto, a análise conjunta do Código Penal, do Código de Processo Penal, da jurisprudência dos Tribunais Superiores, dos relatórios da Comissão Nacional da Verdade e da literatura crítica sobre a Doutrina de Segurança Nacional evidencia que a ocultação de cadáver configura crime permanente. Tal constatação afasta tanto a prescrição quanto a incidência da Lei de Anistia de 1979, garantindo a continuidade do dever estatal de investigar, processar e punir os responsáveis.

3 IMPORTÂNCIA DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO PARA SUPERAÇÃO DE REGIMES AUTORITÁRIOS

A reflexão sobre a inaplicabilidade da Lei de Anistia aos crimes de ocultação de cadáver conduz necessariamente à análise mais ampla sobre a própria lógica da justiça de transição no Brasil. Se, por um lado, a anistia foi apresentada como um mecanismo de pacificação política, por outro, acabou se transformando em obstáculo ao reconhecimento e à responsabilização de graves violações de direitos humanos. A superação desse impasse passa pelo fortalecimento das dimensões centrais da justiça de transição: verdade, memória, reparação e garantia de não repetição.

3.1 Demonstrar a antinomia entre anistia e justiça nos crimes da ditadura

A Lei da Anistia de 1979 foi marcada por sua dupla face: ao mesmo tempo em que permitiu o retorno dos exilados e a libertação de presos políticos, ela também estendeu benefícios a agentes estatais acusados de tortura e desaparecimentos forçados. É justamente nesse ponto que surge a antinomia fundamental: a tentativa de conciliar esquecimento e justiça, perdão e responsabilização.

Do ponto de vista conceitual, a anistia, desde a origem grega, busca apagar a memória de fatos definidos como crimes políticos, militares ou eleitorais, extinguindo os efeitos penais da criminalização. Contudo, quando aplicada a crimes de lesa-humanidade, essa concepção choca-se com normas inderrogáveis do direito internacional.

Por outro lado, Cláudia Perrone-Moisés (2012) observa que os Estados possuem obrigação contínua de investigar e punir graves violações, independentemente da mudança de governo. Esse dever decorre de tratados como a Convenção contra a Tortura e de princípios internacionais consolidados pela ONU no combate à impunidade.

> Segundo o princípio da continuidade do Estado, a obrigação de investigar permanece, apesar da mudança de governo, quando houver incerteza quanto ao paradeiro de pessoa desaparecida. Consolida-se, dessa forma, o dever que os Estados têm de investigar e, quando possível, punir graves violações de direitos humanos, como é o caso dos desaparecimentos forçados (Perrone-Moisés, 2012, p. 119).

Juristas brasileiros, como mostra a obra organizada por Janaína Teles (2001), apontaram desde cedo a impropriedade de estender a anistia a crimes que não possuem natureza política, mas representam graves violações à dignidade da pessoa humana. Afinal, como destaca o estudo, “a tortura de presos e o desaparecimento forçado de pessoas nunca foram definidos na lei brasileira como crime político. Tampouco podem esses crimes ser considerados tecnicamente conexos com crimes políticos” (Teles, 2001, p. 32). Essa constatação reforça o entendimento de que a anistia não pode servir de escudo para crimes de lesa-humanidade, uma vez que tais delitos se chocam diretamente com normas inderrogáveis de direito internacional, que impõem aos Estados o dever de investigar, punir e reparar suas vítimas.

A Comissão Nacional da Verdade corroborou esse entendimento ao afirmar que a aplicação da anistia a agentes do regime violou compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, sobretudo no que se refere à obrigação de investigar e punir crimes contra a humanidade (CNV, 2014).

O paradoxo se intensifica quando se analisam dois marcos jurídicos opostos. No julgamento da ADPF 153 (Brasil, STF, 2010), o Supremo Tribunal Federal consolidou a leitura de que a Lei da Anistia teria caráter amplo, geral e irrestrito, em nome da segurança jurídica e da transição pacífica. O relator Eros Grau (Brasil, STF, 2010, p. 7) sustentou que a anistia foi fruto de um "[...] longo debate nacional [...]" e que sua interpretação não poderia ser alterada sem violar a intenção do legislador e o princípio da segurança jurídica. Com isso, a Corte legitimou a autoanistia, blindando os perpetradores e reduzindo a justiça de transição a reparações pecuniárias, sem responsabilização penal.

Em contrapartida, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso *Gomes Lund vs. Brasil*, decidiu em 2010 que a aplicação da Lei de Anistia a crimes como tortura, execuções e desaparecimentos forçados é incompatível com a Convenção Americana. O Tribunal enfatizou que "as disposições da Lei de Anistia brasileira que impedem a investigação e sanção de graves violações de direitos humanos carecem de efeitos jurídicos" (CIDH, 2010, p. 113).

Essa antinomia entre a decisão interna e a internacional revela a insuficiência da transição brasileira. Enquanto o STF adotou a narrativa da "reconciliação nacional", sacrificando a justiça em nome da estabilidade, a Corte Interamericana reafirmou que não há democracia consolidada sem responsabilização. O Brasil, ao optar por manter intocada a autoanistia, perpetua a impunidade e se distancia dos parâmetros universais de proteção dos direitos humanos.

3.2 Assegurar a memória e a reparação como garantia de não repetição

Diante das barreiras impostas pela interpretação da Lei da Anistia, as dimensões da memória e da reparação tornaram-se os principais caminhos para a efetivação da justiça de transição no Brasil.

O direito à memória, conforme menciona a Comissão Nacional da Verdade, é parte indissociável da democracia, pois resgatar a verdade histórica significa impedir que o silêncio imposto pela ditadura se mantenha como herança, sendo assim, "O direito à memória e à verdade é um direito fundamental da sociedade brasileira, constituindo-se em condição para a consolidação da democracia e para que as graves violações de direitos humanos não voltem a se repetir" (2014, p. 963).

Nessa linha, Daniel Aarão Reis Filho (2001, p. 132) enfatizou que a anistia deveria ter servido para reconhecer a legitimidade da luta contra o autoritarismo, e não para perpetuar a impunidade "A anistia deveria beneficiar todas as pessoas que lutaram por seus projetos políticos ou resistiram ao autoritarismo. Em vez disso, perpetuou os crimes hediondos da ditadura mantendo-os na impunidade".

A memória também cumpre uma função pedagógica e política. O caso narrado por Juliana Dal Piva sobre o desaparecimento de Rubens Paiva ilustra como a revelação da verdade, mesmo tardia, tem impacto profundo tanto para os familiares quanto para a sociedade, demonstrando a importância da preservação da memória histórica.

> O caso do ex-deputado federal ilustrava dois pontos. Por um lado, foi possível verificar cada detalhe de como a ditadura militar fabricava suas mentiras para forjar justificativas sobre seus crimes. De outro, é nítido como o Estado brasileiro, mesmo depois da Constituição de 1988, contribuiu para a impunidade sobre os

> desaparecimentos. O Brasil não fez uma transição da ditadura para a democracia buscando justiça às vítimas do período (Dal Piva, 2025, p. 19).

No campo da reparação, a Lei nº 9.140/1995 representou marco decisivo, ao reconhecer oficialmente a responsabilidade do Estado pelas mortes e desaparecimentos políticos e estabelecer medidas reparatórias. Mais do que compensação financeira, tratando de um gesto simbólico de reconhecimento detalhado no "Art. 1º - São reconhecidos como mortos, para todos os efeitos legais, os desaparecidos em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 até 15 de agosto de 1979." (Brasil, 1995, sem paginação).

Fábio Konder Comparato (2001, p. 66) defende que esse reconhecimento não deve ser compreendido como benevolência do Estado, mas como dever ético e jurídico "Qual a justificativa moral para deixar de apurar os fatos, localizar os cadáveres e nomear os responsáveis? [...] Logo reconheceremos que a responsabilidade do Estado pelos crimes praticados é incontestável.". Na mesma linha, Cláudia Perrone-Moisés destacou que a reparação se relaciona ao direito internacional ao "direito de saber", que garante às famílias das vítimas o acesso à verdade.

Por fim, a memória e a reparação se conectam à garantia de não repetição. O esquecimento das violações gera terreno fértil para a impunidade, enquanto o reconhecimento das vítimas e a preservação da verdade histórica funcionam como instrumentos de resistência ao autoritarismo. Mais do que corrigir injustiças do passado, essas medidas afirmam o compromisso com a democracia e fortalecem a construção de uma sociedade que não aceite retroceder.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado permitiu demonstrar que a ocultação de cadáver praticada durante o regime militar brasileiro não constitui um fato encerrado no passado, mas um crime de natureza permanente cuja consumação se projeta até o presente enquanto não revelado o paradeiro da vítima. Essa constatação não é apenas de ordem técnica e jurídica, mas possui implicações éticas e políticas relevantes para a compreensão do processo de justiça de transição no Brasil. Enquanto o corpo permanece oculto, permanece também o silêncio institucional, a interrupção do luto familiar e a negação do direito coletivo à memória.

A análise da legislação penal, associada à doutrina e aos recentes entendimentos jurisprudenciais, evidenciou que a Lei de Anistia de 1979 não pode alcançar fatos que se mantêm em execução após sua vigência. A anistia incide sobre atos pretéritos, consumados, e não sobre aqueles que continuam a produzir efeitos no presente. Admitir o contrário significaria conceder uma espécie de perdão contínuo, incompatível com o Estado Democrático de Direito e com a própria lógica constitucional de proteção da dignidade humana.

Além disso, as contribuições da Comissão Nacional da Verdade demonstraram que a ocultação dos corpos constituiu uma estratégia estatal de apagamento político, cujo objetivo era impedir o reconhecimento dos mortos como vítimas e dos responsáveis como autores de graves violações. Casos como o do Rubens Paiva, cujo corpo jamais foi localizado, ilustram de maneira emblemática a permanência do crime, mesmo passadas décadas, a ausência de informações concretas inviabiliza o luto familiar e mantém aberta a ferida histórica. A permanência do crime, portanto, não é apenas uma consequência

jurídica, mas também uma marca da continuidade da violência, que se expressa na memória pública e privada das famílias atingidas.

Diante disso, conclui-se que o reconhecimento da ocultação de cadáver como crime permanente é condição indispensável para a superação da impunidade histórica. Não se trata de uma reabertura do passado, mas da afirmação de que o passado ainda não se encerrou. Investigar, identificar e responsabilizar os agentes envolvidos não é apenas um dever jurídico, mas um compromisso democrático com a verdade, a justiça e a não repetição. Assim, mais que uma discussão penal, a temática trata da afirmação do direito coletivo de lembrar e do imperativo de construir uma memória pública que não se submeta ao silêncio e ao esquecimento.

REFERÊNCIAS

BITENCOURT, Cezar R. **Código penal comentado.** 10. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2019. E-book. p.986. ISBN 9788553615704. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553615704/. Acesso em: 01 nov. 2025.

BITENCOURT, Cezar R. **Tratado de direito Penal:** parte especial. v.3. 20. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. p.505. ISBN 9788553622436. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553622436/. Acesso em: 06 abr. 2025.

BITENCOURT, Cezar R. **Tratado de Direito Penal** - Parte Geral Vol.1 - 30ª Edição 2024. 30. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. p.271. ISBN 9786553629325. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553629325/. Acesso em: 06 abr. 2025.

BRASIL. **Comissão Nacional da Verdade**: Relatório Volume I, dezembro de 2014. Disponível em: https://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf. Acesso em: 07 abr. 2025

BRASIL. **Comissão Nacional da Verdade**. Relatório: Volume II – Textos Temáticos. Brasília: CNV, 2014. Disponível em: https://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_2_digital.pdf. Acesso em: 07 abr. 2025

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal.** Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 153, Relator: Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 29 abr. 2010. Brasília: STF. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho224770/false. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ARE 1501674 RG, Relator(a): Flávio Dino, Tribunal Pleno, julgado em 14 fev. 2025. Processo eletrônico. DJe-058, divulg. 25 fev. 2025, public. 26 fev. 2025. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussao-geral14528/false. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 3ª Região**. Embargos Infringentes e de Nulidade n. 5002620-24.2021.4.03.6181. Relator: Desembargador Federal Ali Mazloum. Julgado em 10 jul. 2024. 4ª Seção. Acesso em: 31 out. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil. Sentença de 24 nov. 2010 (Exceções preliminares, mérito, reparações e custas). San José: CIDH. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf. Acesso em: 17 set. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Sentencia de 4 de septiembre de 2024 (Fondo, Reparaciones y Costas). Caso Pérez Lucas y otros vs. Guatemala*. San José: Corte IDH, 2024. 103 p. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_536_esp.pdf. Acesso em: 10 jun. 2025

DAL PIVA, Juliana. **Crime sem castigo:** Como os militares mataram Rubens Paiva. São Paulo: Matrix Editora, 2025. Acesso em: 8 jun. 2025

DEL PORTO, Fabíola Brigante. A luta pela Anistia no regime militar brasileiro: A constituição da sociedade civil e a construção da cidadania. **Perseu:** História, Memória e Política, São Paulo, v. 3, n. 3, 2009. Disponível em: https://revistaperseu.fpabramo.org.br/index.php/revista-perseu/article/view/169. Acesso em: 8 jun. 2025.

GRECO, Rogério. **Código Penal Comentado** - 18ª Edição 2025. 18. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. p.447. ISBN 9786559776887. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776887/. Acesso em: 10 abr. 2025.

JESUS, Damásio de. **Código penal anotado** . 23. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2015. E-book. p.392. ISBN 9788502634343. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502634343/. Acesso em: 01 nov. 2025.

NUCCI, Guilherme de S. **Curso de Direito Penal** - Vol. 1 - 9ª Edição 2025. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p.268. ISBN 9788530997007. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530997007/. Acesso em: 14 abr. 2025.

PERRONE-MOISÉS, Cláudia. **Direito internacional penal: imunidades e anistias.** Barueri: Manole, 2012. E-book. p.119. ISBN 9788520449189. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788520449189/. Acesso em: 07 abr. 2025.

RÊGO, A. J. Lei de Anistia aos violadores de direitos humanos durante a ditadura militar Brasileira: uma nova perspectiva a partir da Comissão da Verdade/ Amnesty law for human rights violators during the Brazilian military dictatorship: a new perspective from the Truth Commission. **Brazilian Journal of Development,** [S. l.], v. 7, n. 5, p. 43762–43780, 2021. DOI: 10.34117/bjdv.v7i5.29128. Disponível em: https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/29128. Acesso em: 08 abr. 2025.

TELES, Janaína (org.). ***Mortos e desaparecidos políticos****: reparação ou impunidade?* 2. ed. São Paulo: Humanitas / FFLCH-USP, 2001. 358 p. Disponível em: https://www.marxists.org/portugues/tematica/livros/diversos/impunidade.pdf . Acesso em: 15 ago. 2025.

OS IMPACTOS DA AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO DA MÍDIA NO PROCESSO DE DECISÃO DO TRIBUNAL DE JÚRI

Aghata Sabry Calicci da Costa[1]
Denis Fernando Radun[2]

Resumo: Este trabalho aborda através de revisão de literatura a ausência de regulamentação da mídia no processo de decisão do Tribunal de Júri pode impactar o comportamento de jurados, levando a um eventual comprometimento da imparcialidade do julgamento. No Brasil, a liberdade de imprensa é amplamente assegurada pela Constituição Federal de 1988, especialmente nos artigos 5º, incisos IV, IX e XIV, e no artigo 220. No entanto, a ausência de limites claros quanto à atuação midiática em casos judiciais de grande repercussão pode comprometer garantias processuais fundamentais, como a presunção de inocência e o devido processo legal. O Tribunal do Júri, ao ser composto por cidadãos leigos e influenciáveis, torna-se particularmente vulnerável aos efeitos da opinião pública moldada pela mídia, que muitas vezes adota uma postura sensacionalista e parcial. A espetacularização do processo penal, a exposição antecipada do réu e a veiculação de informações fora dos autos constituem práticas recorrentes que comprometem a imparcialidade do julgamento. A pesquisa demonstra que a falta de regulamentação específica sobre os limites da mídia durante o curso dos processos judiciais compromete não apenas a integridade do Tribunal do Júri, mas também a própria credibilidade do sistema de justiça criminal brasileiro. O estudo conclui que é possível compatibilizar a liberdade de imprensa com o direito a um julgamento justo, por meio de uma combinação entre reformas legislativas amplas, fortalecimento da atuação ética dos veículos de comunicação, maior controle judicial sobre a publicidade dos atos processuais, critérios objetivos para proteção da imagem do réu e orientação contínua dos jurados sobre os riscos das influências midiáticas.

Palavras-chave: Tribunal do Júri; Mídia; Imparcialidade; Liberdade de Imprensa; Garantias Processuais.

Abstract: This work addresses the ways through which the lack of media regulation on the Jury Court's decision-making process may impact jurors' behaviors eventually compromising the impartiality of the trial. In Brazil, freedom of the press is largely guaranteed by the 1988 Federal Constitution, especially in articles 5, sections IV, IX and fundamental procedural issues, such as the presumption of innocence and due process. The Jury Court, being composed of lay and influenceable citizens, becomes particularly vulnerable to the effects of public opinion shaped by the media, which often adopts a sensationalist and partial stance. The spectacularization of the criminal process, the early exposure of the defendant and the dissemination of information outside the file constitute recurring practices that compromise the impartiality of the trial. The research demonstrates that the lack of specific regulation on media limits during the course of legal proceedings compromises not only the integrity of the Jury Court, but also the credibility of the Brazilian criminal justice system itself. The study concludes that it is possible to reconcile freedom of the press with the right to a fair trial through a combination of broad legislative reforms, strengthening the ethical conduct of media outlets, greater judicial control over the publicity of procedural acts, objective criteria for protecting the defendant's image, and continuous guidance to jurors on the risks of media influence.

Keywords: Jury Court; Media; Impartiality; Freedom of the Press; Procedural Guarantees.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisa a falta de regulamentação da mídia pode afetar as decisões tomadas no Tribunal do Júri, especialmente em casos de grande repercussão que envolvem crimes dolosos contra a vida, cuja competência é exclusiva desse tribunal.

Em tempos de informação instantânea, em que a sociedade acompanha os detalhes de um julgamento quase em tempo real, é preciso considerar com atenção o quanto essa exposição pode influenciar o olhar dos próprios jurados — pessoas comuns que têm nas mãos a responsabilidade de decidir o destino de alguém.

1. Estudante do 9º semestre do Curso de Direito da Unidade de São Francisco do Sul – Universidade da Região de Joinville – Univille.
2. Orientador. Docente, do Curso de Direito da Unidade de São Francisco do Sul – Universidade da Região de Joinville – Univille.

A escolha do tema nasceu da preocupação com os limites da cobertura midiática em processos penais. Quando não há regras claras sobre o que, como e quando noticiar, corre-se o risco de transformar o julgamento em espetáculo. A exposição excessiva, muitas vezes carregada de emoção e sensacionalismo, pode antecipar condenações antes mesmo que todas as provas tenham sido analisadas. O que está em jogo, nesse cenário, não é apenas a imagem do réu, mas a própria credibilidade da Justiça.

Neste contexto, o objetivo do trabalho é compreender de que forma a mídia pode influenciar o julgamento no Tribunal do Júri e o que pode ser feito para preservar a imparcialidade dos veredictos. Para isso, busca-se analisar como funciona o processo de decisão dos jurados, investigar propostas de regulamentação da atuação midiática e entender melhor a relação entre a opinião pública — possivelmente moldada pela imprensa — e as decisões tomadas nos tribunais.

A pesquisa foi realizada com base em revisão de literatura, por meio da análise de livros, artigos científicos e outros estudos relevantes que tratam da relação entre mídia e justiça. Os materiais selecionados foram publicados entre os anos de 2008 e 2024, período escolhido por reunir reflexões atuais sobre o tema. O levantamento e a organização dos dados aconteceram entre fevereiro e março de 2025.

A estrutura do artigo está dividida em tópicos que abordam, inicialmente, a origem e o funcionamento do Tribunal do Júri no Brasil, passando pelas garantias constitucionais do julgamento justo e da liberdade de imprensa. Em seguida, são apresentados casos emblemáticos que ilustram como a mídia pode impactar a decisão dos jurados, finalizando com propostas que buscam conciliar o direito à informação com o direito de todo réu a ser julgado com justiça, sem interferências externas.

1 HISTORICIDADE E ESTRUTURA DO TRIBUNAL DO JÚRI

Segundo Walfredo C. Campos (2015, p. 12), o Tribunal do Júri é formado por um juiz togado, que atua como presidente da sessão, e por 25 jurados sorteados entre os alistados, dos quais sete compõem o Conselho de Sentença em cada julgamento. Trata-se de um órgão competente para julgar crimes dolosos contra a vida. Ainda, segundo o autor, as decisões dos jurados são tomadas de forma sigilosa e baseadas na íntima convicção, sem necessidade de fundamentação (Campos, 2015, p. 3).

Esse modelo, embora garanta soberania e autonomia ao júri, também suscita preocupações quanto à influência de fatores externos que possam comprometer a imparcialidade do veredito.

Paulo Rangel (2018, p. 38) contribui com uma análise histórica, ao destacar que o Tribunal do Júri possui raízes em sistemas como os heliastas gregos e as *quaestiones* romanas, tendo sido amplamente desenvolvido na Inglaterra. O autor ressalta, contudo, que o modelo de julgamento popular não tem origem exclusiva nesse país, já que instituições semelhantes já existiam em outras partes do mundo. No Brasil, o júri foi formalizado pelo Código de Processo Criminal de 1832 (Brasil, 1832) e, mais tarde, reafirmado pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), que o consagra como cláusula pétrea, assegurando sua manutenção como direito fundamental (Melo; Nunes, 2018, p. 3).

Edilson M. Bonfim (2018, p. 6) reforça a importância dessa instituição ao afirmar que “sem o Júri, teríamos no Brasil uma democracia incompleta, manca, aleijada". A afirmação evidencia o valor simbólico e prático do júri como instrumento de

democratização da justiça, permitindo que a sociedade civil participe diretamente dos julgamentos penais.

Dessa forma, apesar de sua estrutura democrática, o Tribunal do Júri também apresenta vulnerabilidades. Em especial, destaca-se o risco de que a mídia, ao dar ampla visibilidade a certos casos, contribua para a formação de uma opinião pública tendenciosa, capaz de influenciar o julgamento antes mesmo da análise formal das provas.

O Tribunal do Júri, reconhecido por seu caráter democrático, ocupa lugar de destaque no sistema de justiça criminal brasileiro, ao permitir que cidadãos comuns participem diretamente do julgamento de crimes dolosos contra a vida. Sua origem remonta a experiências históricas antigas, como os heliastas gregos e as *quaestiones* romanas, que já adotavam o julgamento coletivo como expressão de justiça. Contudo, foi na Inglaterra que o modelo contemporâneo do júri se consolidou, sendo posteriormente incorporado em diversos países, entre eles o Brasil (Rangel, 2018, p. 3).

No ordenamento jurídico nacional, o Tribunal do Júri foi instituído pelo Código de Processo Criminal do Império, em 1832, com o objetivo de ampliar a participação popular nas decisões judiciais. (Brasil, 1832).

De acordo com Campos (2015, p. 3), “o júri é um órgão especial do Poder Judiciário, colegiado e temporário, formado por um juiz togado e 25 cidadãos leigos [...]”.

Ainda conforme o autor, a soberania das decisões proferidas pelo júri, sustentada pelo princípio da íntima convicção, garante que os veredictos sejam tomados de forma sigilosa, sem necessidade de fundamentação, e não possam ser revistos quanto ao mérito por instâncias superiores (Campos, 2015, p. 10).

Esse modelo decisório reforça o perfil democrático da instituição, embora traga consigo desafios importantes, como a subjetividade nas deliberações e a suscetibilidade a interferências externas. Como destaca Bonfim (2018, p. 6), “sem o Júri, teríamos no Brasil uma democracia incompleta [...]”, evidenciando seu papel como espaço legítimo de participação da sociedade nas decisões penais.

Portanto, o Tribunal do Júri se afirma como uma das expressões mais relevantes da justiça participativa no Brasil, reunindo fundamentos históricos e constitucionais que sustentam sua importância no cenário jurídico atual.

1.1 Estrutura e composição do Tribunal do Júri no sistema processual penal brasileiro

Paulo Rangel (2018, p. 45) explica que o Tribunal do Júri no Brasil reflete a participação direta da sociedade no julgamento de crimes dolosos contra a vida. Sua estrutura é composta por um juiz togado, que preside a sessão, e por um Conselho de Sentença formado por 25 cidadãos, dos quais sete são sorteados para atuar como jurados leigos em cada julgamento. As decisões proferidas por esse conselho são tomadas por meio de votação secreta e possuem caráter soberano, podendo ser revertidas apenas quando houver contradição evidente com as provas constantes nos autos, o que reforça o perfil democrático e autônomo do júri.

O modelo adotado impõe aos jurados uma grande responsabilidade, ao atribuir-lhes a função de decidir sobre questões essenciais de justiça, evidenciando tanto a força quanto os desafios do sistema (Rangel, 2018, p. 46).

A estrutura do Tribunal do Júri reforça a importância da participação popular como forma de democratização do Judiciário. Ao permitir que cidadãos decidam sobre crimes graves, o júri fortalece a legitimidade das decisões, mas exige julgamentos imparciais,

baseados nas provas e no respeito ao devido processo legal. Equilibrar a representação social com critérios técnicos é fundamental para garantir decisões justas e coerentes.

No Tribunal do Júri, os jurados desempenham um papel essencial, pois são responsáveis por decidir sobre a culpa ou inocência do réu em crimes dolosos contra a vida (Campos, 2015). Sua principal função consiste em analisar os fatos apresentados durante o julgamento e responder aos quesitos formulados com base nas provas constantes nos autos, assegurando que o veredicto seja justo (Goulart, 2008).

Segundo Campos (2015, p. 12), “o júri é um órgão especial do Poder Judiciário, colegiado e temporário, formado por um juiz togado e 25 cidadãos leigos”, dos quais sete são sorteados para compor o Conselho de Sentença e deliberar sobre cada caso. O autor também ressalta a importância do sigilo nas votações, que protege os jurados contra pressões externas e garante um ambiente de maior segurança para a formação das decisões (Campos, 2015, p. 9).

Entretanto, conforme observa Goulart (2008, p. 19), o caráter leigo dos jurados pode representar um desafio em casos que envolvem conceitos jurídicos mais complexos, como o excesso em legítima defesa ou o erro de proibição. Nesses contextos, mesmo indivíduos bem-intencionados e atentos podem tomar decisões equivocadas pela ausência de formação técnica.

Campos e Goulart ressaltam que, embora os jurados representem a sociedade e sejam essenciais ao modelo democrático do júri, seu desempenho requer atenção às provas, responsabilidade e resistência a influências externas. Nesse contexto, o juiz presidente exerce papel fundamental ao orientar a sessão, esclarecer dúvidas jurídicas e proteger os jurados de pressões, como as da mídia. O equilíbrio entre jurados e magistrado é essencial para garantir decisões legítimas, imparciais e alinhadas ao devido processo legal.

1.1.1 O sistema de decisão pela íntima convicção no Tribunal do Júri

O sistema de decisão pela íntima convicção é um dos pilares do funcionamento do Tribunal do Júri, conferindo aos jurados ampla liberdade para formar seu juízo com base em suas percepções pessoais, sem a obrigatoriedade de apresentar justificativa fundamentada (Campos, 2015). Esse modelo permite que os veredictos sejam resultado da análise subjetiva de cada jurado, respeitando suas convicções individuais e sem vinculação a critérios técnicos.

De acordo com Campos (2015, p. 3), o princípio da íntima convicção sustenta a soberania do júri e reforça seu caráter democrático, ao garantir que cidadãos leigos decidam, de forma sigilosa e autônoma, sobre a responsabilidade penal do réu. Edilson M. Bonfim (2018, p. 81) complementa essa perspectiva ao afirmar que a subjetividade é inerente ao sistema, já que os jurados não precisam obedecer a critérios objetivos ou seguir uma fundamentação padronizada, podendo decidir conforme suas próprias interpretações e valores.

Por outro lado, Rangel (2018, p. 40) apresenta uma crítica ao modelo, argumentando que a ausência de fundamentação escrita contraria o artigo 93, inciso IX, da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), que estabelece a obrigatoriedade de motivação das decisões judiciais. Segundo o autor, essa lacuna abre espaço para que fatores externos, preconceitos pessoais ou comoções sociais influenciem as decisões dos jurados, comprometendo a imparcialidade e a transparência do julgamento.

Além das críticas já apontadas, Aury Lopes Jr. também questiona severamente a ausência de fundamentação nas decisões do Tribunal do Júri, apontando que esse

modelo abre margem para julgamentos baseados em fatores extraprocessuais. Segundo o autor:

> A ‘íntima convicção’, despida de qualquer fundamentação, permite a imensa monstruosidade jurídica de ser julgado a partir de qualquer elemento. Isso significa um retrocesso ao Direito Penal do autor, ao julgamento pela ‘cara’, cor, opção sexual, religião, posição socioeconômica, aparência física, postura do réu durante o julgamento ou mesmo antes do julgamento, enfim, é imensurável o campo sobre o qual pode recair o juízo de (des)valor que o jurado faz em relação ao réu. (Lopes Jr.., 2018, p. 1.345).

As análises apontam que, embora o princípio da íntima convicção valorize a autonomia dos jurados e a participação popular na justiça penal, ele também revela fragilidades significativas. Em um contexto democrático, torna-se necessário refletir sobre os limites desse modelo decisório, de modo a preservar a legitimidade das decisões e assegurar que elas sejam pautadas pela racionalidade e pelo respeito aos direitos fundamentais.

1.2 Fatores que podem influenciar a tomada de decisão dos jurados

A decisão dos jurados no Tribunal do Júri pode ser impactada por diversos fatores, tanto internos quanto externos, que colocam em risco a imparcialidade do julgamento (Goulart, 2008). Segundo Denise Campos Lourenço e Gabriela Piva Scaravelli, a mídia, ao tentar atender à demanda da sociedade por informações sobre crimes de grande repercussão, frequentemente ultrapassa os limites do seu direito constitucional de informar, promovendo julgamentos paralelos e antecipando condenações antes mesmo do contraditório ou da sentença (Lourenço; Scaravelli, 2018, p. 12).

Esse comportamento sensacionalista fomenta uma cultura do medo e interfere diretamente na percepção dos jurados, moldando o juízo de valor de forma prejudicial à neutralidade exigida no processo penal. Nesse sentido, Schreiber (2013, p. 329) observa que a divulgação de notícias e informações pelos meios de comunicação, embora possa estimular o debate público e a formação de uma opinião consciente, também tem o potencial de gerar estigmas negativos que permanecem associados a determinados indivíduos ou grupos.

Esse alerta evidencia como a mídia pode distorcer não apenas a visão dos jurados, mas também a percepção coletiva da sociedade sobre determinados casos e réus.

Além disso, Goulart (2008, p. 36) destaca que a própria formação do júri já apresenta fragilidades, decorrentes de aspectos subjetivos como personalidade, temperamento e crenças individuais dos jurados. Quando essas características pessoais se somam à pressão midiática e à comoção social, surgem desafios significativos à construção de julgamentos justos e equilibrados. Embora o júri represente um importante instrumento democrático, ele está sujeito a pressões que podem desvirtuar sua finalidade primordial de assegurar um julgamento imparcial.

A relação entre instituições e comportamento humano também é relevante para compreender o contexto em que as decisões judiciais são tomadas. Patricia Perrone C. Mello (2015, p. 14) explica que as instituições, sob uma perspectiva cultural, influenciam a maneira como as pessoas se comportam, interpretam situações e até mesmo imaginam suas possíveis condutas. Elas moldam os papéis sociais, os direitos, deveres e expectativas dos indivíduos, ao ponto de internalizarem esses significados sociais como se fossem naturais, alheios à política e à escolha individual.

Diante dessas influências, é fundamental compreender os fatores que afetam a decisão dos jurados. A justiça nos veredictos depende tanto da integridade dos procedimentos quanto da capacidade do sistema de reduzir pressões externas e assegurar o devido processo legal. Dessa forma, o Tribunal do Júri mantém sua legitimidade e imparcialidade.

1.2.1 Influências internas e externas que podem afetar a imparcialidade e a decisão dos jurados.

As decisões proferidas no Tribunal do Júri estão sujeitas a uma série de influências que comprometem, em maior ou menor grau, a imparcialidade esperada dos jurados. Dentre essas, destacam-se as chamadas influências internas, que envolvem convicções religiosas, experiências pessoais, valores morais e preconceitos inconscientes. Segundo Goulart (2008, p. 36), essas características individuais moldam a forma como os jurados interpretam provas e argumentos, o que pode levar a decisões distorcidas, mesmo quando tomadas com boa intenção. Para o autor, esse cenário revela a complexidade de um modelo que confia a cidadãos leigos o julgamento de casos graves, com alta carga emocional e jurídica.

Além desses aspectos internos, as pressões externas — especialmente a influência midiática — representam um fator de risco igualmente relevante. Lourenço e Scaravelli (2018, p. 12) observam que, ao buscar atender ao clamor social, a mídia frequentemente constrói narrativas sensacionalistas sobre casos criminais, promovendo julgamentos paralelos que moldam a opinião pública antes mesmo da formação do Conselho de Sentença. Esse tipo de abordagem compromete o ideal de julgamento isento, gerando expectativas sociais que podem, direta ou indiretamente, pressionar os jurados. Schreiber (2013, p. 329) reforça essa crítica ao afirmar que “a imprensa falada, escrita e televisiva atinge instantaneamente um universo incalculável de pessoas”, podendo tanto contribuir para o debate público quanto gerar estigmas duradouros e preconceitos que interferem nos julgamentos.

Esses autores mostram que a imparcialidade dos jurados pode ser afetada por elementos internos e externos que escapam ao controle processual, como valores pessoais e influência da mídia.

2 PROPOSTAS LEGISLATIVAS PARA A REGULAMENTAÇÃO DA MÍDIA NO BRASIL

A ausência de regulamentação dos dispositivos constitucionais relacionados à comunicação social é apontada como um dos grandes déficits do sistema normativo brasileiro. Faria, Rodrigues e Ormay (2016, p. 1) esclarecem que "passaram-se quase 30 anos sem que fossem aplicados plenamente os dispositivos constitucionais sobre comunicação social", revelando a lacuna legislativa que compromete a efetividade das garantias previstas na Constituição Federal de 1988. A literatura indica, ainda, que esse déficit normativo decorre, em grande parte,

do poder de lobby exercido pelos empresários da mídia sobre o Congresso Nacional. Conforme apontam os autores, "esse poder é exercido por uma grande bancada interna ao parlamento, mas também por uma enorme pressão externa desempenhada pela influência da imprensa sobre a agenda legislativa" (Faria; Rodrigues; Ormay, 2016, p. 3).

Assim, a falta de regulamentação adequada pode favorecer a concentração de poder nos meios de comunicação, comprometendo a pluralidade informacional. Essa

realidade impacta diretamente a formação da opinião pública e, no âmbito do Tribunal do Júri, pode influenciar a íntima convicção dos jurados, colocando em risco a imparcialidade do julgamento.

2.1 Legislação atual sobre liberdade de imprensa e mídia no Brasil

O ordenamento jurídico brasileiro assegura, desde a Constituição Federal de 1988, a liberdade de expressão e de comunicação social, proibindo expressamente qualquer forma de censura prévia. O artigo 5º, inciso IX, estabelece que “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença” (BRASIL, 1988), enquanto o artigo 220 reforça que “nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social” (BRASIL, 1988). Essa estrutura normativa coloca o Brasil entre os países que reconhecem a liberdade de imprensa como pilar essencial para o funcionamento democrático, permitindo a circulação ampla de ideias e informações.

Entretanto, a doutrina jurídica destaca que essa liberdade não é absoluta. Segundo Schreiber (2013, p. 15), “o exercício da liberdade de informação ou de expressão choca-se frequentemente com algum outro direito fundamental, como o direito à imagem ou o direito à privacidade”, sendo necessário encontrar soluções equilibradas que evitem tanto a censura quanto o abuso midiático.

O artigo 5º, inciso V, da Constituição Federal assegura, por exemplo, o direito de resposta proporcional ao agravo sofrido, além da possibilidade de indenização por dano material, moral ou à imagem (Brasil, 1988). Esses instrumentos buscam harmonizar o direito à liberdade de imprensa com a proteção dos direitos da personalidade.

Outro marco importante foi a decisão do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 130 (ADPF 130/DF), que declarou a não recepção da antiga Lei de Imprensa (Lei nº 5.250/1967) pela Constituição de 1988 (Brasil, 2009). Como destaca Schreiber (2013, p. 345), essa decisão gerou um vácuo normativo significativo, afastando dispositivos incompatíveis com a nova ordem constitucional, mas sem fornecer critérios detalhados para a responsabilização civil da imprensa.

Atualmente, portanto, o Brasil opera com uma estrutura normativa fragmentada, baseada em princípios constitucionais, normas gerais do Código Civil e jurisprudência, sem uma legislação específica que regule amplamente a atividade midiática. Essa lacuna normativa traz desafios relevantes, especialmente em processos penais sensíveis, como os julgamentos realizados pelo Tribunal do Júri, nos quais a atuação da imprensa pode comprometer direitos fundamentais.

2.2 Propostas de lei em trâmite no Congresso Nacional sobre regulamentação da mídia

O debate sobre a regulamentação da comunicação social no Brasil envolve não apenas aspectos jurídicos, mas também disputas políticas e econômicas em torno do controle do poder informacional. Segundo Faria, Rodrigues e Ormay (2016, p. 2), “o argumento comum que permeia a literatura especializada para justificar esse déficit regulatório residiria no poder de lobby dos empresários da mídia no Congresso Nacional”. Esse contexto gerou a mobilização de diversos setores da sociedade civil, em especial o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), que buscou alternativas para pressionar o Parlamento a avançar em propostas legislativas que regulamentassem os artigos 220 a 224 da Constituição Federal (Faria; Rodrigues; Ormay, 2016, p. 2).

Uma das iniciativas mais relevantes desse movimento foi o lançamento, em 1º de maio de 2013, do Projeto de Lei de Iniciativa Popular para a Mídia Democrática (PLIP), instrumento previsto no artigo 61, § 2º, da Constituição. Conforme apontam Faria, Rodrigues e Ormay (2016), o FNDC adotou uma estratégia política que visava transformar o projeto de lei de iniciativa popular em uma ferramenta de mobilização social, buscando fomentar o debate público, politizar a pauta da comunicação e exercer pressão sobre o parlamento para a inclusão da regulação da mídia na agenda legislativa.

O projeto propõe, entre outras medidas, a proibição da propriedade cruzada dos meios de comunicação, a regionalização da produção cultural, o direito de antena para movimentos sociais e o fortalecimento do direito de resposta, alinhando- se a práticas já adotadas em democracias consolidadas (Faria; Rodrigues; Ormay, 2016, p. 4-5).

Além do PLIP, a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), em 2009, desempenhou papel decisivo no fortalecimento das organizações da sociedade civil envolvidas na pauta da democratização das comunicações. Como destacam Demarchi e Kerbauy (2016, p. 1) a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação no Brasil teve como consequência o fortalecimento de organizações da sociedade civil ocupadas com a democratização da mídia.

Essas iniciativas buscam enfrentar o histórico padrão de concentração midiática no país, que, segundo os mesmos autores, “se baseia na velha estrutura de propriedade familiar e no vínculo com as elites políticas locais e regionais” (Demarchi; Kerbauy, 2016, p. 2), criando um ambiente informacional vulnerável a distorções.

Outro projeto importante atualmente em debate é o Projeto de Lei nº 2630/2020, conhecido como PL das *Fake News*, que trata especificamente da disseminação de informações em plataformas digitais. Segundo Quaglio (2021), essa proposta busca equilibrar a proteção contra abusos informacionais com a preservação dos direitos fundamentais e a liberdade de expressão.

Embora seu foco principal não seja o Tribunal do Júri, as medidas previstas pelo projeto podem reduzir a circulação de informações distorcidas sobre casos de grande repercussão criminal, aliviando a pressão midiática sobre jurados e partes envolvidas.

Assim, as propostas legislativas em trâmite representam um esforço relevante para construir um novo marco regulatório que compatibilize liberdade de imprensa, pluralidade informacional e responsabilidade social.

2.3 Impacto potencial das propostas de lei no contexto do Tribunal do Júri

A ausência de regulamentação clara sobre a atuação midiática no Brasil tem efeitos que vão além da organização do setor de comunicação, repercutindo diretamente sobre a administração da justiça penal, especialmente no contexto do Tribunal do Júri. Silva e Toporoski (2018, p. 19) explicam que a ampla disseminação de informações pela mídia exerce forte influência sobre a opinião pública, o que se torna particularmente sensível no processo penal. Isso ocorre porque, ao selecionar e divulgar certos fatos, os meios de comunicação acabam moldando a forma como a sociedade percebe os crimes, afetando diretamente a formação da opinião dos jurados e, por consequência, o desfecho dos julgamentos. Essa dinâmica evidencia como a falta de regulamentação gera efeitos concretos sobre a formação da íntima convicção dos jurados, que podem ter sua percepção contaminada ainda antes do início do julgamento.

As propostas legislativas atualmente em tramitação buscam justamente reduzir os espaços de distorção midiática e fortalecer a pluralidade informacional. O Projeto de Lei de Iniciativa Popular para a Mídia Democrática (PLIP) propõe mecanismos como a

proibição da propriedade cruzada e a regionalização da produção cultural (Faria; Rodrigues; Ormay, 2016, p. 2), medidas que podem contribuir para descentralizar a produção de conteúdos e garantir uma maior diversidade de perspectivas. Com isso, seria possível enfraquecer a formação de narrativas hegemônicas e permitir que a sociedade, e especialmente os jurados, tivessem acesso a informações mais equilibradas, reduzindo o risco de pré- julgamentos.

Além disso, o debate sobre o PL das *Fake News* (Projeto de Lei nº 2630/2020) também revela preocupações específicas com a disseminação de conteúdos falsos ou distorcidos nas plataformas digitais. Segundo Quaglio (2021, p. 16), trata-se de encontrar um equilíbrio entre o combate aos abusos informacionais e a preservação da liberdade de expressão.

Essa discussão é relevante para o Tribunal do Júri porque muitos casos criminais de grande repercussão acabam sendo acompanhados de campanhas virtuais, *hashtags* e matérias tendenciosas, que podem pressionar os jurados e influenciar o ambiente do julgamento.

Assim, a aprovação dessas propostas legislativas representa não apenas um avanço no campo das comunicações, mas também uma salvaguarda importante para os princípios constitucionais do devido processo legal e da ampla defesa.

3 A (DIFÍCIL) RELAÇÃO ENTRE A MÍDIA E A DECISÃO DO CONSELHO DE SENTENÇA DO TRIBUNAL DO JÚRI

O Tribunal do Júri no Brasil apresenta características históricas e constitucionais que o tornam particularmente sensível à influência de fatores externos, como a atuação da mídia. Conforme destacam Silva e Toporoski (2018, p. 20-21):

> [...] o Tribunal do Júri, garantido pela Constituição Federal como cláusula pétrea, representa a participação direta da sociedade na decisão sobre crimes dolosos contra a vida. Entretanto, a crescente disseminação de informações por parte da mídia e das redes sociais na atualidade provocam preocupação quanto à imparcialidade dos jurados, principalmente no tocante ao impacto no princípio da presunção da inocência.

Diante desse contexto, a análise da relação entre mídia e decisão do conselho de sentença exige a consideração de casos concretos que ilustrem os efeitos da cobertura midiática sobre o processo penal.

3.1 Casos emblemáticos de influência da mídia no processo de decisão do Tribunal do Júri

Diversos casos emblemáticos no Brasil evidenciam como a cobertura midiática pode impactar significativamente a percepção pública e, potencialmente, influenciar a decisão dos jurados no Tribunal do Júri.

Um exemplo notório, embora não relacionado diretamente ao júri popular, é o caso Escola Base, ocorrido em 1994, quando donos e funcionários de uma escola infantil foram acusados de abuso sexual infantil sem provas conclusivas.

Conforme ressaltam Melo e Nunes (2018, p. 22) mesmo após a justiça concluir pela inocência dos acusados no caso da Escola Base, a mídia já havia os condenado publicamente, gerando uma verdadeira destruição de suas vidas. A população formou uma convicção de culpa antes de qualquer prova concreta, e a sede da Escola Base, que representava o meio de sustento e realização profissional dos proprietários, foi

depredada. Os envolvidos jamais conseguiram retomar suas rotinas, sendo marcados permanentemente por uma acusação infundada, apesar de inocentes perante o judiciário.

Bayer (2013, p. 13) também destaca as consequências devastadoras desse episódio ao observar que o caso Escola Base se tornou um dos exemplos mais conhecidos de erro jornalístico no Brasil, pois comprometeu de forma irreversível a vida privada de pessoas inocentes. A cobertura foi baseada em informações não verificadas, sem apuração rigorosa dos fatos, e contribuiu para estigmatizar os acusados como se já fossem condenados.

Diante desse cenário, é prudente afirmar que este episódio tornou-se um símbolo dos riscos da atuação midiática precipitada, demonstrando que, ainda que não haja condenação judicial, a destruição de reputações pode ocorrer no espaço público.

Já o caso do goleiro Bruno Fernandes, acusado em 2010 pelo homicídio de Eliza Samudio, está diretamente inserido no contexto do Tribunal do Júri e exemplifica os efeitos do julgamento midiático antecipado. Silva e Toporoski (2018, p. 16-17) destacam que o tratamento dado pela mídia foi marcadamente sensacionalista. Mesmo sem a comprovação material do crime, já que o corpo da vítima nunca foi encontrado, a imprensa consolidou desde o início a narrativa de que Eliza estava morta e de que Bruno era o mentor do homicídio.

Além disso, Lourenço e Scaravelli (2018, p. 12) reforçam que “já no caso Bruno, mesmo não existindo prova material do crime, ou seja, exame cadavérico, já que o corpo da vítima até hoje não foi encontrado; a divulgação do caso foi tão grande e sensacionalista que o réu já entrou no júri condenado.”

Esses exemplos demonstram como a atuação midiática intensa contribui para moldar percepções sociais e criar um ambiente de pressão que atinge não apenas a opinião pública, mas também os jurados, colocando em risco os princípios constitucionais da presunção de inocência, do contraditório e da ampla defesa.

3.2 Impacto da cobertura midiática na imparcialidade dos jurados

A garantia de um julgamento justo no âmbito do Tribunal do Júri é diretamente ameaçada quando a atuação da mídia extrapola o dever de informar e passa a exercer influência sobre a opinião pública e, por extensão, sobre os jurados.

Nesse sentido, Lima, Nunes e Silva (2019, p. 7), apontam que garantir um julgamento justo ao acusado torna-se uma tarefa especialmente difícil quando se trata de crimes que envolvem alto grau de violência, como os dolosos contra a vida, justamente por serem os que mais despertam o interesse da população.

Esse interesse popular alimenta uma lógica midiática centrada no sensacionalismo e na exploração emocional dos fatos, colocando em risco a imparcialidade necessária para o regular exercício da função jurisdicional.

Segundo Silva e Toporoski (2018, p. 16):

> [...] ao adotar o sensacionalismo como forma de manutenção de audiência, a mídia frequentemente se vale da exploração de crimes para atrair o público, criando muitas vezes verdadeiros espetáculos, com a exposição de imagens, linguagens exageradas com o objetivo de chocar a sociedade, até mesmo podendo apresentar informações incompletas ou imprecisas, o que acaba por intensificar a insegurança e o medo na sociedade.

Jurados, como cidadãos comuns sorteados da coletividade, estão expostos a essas informações e, por isso, correm o risco de formar convicções antecipadas, mesmo antes do início da instrução em plenário.

Dall'Acqua e Beloni (2020, p. 16) alertam que a mídia, de forma avassaladora, tem exercido influência sobre a organização do Judiciário, o que se evidencia quando certos processos passam a ser julgados com celeridade, em detrimento de outros que não receberam atenção nacional ou internacional. Além disso, os autores observam que a mídia interfere significativamente na formação da opinião pública, que tende a tomar como verdade informações veiculadas de maneira fragmentada e muitas vezes guiadas por interesses obscuros.

Da mesma forma, Melo e Nunes (2018, p. 15) ressaltam que, ao noticiar crimes, a mídia frequentemente viola direitos fundamentais ao apontar suspeitos como autores, atribuindo-lhes culpabilidade antes mesmo da instauração de um procedimento criminal válido que os reconheça como tal.

Esse fenômeno amplia os desafios para a preservação do devido processo legal, tornando essencial refletir sobre mecanismos de contenção do poder midiático na arena penal, especialmente no julgamento popular, onde a íntima convicção deveria ser formada exclusivamente com base nas provas produzidas em juízo.

3.3 O papel do Legislativo na proteção do devido processo penal diante da mídia

A relação entre mídia e processo penal revela que a preservação de um julgamento justo, especialmente no contexto do Tribunal do Júri, exige não apenas esforços do Judiciário, mas também medidas legislativas capazes de estabelecer limites claros para a atuação dos meios de comunicação. O ordenamento jurídico brasileiro consagra, no artigo 5º da Constituição Federal, dispositivos fundamentais que precisam ser considerados:

> Art. 5º, XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;
> Art. 5º, LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;
> Art. 5º, LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. (BRASIL, 1988, online)

Essas garantias, embora igualmente protegidas, muitas vezes entram em tensão prática no campo penal. Como destacam Peres e Brattes (2020, p. 5), "normalmente, é unicamente através da mídia que a população se informa dos acontecimentos contemporâneos, sem qualquer filtro ou visão crítica." Os veículos informativos não apenas noticiam, mas interpretam os fatos de acordo com sua linha editorial. Esse fenômeno, no campo criminal, gera impactos preocupantes. Como apontam os autores, "o campo midiático ultrapassa as barreiras do possível e emite uma visão sensacionalista do cenário criminal para a população consumidora de notícias" (Peres; Brattes, 2020, p. 7-8). Essa prática alimenta percepções sociais distorcidas que acabam recaindo sobre os jurados.

Melo e Nunes (2018, p. 15-16) observam que há um claro conflito entre direitos fundamentais, especialmente entre a liberdade de expressão e as garantias do suspeito ou acusado no âmbito do processo penal. Os autores destacam a necessidade de refletir sobre os abusos cometidos pela imprensa na divulgação de notícias relacionadas a fatos criminosos, uma vez que tais excessos podem comprometer os direitos individuais dos envolvidos.

É fundamental reconhecer que, por mais repugnante que o crime possa parecer, isso não pode implicar a perda dos direitos assegurados pela Constituição ao réu. Como

reforçam os autores, “o contraditório é uma peça fundamental do processo criminal, que busca exatamente reconstruir, formalmente, fatos pretéritos” (Peres; Brattes, 2020, p. 12).

Dessa forma, cabe ao Legislativo estabelecer um marco normativo que, sem restringir a liberdade de imprensa, implemente mecanismos para conter excessos midiáticos e assegurar a imparcialidade dos julgamentos. Qualquer solução duradoura deve buscar o equilíbrio entre a liberdade de expressão, o combate à desinformação e a proteção das garantias fundamentais dos acusados, evitando que princípios constitucionais entrem em conflito. Nesse sentido, Melo e Nunes (2018, p.17) reforçam que, embora a liberdade de expressão e pensamento seja essencial em um Estado Democrático de Direito, ela não pode se sobrepor aos direitos individuais, igualmente protegidos como direitos fundamentais.

3.4 Desafios Éticos no Equilíbrio entre Imprensa e Julgamento Penal

O debate ético acerca da atuação midiática no contexto penal brasileiro envolve um delicado equilíbrio entre liberdade de imprensa e preservação dos direitos fundamentais do acusado. Nascimento, Menezes e Silva (2024, p. 6) apontam que a falta de responsabilização da mídia pela veiculação de informações imprecisas tem impactos diretos na vida dos acusados e de seus familiares, já que a sociedade tende a tomar como verdade tudo o que é exposto pela imprensa, mesmo antes de qualquer pronunciamento judicial.

Bayer (2013, p. 4) complementa ao afirmar que a mídia contribui significativamente para a formação de opiniões ao selecionar quais temas são considerados mais relevantes, criando, assim, uma espécie de "verdade absoluta". No entanto, segundo o autor, essa liberdade de atuação muitas vezes é exercida de forma irresponsável, sem compromisso ético na exposição dos fatos. Essa postura transforma a notícia em espetáculo e alimenta uma lógica sensacionalista.

Esse comportamento acaba transformando a notícia em espetáculo, favorecendo uma lógica sensacionalista. Bayer (2013, p. 6) observa que nesse contexto, a presunção de inocência costuma ser desconsiderada, e as matérias adquirem um tom marcadamente sensacionalista. O autor destaca ainda que o foco da mídia tem sido a conquista de audiência, sem qualquer compromisso com a ética ou com os direitos do acusado.

Melo e Nunes (2018, p. 17) reforçam que empresas concessionárias de serviço público, sob o amparo da liberdade de expressão, frequentemente violam direitos fundamentais da personalidade e o direito à presunção de inocência de suspeitos e acusados, sem que o poder público adote medidas eficazes para proteger esses indivíduos.

Essa postura, na prática, amplia estereótipos criminais e alimenta uma narrativa punitivista, que reforça preconceitos sociais e distorce a função informativa da imprensa.

Os impactos disso são profundos, pois, como alertam Nascimento, Menezes e Silva, “a atuação da mídia, ao expor de maneira sensacionalista casos de grande repercussão, tem gerado consequências diretas sobre a imparcialidade das decisões judiciais” (2024, p. 23). Bayer acrescenta que “os meios de comunicação vêm fazendo é propagar o medo, maximizando a intervenção penal do Estado e criando estereótipos criminosos que fazem com que aumentem as desigualdades” (2013, p. 13).

Diante desse quadro, torna-se urgente não apenas refletir sobre os limites éticos do jornalismo, mas também implementar medidas concretas para mitigar tais influências.

3.5 Medidas para Mitigar a Influência da Mídia no Tribunal do Júri

Levando em conta a necessidade de mitigar a influência da mídia sobre os jurados, vários autores propõem um conjunto de soluções práticas. Nascimento, Menezes e Silva (2024) mencionam que “é imperativo fornecer instruções claras aos jurados. O juiz deve orientá-los a desconsiderar qualquer informação obtida fora do tribunal, inclusive as circuladas em redes sociais” (p. 22).

Além disso, os autores indicam medidas como o sequestro do júri, isto é, o isolamento físico e informacional dos jurados durante julgamentos de alta repercussão, para evitar contato com notícias externas, o treinamento preventivo dos jurados sobre os riscos da pressão midiática, e a adoção de restrições à divulgação de informações sensacionalistas pela imprensa durante o andamento do processo, sempre com o objetivo de proteger a imparcialidade das decisões (Nascimento; Menezes; Silva, 2024, p. 24).

Bayer (2013, p. 16) reforça a necessidade de repensar os métodos jornalísticos, ao observar que, em muitas situações, a atuação da imprensa extrapola seu dever de informar, adotando condutas que violam os direitos individuais dos envolvidos, seja pela forma, seja pelo conteúdo com que as notícias são apresentadas.

Dall’Acqua e Beloni (2020, p. 17-18) sugerem uma proposta mais ousada: modificar a composição do conselho de sentença, substituindo os jurados leigos por representantes da população que detenham ao menos um conhecimento jurídico básico. Para os autores, isso permitiria formar um corpo de jurados mais técnico e equilibrado, apto a decidir não apenas com base em argumentos emocionais ou pressões sociais, mas também em critérios de justiça e equidade. Essa mudança contribuiria para reduzir decisões motivadas pela comoção pública e aproximar o veredito de um julgamento mais justo e fundamentado.

Outra proposta, inspirada na prática adotada nos Estados Unidos, consiste na possibilidade de renúncia voluntária ao Tribunal do Júri, permitindo que o réu opte por ser julgado exclusivamente por um juiz togado, renunciando ao direito de ser julgado por um conselho de jurados leigos. Lima, Nunes e Silva (2019, p. 15-16) defendem que, diante da atual realidade do júri brasileiro, marcada por intensas influências externas, especialmente da mídia, essa alternativa poderia garantir de forma mais efetiva os direitos fundamentais do acusado.

Diante do exposto, além das intervenções processuais, é fundamental que os próprios veículos de comunicação se responsabilizem eticamente por seu papel social. Como apontam Nascimento, Menezes e Silva, “é imprescindível que a mídia assuma sua responsabilidade ética ao cobrir casos judiciais, evitando distorções dos fatos e respeitando a presunção de inocência dos réus” (2024, p. 24).

Nesse sentido, Lourenço e Scaravelli (2018, p. 13) concluem que a mídia deve exercer seu papel com cautela, limitando-se a informar a população de forma responsável, sem violar direitos fundamentais ou transformar o fato jurídico em forma de entretenimento. Para os autores, o devido processo legal no Tribunal do Júri depende diretamente da formação da convicção dos jurados com base no que foi exposto em plenário, sem interferências externas.

Melo e Nunes (2018, p. 24) reforçam que os direitos e garantias constitucionais do réu devem prevalecer em relação à liberdade de imprensa, justamente para permitir uma análise adequada dos fatos e um julgamento justo, livre de pré-julgamentos.

Da mesma forma, Silva e Toporoski (2018, p. 21) alertam que, embora a liberdade de imprensa seja um direito fundamental, ela não pode se sobrepor ao direito a um julgamento justo. Para os autores, é necessário encontrar um equilíbrio entre esses dois

valores constitucionais, garantindo que a imprensa continue informando a sociedade, mas sem interferir indevidamente no curso do processo penal.

Nesse sentido, Lopes Jr. (2018, p. 1.346) propõe uma solução prática para amenizar os riscos da influência midiática sobre os jurados, sugerindo, inspirado no modelo espanhol, a criação de um formulário simples, com perguntas objetivas, que seria preenchido manualmente pelos jurados, permitindo que justificassem brevemente sua decisão. Segundo o autor, essa medida viabilizaria uma demonstração mínima dos elementos que fundamentaram a convicção de cada jurado, mesmo dentro do modelo da íntima convicção.

Por fim, Torquato (2022, p. 23) chama atenção para um aspecto estrutural fundamental no debate sobre a regulação da mídia, ao observar que, embora já existam dispositivos legais e constitucionais voltados para esse tema, sua principal fragilidade reside na falta de efetividade. O autor argumenta que, sem um órgão regulador forte, autônomo e com real capacidade de fiscalização e sanção, mesmo uma legislação mais moderna e democrática terá impacto limitado e será incapaz de promover mudanças substanciais a longo prazo.

Dessa forma, todas essas estratégias, articuladas com reformas legislativas e políticas públicas, são fundamentais para garantir que o Tribunal do Júri funcione de maneira justa, equilibrada e livre das pressões externas que comprometem a imparcialidade das decisões.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste artigo permitiu compreender como a ausência de regulamentação eficaz da mídia pode influenciar o processo decisório do Tribunal do Júri de diversas maneiras, expondo fragilidades nas garantias constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e da presunção de inocência.

É possível verificar que a cobertura midiática, especialmente quando marcada por sensacionalismo e antecipação de julgamentos, influencia a percepção social sobre os crimes e, consequentemente, compromete a imparcialidade dos jurados.

Casos emblemáticos, como os da Escola Base e do goleiro Bruno, demonstram claramente os efeitos prejudiciais que a atuação midiática sem controle pode provocar, inclusive dificultando a reconstrução das provas necessária ao processo penal. Esses exemplos reforçam a necessidade urgente de medidas legislativas que não apenas limitem os excessos informativos, mas também preservem os direitos fundamentais do acusado e garantam a legitimidade das decisões proferidas pelo júri popular.

Além desses casos já conhecidos, episódios recentes evidenciam que o problema persiste e exige atenção imediata. Em um programa não jornalístico da Rede Globo, denominado Encontro, o pai de uma adolescente assassinada foi informado, ao vivo, de que o suposto autor do crime seria um conhecido da família, antes mesmo de qualquer investigação concluída. O impacto emocional dessa exposição nacional ao vivo levanta questionamentos profundos sobre a responsabilidade da mídia na divulgação de informações, especialmente em casos que, notoriamente, irão a júri popular e que, antes mesmo de formalizados, já se transformam em espetáculos midiáticos.

Embora propostas legislativas representem avanços no debate público, ainda há um longo caminho a ser percorrido para alcançar um equilíbrio real entre liberdade de expressão, direito à informação e proteção das garantias processuais.

Superar esse desafio não depende apenas de ajustes pontuais, mas exige uma reforma institucional ampla, que envolva Legislativo, Executivo e Judiciário, aliada a um debate público qualificado sobre os limites éticos e jurídicos da comunicação social no Brasil.

O estudo identificou, ainda, que medidas inovadoras, como a possibilidade de renúncia voluntária ao Tribunal do Júri, inspirada na prática norte-americana, e a eventual composição do conselho de sentença por jurados com conhecimento jurídico mínimo, podem contribuir para reduzir os riscos de decisões contaminadas por pressões externas. Também foram destacadas propostas como o sequestro do júri, a adoção de orientações claras aos jurados e o fortalecimento de órgãos reguladores independentes capazes de fiscalizar e aplicar sanções aos veículos midiáticos que extrapolam seus limites éticos e legais. Outra sugestão relevante, inspirada em um modelo espanhol, é a implementação de um formulário simples a ser preenchido pelos jurados, no qual eles indicariam, de forma breve e objetiva, os principais critérios que fundamentaram suas decisões.

Ainda, é essencial fortalecer a atuação ética dos próprios veículos de imprensa, que devem assumir maior responsabilidade social ao reportar casos criminais, respeitando a presunção de inocência e evitando alimentar narrativas punitivistas que pressionam o julgamento popular.

Somente a conjugação de mudanças legislativas, reformas institucionais e uma maior conscientização ética poderá garantir que o Tribunal do Júri continue a exercer sua função democrática de forma legítima, justa e livre das pressões indevidas da mídia.

REFERÊNCIAS

BAYER, Diego Augusto. **Ética dos meios de comunicação no direito penal: realidade ou utopia.** TerCi, Santo Ângelo, v. 2, n. 2, p. 154-173, jul./dez. 2013.

BONFIM, Edilson M. **No tribunal do júri.** Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2018. BRASIL. Código de Processo Criminal**. Decreto de 29 de novembro de 1832.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-29-11-1832.htm. Acesso em: 2 maio 2025.

BRASIL. Constituição (1988**). Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 130/DF.** Relator: Ministro Carlos Ayres Britto. Brasília, DF: STF, 30 abr. 2009. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=574373. Acesso em: 2 maio 2025.

CAMPOS, Walfredo C. **Tribunal do Júri: Teoria e Prática.** 4. Ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2015.

DEMARCHI, Carlos Henrique; KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **A proposta de um novo marco regulatório para a comunicação no Brasil e as políticas para o setor**. Disponível em: https://revista.ibict.br/liinc/article/view/3694. Acesso em: 30 abr. 2025.

DALL'ACQUA, Ronaldo; BELONI, Alexandro. **O poder da mídia e o Tribunal do Júri: influência ou não no veredito do conselho de sentença.** Revista de Estudos Jurídicos e Sociais da UNICESUMAR, Maringá, v. 3, n. 2, p. 1-24, 2020.

FARIA, Alessandra Maia Terra de; RODRIGUES, Theófilo Codeço Machado; ORMAY, Larissa Santiago. **Sociedade civil e regulação da mídia: estudo de caso sobre o PL da mídia democrática.** Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação – E-Compós, Brasília, v. 19, n. 2, maio/ago. 2016. Disponível em: https://www.e-compos.org.br/e-compos/article/view/1249/892. Acesso em: 2 maio 2025.

GOULART, Fábio R. **Tribunal do Júri: aspectos críticos relacionados à prova.** Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2008.

LIMA, Rafael Catani; NUNES, Danilo Henrique; SILVA, Jonatas dos Santos. **A influência da mídia nos jurados: aspectos legais, doutrinários e jurisprudenciais.** Revista Jurídica da UNAERP, Ribeirão Preto, v. 24, n. 2, p. 1-20, 2019.

LOPES JR., Aury. **Direito processual penal.** 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

LOURENÇO, Denise Campos; SCARAVELLI, Gabriela Piva. **A influência da mídia no Tribunal do Júri.** In: SIMPÓSIO DE SUSTENTABILIDADE E CONTEMPORANEIDADE NAS CIÊNCIAS SOCIAIS, 6., 2018, Cascavel. Anais [...]. Cascavel: Centro Universitário Fundação Assis Gurgacz, 2018.

MELO, Letícia Cassiane; NUNES, Geilson. **A influência da mídia no Tribunal do Júri.** Revista Jurídica Direito & Realidade, v. 6, n. 6, 2018.

MELLO, Patricia Perrone C. **Nos Bastidores do STF.** Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2015.

NASCIMENTO, Fabiana Cristina; MENEZES, Vitor Ribeiro; SILVA, Fábio Francisco. **Influência da mídia no processo penal brasileiro: desafios e perspectivas.** Revista Jurídica, v. 1, n. 3, p. 1-28, 2024.

PERES, Lorena; BRATTES, Luiza. **O poder da mídia e o Tribunal do Júri.** Revista de Estudos Jurídicos e Sociais, Maringá, v. 3, n. 2, p. 1-24, 2020.

QUAGLIO, Laura Oliveira. **Jurisdição internacional e as fake news na era da pós-verdade: uma análise das leis no âmbito do direito digital vigentes no Brasil e o PL nº 2630/2020.** Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito). Disponível em: https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/31841. Acesso em: 2 maio 2025.

RANGEL, Paulo. Tribunal do Júri – Visão Linguistica, Histórica, Social e Juridica. 6. Ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2018.

SCHREIBER, Anderson. **Direito e Mídia.** Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2013.

SILVA, Luciana Fernandes da; TOPOROSKI, Gabriela. **A influência da mídia nas decisões do Tribunal do Júri.** Curitiba: Unicuritiba, 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito). Disponível em: https://repositorio.unicuritiba.edu.br/jspui/handle/123456789/4966. Acesso em: 2 maio 2025.

TORQUATO, Chalini. **Regulação da mídia no Brasil: panorama histórico e desafios democráticos para a retomada do debate.** Comunicação & Informação, Goiânia, GO, v. 25, p. 763–787, 2022. DOI: 10.5216/ci.v25.74626. Disponível em: https://revistas.ufg.br/ci/article/view/74626. Acesso em: 4 maio 2025.

OS IMPACTOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019 NA APOSENTADORIA ESPECIAL

Claudio Dantas Correia Junior[1]
Carlos Alberto Hartwig[2]

Resumo: Este artigo analisará os impactos da Emenda Constitucional (EC) nº 103/2019 na aposentadoria especial do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), destacando as alterações promovidas em relação ao regime anterior. Inicialmente, será abordada a aposentadoria especial antes da reforma, seu conceito, fundamentos, requisitos, comprovação e cálculo do benefício, além da conversão de tempo especial em comum. Em seguida, serão examinadas as principais mudanças introduzidas pela EC nº 103/2019, como a exigência de idade mínima, a nova sistemática de cálculo do benefício e a vedação da conversão de tempo especial em comum. Por fim, serão avaliadas as perspectivas dessas alterações, considerando a introdução da idade mínima, as mudanças no valor do benefício e os aspectos controversos da vedação da conversão, com base na legislação, doutrina e jurisprudência. A pesquisa utilizará método dedutivo e abordagem bibliográfica, com foco em doutrina e jurisprudência. O estudo constatou que a EC nº 103/2019 restringiu direitos dos trabalhadores expostos a condições nocivas, comprometendo a natureza protetiva da aposentadoria especial.

Palavras-chave: Impactos, emenda, aposentadoria.

Abstract: This article will analyze the impacts of Constitutional Amendment (CA) Nº 103/2019 on special retirement under the General Social Security Regime (RGPS), highlighting the changes introduced in relation to the previous regime. Initially, the special retirement before the reform will be addressed, its concept, foundations, requirements, proof and calculation of the benefit, in addition to the conversion of special time into common time. Next, the main changes introduced by CA n. 103/2019 will be examined, such as the minimum age requirement, the new system for calculating the benefit and the prohibition of converting special time into common time. Finally, the perspectives of these changes will be assessed, considering the introduction of the minimum age, the changes in the value of the benefit and the controversial aspects of the prohibition of conversion, based on legislation, doctrine and case law. The research will use a deductive method and a bibliographical approach, focusing on doctrine and case law. The study found that CA nº 103/2019 restricted the rights of workers exposed to harmful conditions, compromising the protective nature of special retirement.

Keywords: Impactos, amendment, retirement.

INTRODUÇÃO

Este artigo analisará os impactos da Emenda Constitucional (EC) nº 103/2019 na aposentadoria especial no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), com foco nas alterações introduzidas em relação ao regime anterior, utilizando pesquisa bibliográfica e método dedutivo.

O tema é de extrema relevância, pois a EC nº 103/2019 promoveu transformações significativas no sistema previdenciário brasileiro, afetando diretamente trabalhadores expostos a condições insalubres ou perigosas, com impactos jurídicos, sociais e econômicos. A reforma dificulta o acesso à aposentadoria especial, aumentando a vulnerabilidade social dessa parcela da população, e levanta questões sobre o equilíbrio entre sustentabilidade econômica e a proteção de direitos fundamentais. Este estudo contribuirá para o Direito Previdenciário ao analisar essas mudanças, oferecendo reflexões que subsidiem o debate acadêmico e o aprimoramento das normas, em um contexto de desafios concretos para a proteção social.

1. Estudante do nono semestre do Curso de Direito da Universidade da Região de Joinville - Univille.
2. Docente, Mestre do Curso de Direito da Universidade da Região de Joinville - Univille.

No primeiro momento, esse artigo irá trabalhar com a base doutrinaria da aposentadoria especial no RGPS, antes da EC nº 103/2019, será examinada em seu conceito, fundamentos, requisitos, comprovação, cálculo do benefício e a conversão de tempo especial em comum, destacando sua função protetiva aos trabalhadores expostos a condições insalubres ou perigosas, conforme previsto na Lei nº 8.213/1991.

Em um segundo momento, este trabalho analisará as principais alterações da EC nº 103/2019 na aposentadoria especial no RGPS, dentre elas a implementação da idade mínima, a nova sistemática de cálculo do benefício e a vedação da conversão de tempo especial em comum, com base na legislação, doutrina e jurisprudência aplicáveis.

Por fim, serão exploradas as perspectivas dessas alterações, analisando os impactos da idade mínima, que prolonga a exposição a agentes nocivos, a redução do valor do benefício, que compromete a dignidade do trabalhador, e os aspectos controversos da vedação da conversão, que restringe a flexibilidade previdenciária, com base na doutrina, legislação e jurisprudência, incluindo o entendimento do Supremo Tribunal Federal nos Temas 942 e 555.

1 APOSENTADORIA ESPECIAL NO REGIME ANTERIOR À EC Nº 103/2019

Este tópico examina a aposentadoria especial no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) antes da Emenda Constitucional (EC) nº 103/2019, abordando seu conceito, fundamentos, requisitos, comprovação, cálculo do benefício e conversão do tempo especial em comum, com base na legislação, doutrina e jurisprudência pertinentes.

1.1 Conceito e fundamentos da aposentadoria especial

Entre as diversas modalidades de aposentadoria previstas no sistema previdenciário brasileiro, regulamentado pela Lei nº 8.213/91, destaca-se a aposentadoria especial, prevista na alínea d, inciso I do art. 18, cuja finalidade é proteger os trabalhadores expostos a condições laborais prejudiciais à saúde ou à integridade física. Essa proteção é reforçada pelo art. 57 do mesmo diploma legal que dispõe: “A aposentadoria especial será devida, [...] ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física [...]” (BRASIL, Lei nº 8.213, 1991, sem paginação).

Sendo assim, essa modalidade de aposentadoria tem como fundamento, conforme estabelecido no referido dispositivo legal, a necessidade de compensar os riscos ocupacionais aos quais o trabalhador está submetido ao longo de sua carreira. Na perspectiva de Vianna (2022, p. 510):

> A aposentadoria especial é uma espécie de aposentadoria por tempo de contribuição devida ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante um certo período de tempo.

A aposentadoria especial, na visão de Castro e Lazzari (2023), tem como objetivo principal a compensação pelo esforço físico e pela exposição a agentes químicos, biológicos, físicos ou outras condições prejudiciais que aceleram o desgaste do corpo e aumentam a vulnerabilidade do trabalhador a doenças ocupacionais, ressaltando o caráter protetivo do benefício.

Anteriormente à EC nº 103/2019, como trazem Castro e Lazzari (2023), o trabalhador que exercesse atividades nessas condições poderia se aposentar com menos

tempo de contribuição do que as demais modalidades de aposentadoria, considerando-se o tempo de serviço exposto a tais agentes.

Desde modo, Castro e Lazzari (2023), para A concessão da aposentadoria especial era fundamentada na Lei nº 8.213/1991, que regulava as condições e os requisitos para essa modalidade de aposentadoria. Essa proteção visava reconhecer que os riscos à saúde e à integridade física exigem uma compensação justa, permitindo que o trabalhador pudesse gozar de uma aposentadoria digna após períodos de exposição a condições prejudiciais.

1.2 Requisitos para concessão do benefício

A aposentadoria especial é um benefício previdenciário voltado para trabalhadores expostos a condições especiais, exigindo o cumprimento de requisitos específicos para sua concessão, conforme Góes (2022, p. 200):

> A concessão da aposentadoria especial dependerá de comprovação pelo segurado, perante o INSS, do tempo de trabalho permanente, não ocasional nem intermitente, em condições especiais que prejudiquem a saúde, durante o período mínimo fixado em lei. O segurado deverá comprovar, além do tempo de trabalho, exposição aos agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde, pelo período equivalente ao exigido para a concessão do benefício.

Os requisitos para a concessão desse benefício são, portanto, rigorosos e exigem documentação detalhada. O trabalhador deve apresentar provas que evidenciem a exposição contínua aos agentes nocivos ao longo de sua jornada de trabalho.

Essa documentação, segundo Góes (2022), é crucial tanto para garantir o direito do trabalhador quanto para assegurar que o sistema previdenciário conceda a aposentadoria especial apenas a quem realmente preenche os requisitos legais, evitando fraudes e assegurando a justa compensação para aqueles que laboram em condições insalubres ou perigosas.

1.3 Comprovação da atividade especial

A comprovação do exercício de atividade especial, como destacam Castro e Lazzari (2023), é essencial para a concessão de benefícios previdenciários, exigindo análise cuidadosa da legislação vigente à época do trabalho e dos documentos específicos exigidos.

Desta forma, é necessário analisar os requisitos inerentes à legislação vigente do período laborado, para constatação da atividade especial. Nesse sentido, Castro e Lazzari (2023, p. 341) explicam:

> A Lei nº 9.732, de 1998, deu nova redação aos §§ 1º e 2º do art. 58 da Lei nº 8.213/1991, estabelecendo que a comprovação da efetiva exposição do segurado aos agentes nocivos será feita mediante formulário – na forma estabelecida pelo INSS –, emitido pela empresa ou seu preposto, com base em laudo técnico de condições ambientais do trabalho expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho nos termos da legislação trabalhista. Do laudo técnico deverá constar informação sobre a existência de tecnologia de proteção coletiva ou individual que diminua a intensidade do agente agressivo a limites de tolerância e recomendação sobre a sua adoção pelo estabelecimento respectivo.

Nesse contexto, o Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) é essencial para documentar as condições de trabalho, sendo definido por Castro e Lazzari (2023, p. 341):

> Considera-se Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) o documento histórico-laboral do trabalhador, segundo modelo instituído pelo INSS, que, entre outras informações, deve conter dados administrativos da empresa e do trabalhador; registros ambientais; e responsáveis pelas informações.

Complementarmente, o Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho (LTCAT), base para o PPP, é descrito por Castro e Lazzari (2023, p. 343):

> O Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho (LTCAT) é um documento com caráter pericial, de iniciativa da empresa, com a finalidade de propiciar elementos ao INSS para caracterizar ou não a presença dos agentes nocivos à saúde ou à integridade física relacionados no Anexo IV do Decreto nº 3.048/1999. O LTCAT deverá ser assinado por engenheiro de segurança do trabalho ou por médico do trabalho.

Portanto, conforme os autores, a comprovação da atividade especial requer a apresentação de documentos específicos, como o PPP e o LTCAT, que devem ser elaborados e apresentados de acordo com as exigências legais e respeitando o direito adquirido do trabalhador conforme a legislação vigente no período em que a atividade foi exercida. O cumprimento rigoroso desses requisitos garante que o trabalhador tenha acesso aos benefícios previdenciários, assegurando a justa proteção por sua exposição a condições de trabalho prejudiciais à saúde.

1.4 Cálculo do salário de benefício

O cálculo do benefício da aposentadoria especial, conforme destacam Castro e Lazzari (2023), passou por significativas modificações ao longo dos anos, com o objetivo de garantir uma proteção adequada aos trabalhadores expostos a condições nocivas. As reformas legislativas implementadas, especialmente nas décadas de 1990, introduziram critérios específicos para definir o valor deste benefício previdenciário, levando em conta a necessidade de um tratamento diferenciado para essas categorias de segurados.

De acordo com Castro e Lazzari (2023, p. 347):

> A aposentadoria especial, a partir de 29.04.1995, tinha renda mensal equivalente a 100% do salário de benefício (Lei nº 9.032/1995). Para os que passaram a ter direito ao benefício após a vigência da Lei nº 9.876/1999, o cálculo se deu sobre a média dos maiores salários de contribuição equivalentes a 80% do período contributivo, a partir de julho de 1994, nesse caso sem a incidência do fator previdenciário.

Assim, de acordo com os autores citados acima, observa-se que a estrutura do cálculo da aposentadoria especial passou por duas alterações legislativas importantes. Inicialmente, com a Lei nº 9.032/1995, foi garantido que o valor da aposentadoria especial seria de 100% do salário de benefício, oferecendo uma proteção integral para os trabalhadores expostos a condições prejudiciais à saúde. No entanto, a mudança trazida pela Lei nº 9.876/1999 se revelou mais benéfica ao calcular o valor do benefício com base na média dos 80% maiores salários de contribuição, excluindo o fator previdenciário.

Essa formulação, segundo Castro e Lazzari (2023), foi mais justa ao refletir a trajetória contributiva do trabalhador sem aplicar o fator previdenciário, e preservou o

caráter protetivo da aposentadoria especial, garantindo benefícios condizentes com os riscos enfrentados por segurados expostos a agentes nocivos.

1.5 Conversão do tempo especial em comum

A conversão do tempo de serviço especial em comum é um mecanismo fundamental do sistema previdenciário brasileiro, previsto no art. 57, §5º da Lei nº 8.213/1991, que compensa o desgaste sofrido por trabalhadores expostos a condições nocivas, permitindo somar esse tempo à contribuição para outras modalidades de aposentadoria (BRASIL, Lei nº 8.213, 1991, sem paginação).

Como explicam Castro e Lazzari (2023, p. 348):

> A conversão de tempo de serviço trabalho em condições especiais para tempo de atividade comum consiste na transformação daquele período com determinado acréscimo compensatório em favor do segurado, pois esteve sujeito a trabalho (perigoso, penoso ou insalubre) prejudicial à sua saúde.

Esse acréscimo, conforme Vianna (2022, p. 515), reconhece a exposição a agentes nocivos e permite que o trabalhador, mesmo sem preencher os requisitos para a aposentadoria especial, utilize o tempo especial convertido em comum:

> O instituto da conversão de tempo de serviço comum em especial e vice-versa é fundamental para a vida previdenciária do segurado. Por meio dele, o trabalhador que laborou por anos em atividade sujeita a tempo especial – frente de produção em mina de carvão, por exemplo – e, depois, passa a desenvolver atividade comum – inicia atividade no escritório de uma empresa –, pode converter aquele tempo especial em comum, mediante simples equação matemática que considera o tempo necessário para aposentadoria numa atividade e em outra.

Portanto, a conversão de tempo especial em comum, conforme a norma jurídica e destacada pelos autores, garante uma compensação justa aos trabalhadores expostos a condições adversas, permitindo que o tempo de serviço seja valorizado de forma diferenciada para assegurar uma aposentadoria digna.

2 ALTERAÇÕES NA APOSENTADORIA ESPECIAL APÓS A EC Nº 103/2019

Este tópico abordará as principais alterações da EC nº 103/2019 na aposentadoria especial do RGPS, abordando a implementação da idade mínima, a nova sistemática de cálculo do benefício e a vedação da conversão de tempo especial em comum, com base na legislação, doutrina e jurisprudência aplicáveis.

2.1 Principais alterações introduzidas pela reforma

Ao longo das últimas décadas, diversas reformas previdenciárias foram implementadas com o objetivo de equilibrar as contas públicas, diante do alegado déficit do sistema. Embora apresentadas como necessárias a sua sustentabilidade, tais reformas – em especial a EC nº 103/2019 – promoveram uma retração nos direitos sociais, mediante o aumento dos requisitos de acesso e a redução do valor dos benefícios, tal linha de pensamento fica evidente já na exposição de motivos da proposta (Brasil, Exposição de Motivos nº 00029, 2019, sem paginação), que declara:

> [...] A presente proposta estabelece nova lógica mais sustentável e justa de funcionamento para a previdência social, regras de transição, disposições

> transitórias e dá outras providências. A adoção de tais medidas mostra-se imprescindível para garantir, de forma gradual, a sustentabilidade do sistema atual, evitando custos excessivos para as futuras gerações e comprometimento do pagamento dos benefícios dos aposentados e pensionistas, e permitindo a construção de um novo modelo que fortaleça a poupança e o desenvolvimento no futuro.

No âmbito do RGPS, para Lazzari *et al.* (2020), a EC nº 103/2019 provocou alterações na aposentadoria especial, impactando diretamente os trabalhadores expostos a agentes nocivos. As novas regras impuseram restrições relevantes a direitos que haviam sido consolidados ao longo de décadas de evolução legislativa e jurisprudencial, os quais reconheciam a necessidade de proteção antecipada aos trabalhadores cujas atividades comprometem a saúde e a integridade física.

Conforme bem ressalta Garcia (2025, p. 425), "a aposentadoria especial é benefício previdenciário assegurado no plano constitucional, com natureza de direito fundamental e social, integrando, assim, o sistema da Seguridade Social, em sua vertente contributiva". Ou seja, não se trata de um benefício secundário ou acessório, mas de uma garantia constitucional com caráter preventivo. Para Garcia (2025), sua lógica sempre foi retirar o trabalhador do ambiente laboral de risco de forma mais célere, evitando o adoecimento ou a morte em decorrência da exposição contínua a condições insalubres, perigosas ou penosas. Nesse modelo, não se exigia a comprovação de dano efetivo à saúde, bastando o risco potencial decorrente da atividade.

Essa concepção também foi reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, STF, 2015, p. 39) no tema de repercussão geral 555, ao vincular a aposentadoria especial à dignidade da pessoa humana. Segundo entendimento da Corte:

> […] deve-se indagar: qual a finalidade da previsão constitucional do benefício previdenciário da aposentadoria especial? Por óbvio, é a de amparar, tendo em vista o sistema constitucional de direitos fundamentais que devem sempre ser perquiridos — vida, saúde, dignidade da pessoa humana —, o trabalhador que laborou em condições nocivas e perigosas à sua saúde, de forma que a possibilidade do evento danoso pelo contato com os agentes nocivos levam à necessidade de um descanso precoce do ser humano, o que é amparado pela Previdência Social.

Conforme Garcia (2025), a reforma de 2019 alterou significativamente a lógica da aposentadoria especial, introduzindo a exigência de idade mínima, rompendo com o critério anterior baseado apenas no tempo de exposição aos agentes nocivos. Assim, passou-se a requerer 55 anos de idade para 15 anos de exposição, 58 anos para 20 anos e 60 anos para 25 anos de exposição.

Nesse contexto, Garcia (2025, p. 425) critica os impactos dessa nova exigência:

> Como se pode notar, além da necessidade de comprovação do exercício de atividades com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, durante 15, 20 ou 25 anos, exige-se certa idade mínima do segurado, que varia conforme o tempo de contribuição da modalidade de atividade especial, o que pode se revelar injusto e tornar bastante difícil a concessão da aposentadoria especial. Essa exigência de idade mínima para a aposentadoria especial, em termos práticos, pode dificultar que o segurado consiga se afastar da atividade prejudicial à saúde, mesmo tendo cumprido o tempo de exposição e contribuição.

Outra mudança expressiva promovida pela EC nº 103/2019 foi na fórmula de cálculo do benefício, conforme previsto no seu art. 26. Abandonou-se a média dos 80% maiores salários de contribuição, passando-se a considerar a totalidade das contribuições, com aplicação de um coeficiente inicial de 60% da média, acrescido de 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos (homens) ou 15 anos (mulheres) (BRASIL, Emenda Constitucional nº 103, 2019, sem paginação).

A reforma também vedou a conversão de tempo especial em comum para os períodos posteriores à sua promulgação. Antes, essa conversão permitia acréscimos de 20% (mulheres) ou 40% (homens), antecipando a concessão da aposentadoria comum. Agora, essa possibilidade limita-se aos períodos anteriores à EC nº 103/2019 (BRASIL, Emenda Constitucional nº 103, 2019, sem paginação).

2.2 Implementação da idade mínima

Uma das mudanças mais significativas da EC nº 103/2019 foi a introdução de idade mínima para a concessão da aposentadoria especial, um requisito inexistente no regime anterior. Conforme estabelecido por Castro e Lazzari (2023, p. 352):

> A definição da idade mínima constou do art. 19, § 1º, da EC nº 103/2019, sendo fixada em: 55, 58 ou 60 anos, a depender do tempo de exposição de 15, 20 ou 25 anos, respectivamente. Aplicável apenas para os pedidos de aposentadoria especial concedidos nas novas regras fixadas pela EC nº 103/2019.

Essa exigência combina idade mínima com tempo de exposição aos agentes nocivos, conforme reforçado por Vianna (2022, p. 514):

> A nova regra permanente conjuga os critérios de idade mínima e tempo de efetiva exposição aos agentes nocivos, de sorte que a idade mínima para aposentadoria especial restou fixada em 55 anos para o trabalhador sujeito à atividade especial de 15 anos de contribuição.

A introdução da idade mínima, para Vianna (2022), altera a lógica da aposentadoria especial, que antes permitia a aposentadoria com base exclusivamente no tempo de exposição (15, 20 ou 25 anos, dependendo do grau de nocividade). Agora, mesmo trabalhadores que completem o tempo de exposição necessário precisam atingir a idade mínima correspondente, o que pode prolongar sua permanência em condições laborais prejudiciais. Essa mudança é particularmente gravosa em atividades de alta periculosidade, como as de mineração subterrânea, onde a exposição prolongada aumenta os riscos à saúde.

De tal modo, para Vianna (2022) a exigência de idade mínima reflete a intenção de uniformizar as regras previdenciárias, mas desconsidera as especificidades das atividades especiais, que justificam tratamento diferenciado. A combinação de tempo de exposição e idade mínima pode comprometer a saúde do trabalhador, contrariando o princípio da proteção social inerente à seguridade social.

2.3 Nova sistemática de cálculo do benefício

Antes da EC nº 103/2019, conforme Castro e Lazzari (2023), a aposentadoria especial era altamente vantajosa, pois garantia ao trabalhador um benefício calculado com base na média dos 80% maiores salários de contribuição, descartando os 20% menores, o que elevava significativamente o valor da renda mensal

inicial (RMI). Esse mecanismo beneficiava especialmente os trabalhadores cujas contribuições iniciais, geralmente mais baixas, eram excluídas do cálculo. Além disso, o benefício correspondia a 100% do salário de benefício, sem a aplicação do fator previdenciário, reforçando o caráter protetivo da modalidade.

Com a entrada em vigor da EC nº 103/2019, segundo Castro e Lazzari (2023), o cálculo do salário de benefício passou a considerar 100% dos salários de contribuição desde julho de 1994 (início do Plano Real) ou do início da contribuição, sem a possibilidade de excluir os 20% menores salários. Essa mudança reduz a média contributiva, especialmente para trabalhadores que iniciaram suas carreiras com salários mais baixos, impactando diretamente o valor da RMI,

Como trazem Castro e Lazzari (2023, p. 354):

> [...] c) Para os benefícios concedidos com tempo trabalhado após a EC nº 103/2019: corresponderá a 100% do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.

Segundo Castro e Lazzari (2023), a EC nº 103/2019 também alterou a forma de apuração da RMI. Antes da reforma, o benefício correspondia a 100% do salário de benefício. Após a reforma, passou a ser calculado com base em 60% do salário de benefício, com acréscimo de 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos para homens, 15 anos para mulheres, ou 15 anos em atividades especiais de maior risco, como as de mineração subterrânea.

Nesse sentido, Castro e Lazzari (2023, p. 354) esclarecem:

> – Até a entrada em vigor da EC nº 103/2019: 100% do salário de benefício.
> – Com cômputo de tempo especial após a EC nº 103/2019: 60% do valor do salário de benefício, com acréscimo de dois pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 anos de contribuição, para os homens, e de 15 anos, para as mulheres, e nos casos de atividades especiais de 15 anos.

Essa nova regra, na visão dos autores citados acima, implica que, para alcançar 100% do salário de benefício, o trabalhador precisa contribuir por 40 anos (20 anos + 20 anos para atingir os 40% adicionais), um requisito extremamente oneroso, considerando o desgaste físico e psicológico das atividades especiais. A exigência de longos períodos de contribuição contraria o objetivo original da aposentadoria especial, que é permitir a saída precoce do mercado de trabalho em razão dos riscos ocupacionais. Como resultado, a RMI torna-se significativamente inferior àquela garantida pelo regime anterior, comprometendo a proteção social e a dignidade do trabalhador aposentado.

A redução do valor do benefício, aliada à inclusão de todos os salários de contribuição, evidencia um descompasso entre as finalidades da seguridade social, previstas no art. 194 da CF/88, e as novas regras previdenciárias. A aposentadoria especial, concebida para compensar os danos à saúde decorrentes de condições laborais adversas, perde eficácia ao impor condições que dificultam o acesso a um benefício condizente com os sacrifícios enfrentados (BRASIL, Constituição Federal,1988, sem paginação).

2.4 Vedação da conversão de tempo especial

A EC nº 103/2019, de acordo com Castro e Lazzari (2023), também vedou a conversão de tempo especial em comum para períodos trabalhados após sua entrada em vigor, alterando um mecanismo essencial para a flexibilização do cômputo de

contribuições. No regime anterior, o tempo especial podia ser convertido em tempo comum com acréscimos compensatórios, beneficiando trabalhadores que não completassem os requisitos para a aposentadoria especial.

Conforme destacado por Castro e Lazzari (2023, p. 348):

> Há de se ressaltar que, até o advento da EC nº 103/2019, o tempo de trabalho exercido sob condições especiais consideradas prejudiciais à saúde ou à integridade física, conforme a legislação vigente à época, será somado, após a respectiva conversão, ao tempo de trabalho exercido em atividade comum. Esse entendimento está contemplado no Decreto nº 4.827, de 03.12.2003.

O artigo 25, § 2º, da EC nº 103/2019 (Brasil, Emenda Constitucional nº 103, 2019, sem paginação) limitou essa possibilidade, preservando a conversão apenas para períodos trabalhados até 12 de novembro de 2019:

> Será reconhecida a conversão de tempo especial em comum, na forma prevista na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, ao segurado do Regime Geral de Previdência Social que comprovar tempo de efetivo exercício de atividade sujeita a condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, cumprido até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, vedada a conversão para o tempo cumprido após esta data.

Essa vedação foi regulamentada pelo Decreto nº 10.410/2020, que reconhece o direito adquirido à conversão para períodos anteriores à reforma, conforme Castro e Lazzari (2023, p. 349):

> Observando a regra de direito adquirido à conversão do tempo especial exercido até 13.11.2019, o RPS no art. 188-P, §§ 5º e 6º (redação dada pelo Decreto nº 10.410/2020) autoriza a conversão sem qualquer impeditivo e reconhece que a caracterização e a comprovação do tempo de atividade sob condições especiais obedecerão ao disposto na legislação em vigor à época da prestação do serviço.

A vedação da conversão para períodos posteriores à EC nº 103/2019, para Castro e Lazzari (2023), restringe a flexibilidade do sistema previdenciário, dificultando o acesso a outras modalidades de aposentadoria para trabalhadores que alternam entre atividades especiais e comuns. Essa mudança reduz a proteção social, especialmente para aqueles que, por mudanças na carreira ou outras circunstâncias, não conseguem completar o tempo necessário para a aposentadoria especial.

3 IMPACTOS DA EC Nº 103/2019 NA APOSENTADORIA ESPECIAL

Este tópico examinará as transformações na aposentadoria especial no RGPS após a EC nº 103/2019, abordando as perspectivas da exigência de idade mínima, as alterações no cálculo do valor do benefício e os aspectos controversos, como a vedação da conversão de tempo especial em comum, com base na legislação, doutrina e jurisprudência pertinentes. Considerando que a legislação previdenciária estabelece diversas regras de transição, este trabalho optou por concentrar-se exclusivamente na nova regra da aposentadoria especial, visando evitar interpretações divergentes e assegurar uma análise precisa das mudanças implementadas.

3.1 As perspectivas da idade mínima

A aposentadoria especial, ao longo de quase 60 anos, teve como principal característica a proteção à saúde do trabalhador, conforme destaca Bramante (2021, p. 274):

> Durante quase 60 anos positivada, a aposentadoria especial constituía-se como um benefício preventivo da saúde do trabalhador, retirando-o mais cedo do ambiente nocivo, antes que sofresse efetivamente os efeitos indesejados do ambiente de trabalho hostil.

Bramante (2021, p. 274) conceitua a aposentadoria especial, antes da Reforma Previdenciária, como:

> [...] uma prestação previdenciária, que durante todo o período de sua vigência, sem idade mínima (antes da EC n. 103/2019), destinava-se a assegurar proteção ao trabalhador exposto a agentes nocivos à saúde ou à integridade física, pelos prazos mínimos de 15, 20 ou 25 anos.

No mesmo sentido, Schuster (2021, p. 54) reconhece a natureza peculiar do benefício, ao afirmar que a aposentadoria especial possui técnica de proteção específica previdenciária, com o objetivo de evitar a efetiva incapacidade do trabalhador, sendo dotada de "nítido caráter de direito subjetivo de natureza fundamental e social". Para ele, a "[...] aposentadoria especial é uma prestação previdenciária – diferente das demais aposentadorias – devida ao segurado que tiver trabalhado durante 15, 20 ou 25 anos, sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física".

Contudo, a Reforma Previdenciária trouxe significativa alteração no conceito e na estrutura do benefício. Conforme aponta Bramante (2021, p. 275), "Com a novel redação trazida pela EC n. 103/2019, podemos afirmar que o conceito da aposentadoria especial precisa ser readequado a uma nova realidade".

Bramante (2021, p. 275) reconhece a necessidade de adaptação do sistema previdenciário à evolução da sociedade, mas observa que, nesse processo, houve uma mudança preocupante:

> [...] o tempo de exposição em ambiente nocivo não é mais o único fato gerador do benefício, mas também o alcance da idade mínima. Evidencia-se, assim, que essa mudança se mostra despreocupada com a saúde ou com sua prevenção, ao exigir o alcance do requisito etário.

A preocupação com a saúde do trabalhador, presente desde a edição da Lei Orgânica da Previdência Social, também é destacada por Bramante (2021) ao relembrar que o art. 57, § 8º, da Lei nº 8.213/91 já exigia a não permanência do segurado em ambientes insalubres após a aposentadoria.

Ainda segundo Bramante (2021, p. 276), a exigência de idade mínima, que inclusive "não definida no Texto Constitucional, mas deixada a cargo de Lei Complementar, e por ora, em regra transitória, art. 19 da EC n. 103/2019", foi introduzida sem qualquer plano de melhora das condições de trabalho. Ao contrário, com essas alterações, ampliam as possibilidades do efetivo prejuízo à saúde e as chances de incapacidade temporária ou definitiva e nesse caso, a proteção poderá vir em forma reparadora, diferente do objetivo até então da aposentadoria especial, que era evitar o risco, conforme menciona Bramante (2021).

Em reforço a esse raciocínio, Schuster (2021, p. 67) apresenta dados relevantes:

> A idade mínima não apenas interfere, mas também potencializa o risco causado pelos agentes nocivos. Após um estudo de sinistralidade, em que analisados 3.526.911 acidentes de trabalho, divididos em dois grupos, abaixo de 55 anos e acima de 55 anos de idade, concluiu-se que os acidentes mais graves ou mortais ocorreram com os trabalhadores acima de 55 anos e que a idade era um fator determinante para o desenlace fatal ou grave nas metalúrgicas, extração de minérios e indústria de madeiras.

Outro ponto sensível ressaltado por Schuster (2021, p. 67) diz respeito à ausência de diferenciação de gênero na fixação das idades mínimas para concessão do benefício:

> Em síntese, será exigido o tempo, mínimo, de 15, 20 ou 25 anos de efetiva exposição a agentes nocivos – o que varia conforme o potencial lesivo dos agentes –, além das idades mínimas de 55, 58 e 60 anos, respectivamente. Não há diferença de gênero. Mulheres ou homens se aposentarão com igual idade e tempo de trabalho sob condições especiais. Parece desnecessário, mas a exigência de uma idade mínima contraria a lógica do benefício – sem falar que uma Lei Complementar poderá estabelecer critérios de idade mínima e de tempo de contribuição mais restritivos.

Críticas semelhantes são apontadas por Lazzari *et al.* (2020), os quais compreendem que a exigência de idade mínima imposta pela EC nº 103/2019 não condiz com a natureza protetiva da aposentadoria especial, uma vez que esse benefício se destina justamente a proteger o trabalhador exposto a condições de trabalho inadequadas e sujeito a um limite máximo de tolerância à exposição nociva à saúde.

Bramante (2021, p. 295) aprofunda essa crítica, ao alertar que:

> [...] com a fixação de idade mínima na aposentadoria especial, o risco doença, invalidez ou morte é potencializado, na medida em que não há mais apenas o critério de tempo de exposição como fato gerador. Foi estabelecida uma idade mínima para acesso ao benefício, mas não há uma idade máxima ou um controle rigoroso a proibir a continuidade na atividade que exponha o trabalhador a agentes nocivos à saúde. Assume o Estado o risco de efetivo dano à saúde pelo decurso prolongado do tempo no ambiente laboral pernicioso até o implemento da idade.

Por fim, Schuster (2021, p. 67-68) conclui com uma reflexão que sintetiza o impacto da nova exigência:

> Por outro lado, a idade mínima obriga o segurado a permanecer no trabalho após o cumprimento do tempo de efetiva exposição a agentes nocivos. Cumpre perguntar: o que o segurado vai fazer depois de trabalhar 15, 20 ou 25 com exposição a agentes nocivos? Esperar completar a idade mínima ou continuar trabalhando em trabalhos insalubres?

Demonstrou-se que a exigência de idade mínima alterou a essência preventiva da aposentadoria especial, prolongando a exposição a riscos e elevando a incidência de doenças ocupacionais, sobretudo em trabalhadores acima de 55 anos. Tal mudança negligenciou as peculiaridades das atividades especiais, violando os princípios de dignidade e proteção social.

3.2 As perspectivas do cálculo do salário de benefício

Conforme observa Bramante (2021, p. 204), a aposentadoria especial, desde sua origem, sempre apresentou critérios diferenciados de cálculo, compatíveis com sua natureza protetiva e seu caráter preventivo:

> Durante todos os anos, desde quando foi instituída, a aposentadoria especial teve um cálculo diferenciado dos demais benefícios diante do seu caráter de excepcionalidade e de sua função eminentemente preventiva da saúde do trabalhador.

Entretanto, com a EC nº 103/2019, esse tratamento diferenciado foi sensivelmente alterado. O artigo 26 da referida norma introduziu uma nova forma de cálculo, baseada na média aritmética de todos os salários de contribuição, com aplicação de 60% do valor da média, acrescido de 2% para cada ano que exceder 20 anos de contribuição, no caso dos homens, ou 15 anos, no caso das mulheres e dos mineiros (BRASIL, 2019).

Nesse contexto, Schuster (2021, p. 87 - 88) critica duramente a equiparação da aposentadoria especial com os demais benefícios previdenciários:

> Por outras palavras, colocou-se a aposentadoria no mesmo nível dos demais benefícios, prejudicando, ainda mais, o benefício da aposentadoria especial. Assim, por exemplo, o segurado (mineiro) somente atingirá um benefício integral (100% da média) após 35 anos de contribuições, o mesmo tempo de contribuição exigido para uma mulher que nunca trabalhou sob condições especiais, ou seja, como se nada justificasse um tratamento diferenciado para quem trabalhou sujeito a agentes nocivos.

Tal constatação leva Schuster (2021, p. 91) a questionar a legitimidade dessa nova forma de cálculo, à luz dos princípios constitucionais que regem a seguridade social:

> Desta feita, não pode o Poder Judiciário admitir que o valor da aposentadoria especial seja inferior ao da aposentadoria por tempo de contribuição. Meu senso de justiça me diz que seria incompreensível discordar dessa possibilidade. No particular, quanto mais se pensa a respeito, reconhecendo a incoerência em princípio, tanto mais fica claro que a "violação" do § 5º do art. 26 da EC 103/2019 é uma possibilidade, sob pena de afronta ao art. 201, § 1º, da CF.

Dessa forma, sob a perspectiva doutrinária apresentada, observa-se que o novo critério de cálculo previsto na Reforma Previdenciária não apenas descaracteriza a função protetiva da aposentadoria especial, como também afronta o princípio da diferenciação de critérios para trabalhadores expostos a agentes nocivos, previsto expressamente no texto constitucional.

3.3 As perspectivas da vedação da conversão de tempo especial

A vedação da conversão do tempo especial em tempo comum, imposta pela EC nº 103/2019, tem gerado críticas na doutrina, sobretudo por representar um retrocesso em relação à proteção social conferida aos trabalhadores expostos a agentes nocivos. Para Bramante (2021, p. 317), tal vedação revela-se incompatível com os preceitos constitucionais:

> Nessa toada, a vedação da conversão após a EC n. 103/2019 impossibilita ao trabalhador valer-se do multiplicador de ajuste de tempo (atualmente previsto no art. 188-P, § 5º, do Decreto n. 3.048/99), contrariando inclusive o próprio Texto

> Maior, que exige critérios diferenciados de idade e tempo aos que estão expostos a condições adversas de trabalho, sendo, portanto, incompatível com a garantia constitucional da igualdade.

Desta forma, a crítica também se estende à lógica excludente que passa a reger o sistema, conforme refere Bramante (2021, p. 317):

> É a lógica do tudo ou nada. Ou o segurado possui o tempo integral de 25 anos para a aposentadoria especial (além da idade) ou de nada valerá o trabalho exercido com efetiva exposição a agentes nocivos. O fato de ter trabalhado o tempo de “apenas” 24 anos e 11 meses (e não os 25 anos fixados por lei) o coloca na regra geral, como se nunca tivesse trabalhado em ambiente insalutífero, numa medida anti-isonômica e desarrazoada, igualando esse trabalhador a qualquer outro que não laborou em condições nocivas.

Nesse contexto, Campos (2015, p. 243 - 244) deixa claro que o tempo convertido não se confunde com tempo ficto: “Não se trata de tempo ficto, mas de tempo real convertido para outra modalidade de aposentadoria”.

A finalidade da conversão, como explica Schuster (2021, p. 72), é assegurar a proporcionalidade na concessão dos benefícios:

> A finalidade da conversão é, simplesmente, estabelecer uma relação de proporcionalidade com o tempo necessário para a concessão de uma aposentadoria por tempo de contribuição. Assim, sendo possível o reconhecimento de qualquer período como tempo de serviço especial, é devida a sua conversão em comum, nas regras de transição da aposentadoria por tempo de contribuição e para fins de aumento do coeficiente de cálculo na nova aposentadoria por idade.

A jurisprudência do Tema 942 (RE 1014286) também confirma o entendimento doutrinário de que o tempo convertido não pode ser considerado ficto. No julgamento do Supremo Tribunal Federal (Brasil, STF, 2020, sem paginação) restou consignado:

> Ademais, não procede o argumento no sentido de que o fator de conversão seria uma forma de contagem de tempo ficto. Trata-se, tão somente, de um ajuste da relação de trabalho, submetida a condições especiais, calcado, como aponta a d. PGR, ‘na mediação da premente necessidade da coletividade de certos serviços, ainda que danosos à saúde e segurança, com a proteção àquele que os exerce. Reflete, ademais, os imperativos constitucionais da valorização social do trabalho, como fundamento da República, e da redução dos riscos inerentes ao trabalho, como direito.

Dessa forma, Schuster (2021, p. 73) compreende que há um claro tensionamento entre dispositivos constitucionais, chegando a reconhecer um conflito de normas no interior do próprio sistema jurídico:

> Numa perspectiva sistêmica, poder-se-ia falar num “conflito intrassistêmico” ou, do ponto de vista da dogmática jurídica, em uma verdadeira “antinomia constitucional”, já que é flagrante a contradição entre o artigo 201, § 1º, da CF e o dispositivo que veda a conversão do tempo de serviço especial em comum, posto que um artigo determina o tratamento diferenciado para quem trabalha sob condições especiais e o outro restringe sua utilização na prática.

Schuster (2021, p. 74) conclui, de maneira enfática, que tal vedação afronta os princípios que norteiam a proteção ao trabalho em condições especiais:

> É inaceitável a prevalência de uma regra que veda a conversão do tempo de serviço especial em comum em detrimento dos princípios que fundamentam a necessidade de um tratamento diferenciado para trabalhadores expostos a agentes nocivos e, assim, da própria conversão.

Ficando claro que a vedação da conversão de tempo especial em comum limitou a flexibilidade previdenciária, desvalorizando o esforço em condições nocivas e equiparando-o indevidamente ao tempo comum. Esse retrocesso comprometeu a proteção social, contrariando o tratamento diferenciado previsto na Constituição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou os impactos da Emenda Constitucional (EC) nº 103/2019 na aposentadoria especial no Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Dadas as diversas regras de transição previstas na legislação previdenciária, o estudo concentrou-se exclusivamente na nova regra da aposentadoria especial, com o objetivo de evitar interpretações divergentes e garantir uma análise precisa das mudanças implementadas.

A aposentadoria especial, antes da EC nº 103/2019, foi examinada em seu conceito, fundamentos, requisitos, comprovação, cálculo do benefício e conversão de tempo especial em comum, revelando sua natureza protetiva para trabalhadores expostos a agentes nocivos, conforme a Lei nº 8.213/1991.

As alterações promovidas pela reforma foram avaliadas, destacando a exigência de idade mínima, a nova sistemática de cálculo do benefício, baseada em 100% dos salários de contribuição com coeficiente inicial de 60%, e a vedação da conversão de tempo especial em comum para períodos posteriores a 12 de novembro de 2019.

As perspectivas dessas mudanças foram exploradas, evidenciando que a idade mínima prolonga a exposição a riscos, a redução do valor do benefício compromete a proteção social, e a vedação da conversão representa um retrocesso, conforme críticas doutrinárias e o entendimento do STF nos Temas 942 e 555.

A análise dos impactos da EC nº 103/2019 na aposentadoria especial revelou que a reforma restringiu significativamente os direitos previdenciários dos trabalhadores expostos a condições nocivas. A exigência de idade mínima, ao prolongar a exposição a agentes nocivos, contraria a lógica preventiva do benefício, aumentando os riscos à saúde e à integridade física. A nova sistemática de cálculo, baseada em 60% da média de todos os salários de contribuição, reduz o valor do benefício, comprometendo a dignidade do trabalhador. A vedação da conversão de tempo especial em comum elimina a flexibilidade do sistema, desvalorizando o tempo laborado em condições adversas. Essas mudanças, embora justificadas pela sustentabilidade econômica, desrespeitam os princípios constitucionais de proteção social e tratamento diferenciado, gerando desafios para a garantia de uma aposentadoria justa e condizente com os sacrifícios enfrentados pelos segurados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Subchefia de Assuntos Parlamentares. **EM nº 00029/2019 ME**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/REFORMA%202019/ME/2019/00029.htm. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional nº 103, de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 15 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1014286**. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5101075. Acesso em 15 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo 664335**. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4170732. Acesso em 15 jun. 2025.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima. **Regime próprio de previdência social dos servidores públicos**. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2015. p. 243-244.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João B. **Direito Previdenciário**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646302. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646302/. Acesso em: 15 jun. 2025.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João B. **Manual de Direito Previdenciário**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646548. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646548/. Acesso em: 15 jun. 2025.

GARCIA, Gustavo Filipe B. **Curso de Direito Previdenciário**: Seguridade Social – 9 ed. 2025 . 9. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2024. E-book. pág.363. ISBN 9788553626625. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626625/. Acesso em: 15 jun. 2025.

GÓES, Hugo. **Manual de Direito Previdenciário**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559645305. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645305/. Acesso em: 15 jun. 2025.

LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro. **Aposentadoria especial no Brasil: evolução, regime jurídico e reformas**. Curitiba: Alteridade, 2021. Disponível em: https://annas-archive.org/slow_download/91e20bdfa575c9ef3dc5c2f6d4d6e4c1/0/0. Acesso em: 15 jun. 2025.

LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira; ROCHA, Daniel Machado; KRAVCHYCHYN, Gisele. **Comentários à Reforma da Previdência**. Rio de Janeiro: Forense, 2020. Disponível em: https://annas-archive.org/slow_download/64698f5b0c90f6921c60d958fad6efde/0/0. Acesso em: 15 jun. 2025.

SCHUSTER, Diego Henrique. **Aposentadoria especial e a nova previdência: os caminhos do direito previdenciário**. Curitiba: Alteridade, 2021. Disponível em: https://annas-archive.org/slow_download/27786a4332216d9c145341e1053069d9/0/0. Acesso em: 15 jun. 2025.

VIANNA, João Ernesto A. **Direito Previdenciário**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9788597024029. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024029/. Acesso em: 15 jun. 2025.

OS MOTIVOS DO AUMENTO DA JUDICIALIZAÇÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC/LOAS) PARA AS PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA (TEA) DIANTE DAS NEGATIVAS PELA VIA ADMINISTRATIVA

Bruna Eduarda Fonseca[1]
Carlos Alberto Hartwig[2]

Resumo: O presente trabalho tem como objeto de estudo os fatores do aumento da judicialização do Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), para pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA), especialmente diante das frequentes negativas na via administrativa. O tema se mostra relevante diante do expressivo crescimento nos diagnósticos de autismo nos últimos anos e da importância do benefício assistencial como instrumento de proteção social a indivíduos em situação de vulnerabilidade. Nesse contexto, o estudo tem como objetivos inicialmente a contextualização do TEA para posteriormente definir o BPC, finalizando será abordado sobre os reais motivos que negam o direito ao BPC na via administrativa e a necessidade de judicialização implicando na crescente demanda judicial e na sobrecarga do Poder Judiciário. A metodologia adotada é qualitativa, de cunho bibliográfico e documental, utilizando o método dedutivo e explicativo. Os resultados da pesquisa demonstram que, apesar dos avanços legislativos em relação à proteção dos direitos das pessoas com autismo, persistem entraves significativos na efetivação desses direitos no âmbito administrativo, o que impulsiona a busca pelo Judiciário como meio de garantir o acesso ao benefício.

Palavras-chave: Judicialização, benefício de prestação continuada, transtorno do espectro autista.

Abstract: This study examines the factors behind the increase in litigation regarding the Continuous Cash Benefit (BPC), provided for in the Organic Law on Social Assistance (LOAS), for people with Autism Spectrum Disorder (ASD), especially in light of frequent administrative denials. The topic is relevant given the significant increase in autism diagnoses in recent years and the importance of welfare benefits as a means of social protection for individuals in vulnerable situations. In this context, the study initially aims to contextualize ASD and then define the BPC. Finally, it will address the real reasons for denying the right to the BPC through administrative channels and the need for judicialization, which has led to growing judicial demand and an overload of the Judiciary. The methodology adopted is qualitative, bibliographic, and documentary, using the deductive and explanatory method. The results of the research show that, despite legislative advances in relation to the protection of the rights of people with autism, significant obstacles persist in the enforcement of these rights in the administrative sphere, which drives the search for the Judiciary as a means of guaranteeing access to the benefit.

Keywords: Judicialization, continuous cash benefit, autism spectrum disorder.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho justifica-se diante do expressivo aumento da judicialização do Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), especialmente nas demandas que envolvem pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA). Esse cenário decorre, em grande parte, das frequentes negativas na via administrativa, que levam inúmeras famílias a recorrer ao Poder Judiciário como única alternativa para a efetivação de um direito fundamental de natureza assistencial.

A relevância do tema é evidenciada pelo crescimento significativo dos diagnósticos de autismo nos últimos anos e pela importância do BPC como instrumento de proteção social destinado a pessoas em situação de vulnerabilidade. A inexistência de políticas públicas eficazes de inclusão e apoio às famílias de pessoas com TEA acentua a

1. Estudante do 10 semestre do Curso de Direito da Universidade da Região de Joinville - Univille.
2. Orientador. Docente, Especialista, Mestre (a), Doutor (a) do Curso de Direito da Universidade da Região de Joinville - Univille.

dependência desse benefício, transformando-o, muitas vezes, na única fonte de subsistência e reconhecimento estatal da condição de vulnerabilidade.

Assim, o presente estudo tem por objetivo analisar os fatores que motivam a judicialização do BPC para pessoas com TEA, considerando as falhas observadas na via administrativa, como a ausência de critérios técnicos uniformes, a limitação da avaliação biopsicossocial e a aplicação restritiva dos parâmetros legais de renda e deficiência. Busca-se compreender de que forma essas deficiências administrativas resultam na intervenção do Poder Judiciário e quais medidas podem ser adotadas para aprimorar o processo de concessão do benefício.

A pesquisa se mostra socialmente relevante por contribuir com o debate sobre a efetividade das políticas públicas de assistência social e por propor reflexões sobre a necessidade de fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como instrumento de concretização dos princípios constitucionais da Seguridade Social, especialmente os da dignidade da pessoa humana e da justiça social.

Sob a perspectiva jurídica, o estudo visa oferecer subsídios teóricos e práticos para operadores do Direito, assistentes sociais e gestores públicos, possibilitando uma análise crítica das lacunas normativas e procedimentais que dificultam a efetivação do BPC. No campo acadêmico, fomenta a interdisciplinaridade entre o Direito, a Assistência Social e a Saúde, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa, inclusiva e comprometida com a proteção das pessoas com deficiência.

Metodologicamente, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com método dedutivo e caráter explicativo.

Inicialmente, será apresentada a contextualização do Transtorno do Espectro Autista e a análise de seu reconhecimento como deficiência para fins de concessão do BPC. Em seguida, é abordado o benefício assistencial em seus aspectos legais e procedimentais. Por fim, foram examinadas as causas da judicialização dos pedidos de BPC para pessoas com TEA e propõem-se políticas públicas voltadas à melhoria da gestão administrativa e à inclusão social dessas pessoas.

1 O TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA

O Transtorno do Espectro Autista (TEA) é atualmente reconhecido como um transtorno do neurodesenvolvimento. Segundo a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS, s.d.), o TEA caracteriza-se por dificuldades nas interações sociais, comprometimentos na comunicação e na linguagem em diferentes níveis de suporte.

De acordo com Rocca, Pantano e Serafim (2025), o transtorno manifesta-se desde os primeiros anos de vida, exercendo influência significativa sobre o desenvolvimento global da pessoa e repercutindo em diferentes dimensões de sua existência.

Em 2022, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizou o primeiro levantamento de dados sobre autismo no Brasil, o resultado apresentou que 2,4 milhões de brasileiros possuem o transtorno. (Brasil, IBGE, 2022). Segundo Haikal (2025) a ausência de dados oficiais consistentes dificulta a formulação de políticas públicas adequadas e eficazes.

Portanto, o presente capítulo tem como objetivo apresentar um breve contexto histórico do TEA, demonstrar como é determinado o seu diagnóstico e quais são os seus níveis de suporte, bem como discorrer sobre a legislação brasileira vigente voltada à proteção das pessoas com autismo.

1.1 Breve contexto histórico do TEA

O termo “autismo” foi introduzido em 1911, quando o psiquiatra suíço Eugen Bleuler o utilizou para determinar a “perda de contato com a realidade, que acarreta dificuldade ou impossibilidade de comunicação”, observada em pacientes diagnosticados com esquizofrenia (Porto; Assumpção Jr., 2023, p. 8).

Entretanto, apenas em 1943 o psiquiatra Leo Kanner, utilizou o termo autismo em seu artigo *"Autistic disturbances of affective contact"* ao analisar 11 crianças com características de “isolamento extremo, obsessividade, estereotipias e ecolalia” (Porto; Assumpção Jr., 2023, p. 9).

Pouco tempo depois, em 1944, Hans Asperger apresentou sua tese de doutorado, na qual analisou crianças com comportamentos semelhantes e introduziu a denominação “psicopatia autista” (Porto; Assumpção Jr., 2023).

O reconhecimento oficial do autismo como categoria diagnóstica ocorreu somente em 1980, com a publicação do *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM-III), no qual foi classificado como “distúrbio autista”. Apenas com o DSM-5, publicado em 2013, consolidou-se o entendimento do autismo como um espectro, abrangendo diferentes manifestações clínicas e graus de intensidade (Rocca, Pantano, Serafim, 2025).

Em seguida, o próximo tópico tratará como é determinado o diagnóstico, quais são os níveis de suporte e como é realizado o tratamento do respectivo transtorno.

1.2 O diagnóstico e quais são os níveis de suporte do TEA

O Transtorno do Espectro Autista é definido em dois manuais oficiais utilizados no âmbito internacional que são o Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde (CID) (WHO, 2022) e o Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtorno Mentais (DSM), sendo eles base para a realização de diagnósticos no mundo todo. (American Psychiatric Association, 2014).

No DSM-5 o TEA é dividido entre 3 níveis de suporte, sendo determinado conforme a gravidade de comunicação social, comportamentos restritos e repetitivos ou necessidade de suporte para realizar as atividades do dia a dia. O nível 1 exige suporte, o nível 2 de suporte exige apoio substancial e o nível 3 de suporte exige apoio muito substancial (American Psychiatric Association, 2014).

Essa categorização visa orientar o grau de apoio necessário para cada indivíduo. Contudo, é importante destacar que o transtorno não pode ser reduzido a tais níveis, uma vez que suas manifestações variam significativamente entre as pessoas diagnosticadas. Como destaca Garcia (2024, sem paginação):

> Autistas de nível 3 de suporte podem escrever um livro com ajuda de comunicação aumentada, por exemplo, mas não conseguirem ir ao banheiro ou tomarem banho sem ajuda. Autistas de nível 1 podem ter dificuldades consideráveis de socialização e aprendizado, mesmo que grande parte das pessoas nesse nível do espectro tenha mais autonomia.

Segundo Bruna (2014) não há cura definitiva para o autismo e também não existe um padrão de tratamento aplicado a todos os portadores do espectro, cada paciente precisa de acompanhamento específico e individualizado com o apoio de seus familiares e equipe multidisciplinar.

Assim, após apresentar a definição do TEA, seu contexto histórico e como é efetuado o diagnóstico e seus níveis de suporte. Por fim, será exposto quais são as legislações vigentes de proteção aos autistas no Brasil.

1.3 Leis de proteção dos autistas

Embora a Constituição Federal assegure direitos às pessoas com deficiência, especialmente no art. 203, inciso V, que garante o benefício assistencial à pessoa com deficiência e ao idoso em situação de vulnerabilidade, sua efetividade depende de normas complementares. Nesse sentido, a Lei nº 12.764/2012 (Lei Berenice Piana) instituiu a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, reconhecendo expressamente, em seu art. 1º, §2º, que pessoas com TEA são consideradas pessoas com deficiência e estabelecendo diretrizes para saúde, educação, assistência social e acesso a serviços públicos (Brasil, Lei nº 12.764/2012, 2012).

A proteção às pessoas com TEA foi reforçada pela Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), que consolida a perspectiva biopsicossocial da deficiência, garantindo igualdade de oportunidades, acessibilidade, autonomia e participação social (Brasil,Lei nº 13.146/2015, 2015).

No âmbito da assistência social, a Lei nº 8.742/1993 (LOAS) estabelece o Benefício de Prestação Continuada (BPC), instrumento essencial de inclusão e garantia de dignidade para pessoas com TEA em situação de vulnerabilidade (Brasil, Lei nº 8.742/1993, 1993).

Assim, o reconhecimento jurídico do autismo como deficiência representa o primeiro passo, é necessário que o Estado assegure políticas públicas efetivas, acessíveis e sensíveis à realidade das famílias. O próximo tema abordará a definição do BPC e a legislação aplicada para a sua concessão.

2 O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

O Benefício de Prestação Continuada é um benefício assistencial previsto na Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei nº 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Trata-se de uma política pública implementada no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (Brasil, SUAS, 2019)

Conforme a LOAS, o BPC estabelece o pagamento de um salário mínimo mensal à pessoa idosa com idade mínima de 65 anos e à pessoa com deficiência que comprovem não ter meios de garantir a sua sobrevivência, por conta própria ou com o apoio da família (Brasil, Lei nº 8.742/1993, 1993).

Além disso, o BPC é de caráter não contributivo, funcionando como mecanismo essencial de proteção social e de enfrentamento da pobreza e da exclusão social (Brasil, Lei nº 8.742/1993, 1993).

Por conseguinte, será apresentado a legislação brasileira que regulamenta esse direito, os requisitos legais obrigatórios para concessão do benefício e discorrer sobre as dificuldades enfrentadas pelas pessoas com TEA para a concessão do benefício.

2.1 Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e o Benefício de Prestação Continuada

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) é a norma que dispõe sobre os princípios, diretrizes e critérios para a organização da política de assistência social no

Brasil. Segundo Garcia (2025, p. 268) “a Assistência Social deve ser prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à Seguridade Social”.

Portanto, a LOAS é a lei responsável pela regulamentação do BPC, em que determina os critérios legais e procedimentos para o benefício assistencial. Sendo o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) responsável por realizar as avaliações dos pedidos e conceder o benefício. (Brasil, Lei nº 8.742/1993, 1993)

Em vista disso, o BPC é regulamentado pela LOAS, em que estabelece os requisitos para a concessão do benefício e deve ser requerido e operacionalizado pelo INSS. No subitem a seguir será demonstrado os requisitos legais para o pedido de BPC para pessoas com deficiência.

2.2 Requisitos legais para a concessão do benefício de prestação continuada (BPC) para pessoas com deficiência

O BPC para pessoas com deficiência exige o cumprimento de quatro requisitos cumulativos para ser concedido. Os requisitos legais são: comprovação de vulnerabilidade e miserabilidade da pessoa com deficiência e de sua família, a deficiência com impedimento de longo prazo, não cumulação de benefício previdenciário e a inscrição do deficiente e sua família no CadÚnico (Brasil, Lei nº 8.742/1993,1993).

2.2.1 Renda per capita igual ou inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo (ou até ½ em casos excepcionais)

O requisito socioeconômico busca analisar a vulnerabilidade e miserabilidade social do requerente, em que prioriza beneficiar indivíduos que vivem em pobreza extrema. Sendo assim, é estabelecido um critério de renda per capita igual ou inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo (Brasil, Lei nº 8.742/1993, 1993). Atualmente o salário mínimo nacional é o valor de R$1.518,00, ou seja, a renda per capita deve ser de R$379,50 por pessoa da família (Pinheiro, 2025).

Todavia, o STJ determinou no REsp 1112557/MG (Tema 185) o critério de renda não deve ser a única forma de comprovação de hipossuficiência do requerente e de sua família, a regra é apenas um elemento objetivo que presume absolutamente a miserabilidade (Brasil, STJ, 2009).

Conjuntamente, o STF, ao julgar o RE 567.985/MT (Tema 27) que declarou inconstitucional o §3º do art. 20 da LOAS, flexibilizando o critério de renda familiar para a concessão do BPC (Brasil, STF, 2013).

Em 2021, foi incluída pela Lei 14.176/2021, a possibilidade de ampliar o limite da renda mensal familiar per capita para até ½ do salário mínimo, desde que o requerente comprove o grau de deficiência e comprove o comprometimento no orçamento do núcleo familiar com gastos médicos para a preservação da saúde e da vida da pessoa com deficiência (Garcia, 2025).

Nesse sentido, no mesmo ano foi publicada a Portaria nº 1.282, de 22 de março de 2021, do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a qual dispôs que, para o cálculo da renda familiar per capita, não será computado o benefício previdenciário de até um salário-mínimo, nem o Benefício de Prestação Continuada (BPC) recebido por outro integrante do grupo familiar (Brasil, Portaria nº 1.282, de 22 de março de 2021, 2021).

2.2.2 Comprovação de deficiência com impedimento de longo prazo

De acordo com Santos e Lenza (2024), o requerente deverá comprovar a deficiência e impedimento de longo prazo, como também, submetido a uma avaliação

médica e avaliação social, conhecida como avaliação biopsicossocial, realizada pelos peritos e assistentes sociais do INSS.

A avaliação médica indicará o tipo de deficiência e o grau de impedimento para ingressar no mercado de trabalho e para a convivência social. O impedimento deve ser superior a dois anos, sujeito a reavaliação passados os dois anos da perícia. (Santos; Lenza, 2024).

A avaliação refere-se também dos aspectos ambientais, sociais e pessoais, conforme definido pela Súmula 80 da TNU:

> Nos pedidos de benefício de prestação continuada (LOAS), tendo em vista o advento da Lei n. 12.470/2011, para adequada valoração dos fatores ambientais, sociais, econômicos e pessoais que impactam na participação da pessoa com deficiência na sociedade, é necessária a realização de avaliação social por assistente social ou outras providências aptas a revelar a efetiva condição vivida no meio social pelo requerente (Brasil, Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais, Súmula 80, 2015).

Nesse sentido, para que seja concedido o BPC o requerente é submetido a uma avaliação biopsicossocial que além de analisar o nível de deficiência, irá analisar também o lugar e as condições sociais que o requerente está inserido.

2.2.3 Requisito de não acumulação com outro benefício previdenciário

Além disso, conforme Berwanger (2025) o requerente não pode cumular o recebimento de outro benefício previdenciário, ou seja, uma pessoa que recebe o BPC não pode acumular aposentadoria, pensão por morte, auxílio-doença ou qualquer outro benefício previdenciário, mesmo que o valor conjunto seja inferior ao salário mínimo.

2.2.4 Cadastro no Cadastro Único (CadÚnico)

O último requisito para a concessão do BPC, é a obrigatoriedade do cadastro do beneficiário e de seus familiares no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal. (Brasil, Lei nº 8.742/1993, 1993).

Ante ao exposto, para que o requerente tenha direito ao auxílio assistencial é necessário comprovar ser hipossuficiente, como também comprovar ser deficiente e seu grau de impedimento, não receber auxílio previdenciário cumulativo e estar cadastrado no CadÚnico.

2.3 Dificuldades para a concessão do BPC para pessoas com Transtorno de Espectro Autista (TEA)

Segundo Lazzari e Castro (2025) apesar dessa previsão legal, ainda não existe um rol taxativo de doenças ou códigos da Classificação Internacional de Doenças (CID) que assegure automaticamente a concessão do BPC, o que exige que o requerente com TEA apresente laudo médico detalhado e atualizado comprovando o diagnóstico do transtorno e seja submetido a avaliação biopsicossocial pelo INSS.

O maior desafio para a concessão do BPC no caso do autismo, segundo Garcia e Silva (2025) é justamente a comprovação do diagnóstico, do nível de suporte requerido e do impedimento de longo prazo, aspectos que demandam uma avaliação multidisciplinar profunda e específica. O TEA não possui cura e exige acompanhamento contínuo por profissionais especializados, reforçando o caráter permanente do impedimento e os obstáculos enfrentados para a plena inclusão social dessas pessoas.

De acordo com Vieira, Fragozo e Tavares (2022), na realização do pedido administrativo é necessário anexar os laudos médicos que contenham o diagnóstico de autismo e é nesses documentos que contêm o histórico clínico e os critérios utilizados para confirmação do transtorno. Porém na prática, na maioria dos casos os laudos não são devidamente valorizados, o que frequentemente resulta em negativas ao benefício por insuficiência técnica na avaliação pericial.

Segundo Gonzalez (2025) um dos principais motivos da negativa também, refere-se a renda familiar em que a interpretação rígida da legislação por parte do INSS, sendo aplicado o critério de renda de forma matemática, sem analisar a realidade social da família ou seus gastos específicos.

Diante do exposto, entende-se que ausência de critérios técnicos uniformes, a subjetividade das avaliações biopsicossociais, a falta de capacitação dos profissionais do INSS e a análise restritiva da renda familiar resultam em uma barreira para o acesso ao benefício, levando muitos requerentes à judicialização dos pedidos, tema no qual será aprofundado no capítulo seguinte.

3 OS MOTIVOS DO AUMENTO DA JUDICIALIZAÇÃO DOS PEDIDOS DE BPC/LOAS PARA PESSOAS COM TEA

Este capítulo tem por objetivo identificar os principais fatores que têm contribuído para o aumento da judicialização dos pedidos do Benefício de Prestação Continuada (BPC) voltados às pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA). A judicialização representa um problema estrutural enfrentado há anos no campo previdenciário e assistencial, sendo uma das áreas que mais gera demandas na Justiça Federal (Bocayuva, 2022).

Conforme Bocayuva (2022, p. 359), “a expansão do poder judiciário no processo decisório dos direitos sociais, em especial dos benefícios previdenciários, pode ser entendida como consequência da má gestão administrativa do INSS”.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) através do relatório de estatísticas do Poder Judiciário no painel do INSS, demonstra que em 2024 houveram 26.554 novas ações ajuizadas de pedidos de benefício assistencial, sendo o tempo médio para a primeira baixa de 334 dias, e o tempo médio que os processos ficam pendentes é de 686 dias (Brasil, CNJ, 2025). Entretanto, por falta de dados específicos não se sabe quantos casos foram referidos a pessoas com autismo.

Nesse contexto, a seguir serão analisadas as demandas e critérios do processo administrativo de concessão do BPC às pessoas com TEA, a fim de identificar as principais causas dos indeferimentos e compreender os desafios enfrentados pela autarquia na avaliação desses casos.

3.1 Fatores de indeferimento dos requerimentos de BPC para pessoas com TEA pelo INSS

Neste subitem, serão apresentados os principais fatores que têm levado ao expressivo número de indeferimentos dos pedidos de Benefício de Prestação Continuada (BPC) para pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Conforme Alencar (2024), a competência para a concessão e manutenção do BPC é da União, cabendo ao INSS a operacionalização do benefício, incluindo o recebimento dos requerimentos, a análise administrativa, a realização das perícias médica e social e a

emissão da decisão final. Apesar dessa responsabilidade, diversos órgãos de controle têm identificado deficiências estruturais na condução desses processos.

O Tribunal de Contas da União (TCU), ao auditar os benefícios previdenciários indeferidos em 2023 e 2024, verificou desconformidades em 13,20% das análises manuais e 10,94% das automáticas no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) (Brasil, TCU, 2025).

Além disso, na mesma auditoria apontou que políticas internas de produtividade instituídas pelo INSS incentivam a priorização do volume de decisões em detrimento da qualidade das análises, o que tem contribuído para indeferimentos precipitados e insuficientemente fundamentados (Brasil, TCU, 2025).

Em relação aos requerimentos de BPC formulados por pessoas com TEA, Negreiros (2025) destaca que as principais causas de indeferimento decorrem da interpretação restritiva da renda familiar, da ausência de capacitação específica dos peritos médicos em relação às particularidades do espectro autista, da avaliação biopsicossocial incompleta e da apresentação de laudos insuficientemente detalhados.

A avaliação biopsicossocial, conforme o Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania (2024), “reconhece a deficiência como uma interação complexa entre condições de saúde, fatores psicológicos e contextos sociais e ambientais”. No entanto, tal modelo ainda carece de padronização nacional e integração entre os aspectos clínicos e sociais. Segundo Yparraguirre (2025), a inexistência de um instrumento unificado compromete a efetividade dessa análise, frequentemente reduzida a parâmetros clínicos e descolada das barreiras sociais enfrentadas por pessoas com TEA.

Em 2025, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) aprovou ato normativo que institui modelo nacional de avaliação biopsicossocial, a ser implementado e integrado na esfera administrativa e judicial a partir de 2026, com a devida capacitação dos profissionais envolvidos (Brasil, CNJ, 2025). Essa medida representa um avanço normativo, mas ainda depende de consolidação prática e interoperabilidade entre os órgãos públicos para garantir a uniformidade de critérios.

Conforme Oliveira, Salvador e Agostinho (2025), é imprescindível implementar medidas estruturantes que promovam o equilíbrio entre a Administração Pública e o Poder Judiciário, garantam maior previsibilidade normativa e aperfeiçoem os métodos de avaliação biopsicossocial e socioeconômica, de modo a preservar a sustentabilidade e a legitimidade do sistema de Seguridade Social no Brasil.

Ante o exposto, no próximo tópico será analisado como o Poder Judiciário tem atuado diante dessas negativas e de que forma suas decisões têm contribuído para a efetivação do direito ao benefício.

3.2 A atuação do Poder Judiciário na efetivação do direito ao BPC para pessoas com TEA

O presente subitem demonstra a atuação do Poder Judiciário diante dos casos de indeferimento dos pedidos de BPC pela via administrativa formulados por pessoas com TEA. Assim, serão apresentadas decisões judiciais que evidenciam que o Judiciário tem atuado de forma sensível e inclusiva, reconhecendo a necessidade de uma interpretação constitucional e socialmente adequada da assistência social.

Conforme entendimento firmado no Tema 350 do Supremo Tribunal Federal (STF), o ajuizamento de ação judicial para concessão do BPC depende de prévio requerimento administrativo ou da omissão do INSS em apreciar o pedido no prazo razoável, o que evidencia o caráter subsidiário da via judicial (Brasil, STF, 2017).

Em recente decisão, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, na Apelação Cível nº 1001276-83.2025.4.01.9999, reconheceu o direito ao benefício de uma criança com autismo e Transtorno do Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH), mesmo diante da alegação do INSS de que a genitora possuía formação e patrimônio que afastariam a condição de hipossuficiência. O tribunal destacou que a mera existência de bens ou ajuda financeira de terceiros que não integrem o núcleo familiar não afasta a vulnerabilidade socioeconômica, sobretudo quando comprovada por laudo social. Ainda, enfatizou que a desatualização do Cadastro Único (CadÚnico) não pode, por si só, impedir a concessão do benefício, se as demais provas atestarem a situação de risco social. A decisão reforça a importância de uma análise contextual e humana da miserabilidade, em contraposição à prática administrativa que aplica os critérios de renda de maneira rígida e descolada da realidade do requerente (Brasil, TRF1, 2025).

No mesmo sentido, outra decisão do TRF da 1ª Região, na Apelação Cível nº 1002653-89.2025.4.01.9999, reafirmou o papel garantista do Judiciário ao reconhecer o direito de uma criança de quatro anos com diagnóstico de autismo, mesmo diante de laudo médico que não especificava o grau do transtorno. O tribunal entendeu que a ausência dessa informação não inviabiliza o reconhecimento do impedimento de longo prazo, desde que as provas apresentadas demonstrem limitações funcionais e sociais compatíveis com a deficiência. Além disso, o acórdão ressaltou que o critério de renda per capita de ¼ do salário mínimo não é absoluto, devendo a aferição da miserabilidade considerar as circunstâncias concretas do caso, conforme precedentes do STF e do STJ, notadamente o AgInt no REsp 1.943.854/SP. Tal posicionamento reafirma a função corretiva do Poder Judiciário diante das falhas técnicas das perícias administrativas e das interpretações excessivamente formalistas do INSS (Brasil, TRF1, 2025).

Nesse sentido, as decisões judiciais têm reafirmado a possibilidade de utilização de outros meios de prova para comprovar a hipossuficiência econômica, como despesas com medicamentos, terapias, transporte e cuidados permanentes, conforme Resp (Tema 185) e RE (Tema 27) (Brasil, STJ, 2009; Brasil, STF, 2013). Como também, têm aplicado art. 20, §§ 2o e 10, da Lei nº 8.742/93 com redação dada pela Lei n. 12.435/2011 e AgInt no REsp n. 1.943.854/SP para decidir sobre o grau de deficiência e o impedimento de longo prazo (Brasil,Lei nº 8.742/93, 1993; Brasil, Lei n. 12.435/2011, 2011; Brasil, STJ, 2021).

No aspecto financeiro, o reconhecimento judicial do BPC acarreta o pagamento retroativo desde a data do requerimento administrativo, conforme orientação do STJ (Súmula 111), além das custas processuais e honorários advocatícios, o que representa custos duplicados para o Estado (Brasil, STJ,2006). Essa sobreposição de despesas, somada à morosidade dos processos e à sobrecarga do Judiciário, revela um risco sistêmico à sustentabilidade do sistema de Seguridade Social (Oliveira, Salvador e Agostinho, 202); *apud* Sampaio, 2013).

Assim, a pesquisa revela a fragilidade e a necessidade imediata de um equilíbrio entre Administração e Judiciário, através de uma maior previsibilidade normativa e à incorporação de tecnologias inclusivas. Solucionar esse cenário de vulnerabilidade é essencial para garantir a efetividade dos direitos fundamentais e a manutenção do sistema de seguridade social no país (Oliveira, Salvador e Agostinho, 2025).

Por fim, serão apresentadas propostas de aprimoramento do processo administrativo e de fortalecimento das políticas públicas voltadas à inclusão social das pessoas com TEA e ao apoio de suas famílias.

3.3 Políticas Públicas para inclusão social das pessoas com TEA

Este tópico aborda a relevância da criação, implementação e aprimoramento de políticas públicas voltadas ao aperfeiçoamento das análises realizadas pelo INSS no BPC para os autistas, como também ações voltadas à efetiva inclusão social, educacional e profissional dessas pessoas.

De acordo com Oliveira, Salvador e Agostinho (2025), em estudo publicado na Revista do TRF da 3ª Região, a redução da judicialização dos pedidos de BPC exige uma mudança estrutural na atuação do INSS. Essa transformação passa pela valorização e qualificação dos profissionais da autarquia, pela revisão criteriosa das negativas administrativas nas instâncias recursais e pela adoção de mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos, a fim de evitar o deslocamento excessivo das demandas ao Poder Judiciário.

Conforme Almeida e Furtado (2025), o benefício assistencial deveria representar um suporte pontual para o autista e sua família. Contudo, a falta de políticas públicas contínuas de suporte ao longo do ciclo de vida, como programas de educação inclusiva, empregabilidade e redes de apoio familiar, faz com que o BPC se torne, para muitos, a única forma de subsistência.

Nesse contexto, em 2024 ocorreu a 5ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, em que destacou a necessidade de diagnosticar as principais demandas enfrentadas pelas pessoas com deficiência e propor políticas públicas efetivas de inclusão (Brasil, Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2024).

A Lei nº 12.764/2012, que institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, garante o direito ao acesso à educação e ao ensino profissionalizante, reforçando o dever estatal de promover a autonomia e a participação social do indivíduo com TEA. (Brasil, Lei nº 12.764/2012, 2012).

Nesse sentido, Ferraz, Leite e Leite (2012) enfatizam que o arranjo normativo de proteção à pessoa com deficiência apenas cumprirá sua finalidade quando o Estado e a sociedade, superando o preconceito, reconhecerem a dignidade dessas pessoas e assegurarem condições materiais para sua subsistência e desenvolvimento pleno.

Ainda que o Brasil disponha de um amplo marco normativo voltado à proteção das pessoas com deficiência. Segundo Procopiuck (2013), apenas reunir políticas públicas não é suficiente para alcançar resultados efetivos, é indispensável que, além do planejamento formal, haja a implementação e a continuidade de ações que promovam impactos concretos na vida da população.

Diante disso, evidencia-se acima que a consolidação dos direitos das pessoas com TEA requer mais do que normas protetivas. Exige efetividade e aprimoramento na atuação do INSS, como também é essencial que o Estado desenvolva políticas públicas de inclusão social, empregabilidade e apoio familiar, de modo que o benefício assistencial assuma caráter complementar e temporário, e não a função exclusiva de garantir a subsistência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo demonstrou que o aumento da judicialização dos pedidos de BPC/LOAS para pessoas com Transtorno do Espectro Autista decorre, sobretudo, da ausência de critérios técnicos uniformes e da insuficiência na aplicação adequada da avaliação biopsicossocial. As negativas administrativas refletem deficiências na formação

dos profissionais responsáveis, a rigidez na interpretação do critério de renda familiar per capita e a morosidade dos trâmites internos do INSS.

Conclui-se que, embora o Poder Judiciário venha garantindo o direito por meio de decisões corretivas, a crescente judicialização revela não apenas a sobrecarga do sistema de justiça, mas também a fragilidade da gestão administrativa na efetivação de direitos assistenciais. O reconhecimento do autismo como deficiência representou um marco relevante para a inclusão social, porém sua plena efetividade ainda depende da atuação integrada do Estado.

Nesse sentido, o fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a revisão dos protocolos de perícia e a implementação de políticas públicas de apoio às famílias e de promoção da autonomia das pessoas com TEA são medidas imprescindíveis para assegurar que o Benefício de Prestação Continuada cumpra sua função constitucional de garantir a dignidade, a cidadania e a proteção social às pessoas com deficiência.

Assim, a efetivação dos direitos assistenciais não deve depender exclusivamente da via judicial, mas de um Estado comprometido com a eficiência administrativa e com a concretização dos princípios da Seguridade Social.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Hermes A. **Manual de Direito Previdenciário** - 1ª Edição 2024. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. Disponível em:https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553629004/. Acesso em: 09 jun. 2025.

ALMEIDA, de Guilherme; FURTADO, Silvano. Judicialização e assistencialismo: da omissão na estruturação de políticas para inclusão de pessoas autistas. **Consultor Jurídico,** 2025. Disponível em : https://www.conjur.com.br/2025-mar-15/judicializacao-e-assistencialismo-o-preco-da-omissao-do-estado-na-estruturacao-de-politicas-publicas-para-a-inclusao-de-pessoas-autistas/. Acesso em 14 ago.2025

AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION. **Manual diagnóstico e estatístico de transtornos mentais:** DSM-5-TR, 2014. Disponível em: https://membros.analysispsicologia.com.br/wp-content/uploads/2024/06/DSM-V.pdf. Acesso em: 11 de jun. 2025.

BERWANGER, Jane, O BPC pode ser acumulado com outros benefícios previdenciários?. **Blog do Prev**,2025. Disponível em: https://previdenciarista.com/blog/o-bpc-pode-ser-acumulado-com-outros-beneficios-previdenciarios/?srsltid=AfmBOoqMhk5nqQcTrG3Xcgwy0x8tMseEdS-FftEhUrTwkiJVSJKMQzJM. Acesso em: 16 jun.2025.

BOCAYUVA, Marcela C. **Coleção Método Essencial** - Direito Previdenciário - 1ª Edição 2022. Rio de Janeiro: Método, 2022. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559644681/. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **CNJ unifica critérios para concessão de BPC a pessoa com deficiência Governo Federal**, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/cnj-unifica-criterios-para-concessao-de-bpc-a-pessoa-com-deficiencia. Acesso em: 14 ago.2025

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça, **Painel INSS**, Conselho Nacional de Justiça. 2025. Disponível em: https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-inss/. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Estatísticas do Poder Judiciário**, 2025. Disponível em: https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/. Acesso em: 11 jun. 2025.

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

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2022 identifica 2,4 milhões de pessoas diagnosticadas com autismo no Brasil.** Agência IBGE Notícias. 2025. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/43464-censo-2022-identifica-2-4-milhoes-de-pessoas-diagnosticadas-com-autismo-no-brasil. Acesso em: 11 de jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.764,** de 27 de dezembro de 2012, Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12764.htm Acesso em: 15 de jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.146,** de 6 de julho de 2015, Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 15 de jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.742,** de 7 de dezembro de 1993, Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 8 de jun. 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, **Avaliação Biopsicossocial Unificada da Deficiência**, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoa-com-deficiencia/publicacoes/relatorio-final-gt-avaliacao-biopsicossocial-de-2024. Acesso em 10 de out. 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, **5ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência**, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoa-com-deficiencia/acoes-e-programas/5a-conferencia-nacional-dos-direitos-da-pessoa-com-deficiencia. Acesso em: 14 de out. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, **Súmula nº 111**. Os honorários advocatícios, nas ações previdenciárias, não incidem sobre as prestações vencidas após a sentença. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2010_8_capSumula111.pdf. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.112.557/MG**. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=185&cod_tema_final=185. Acesso em: 17 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Pleno, **RE 567.985/MT**,Tema 27 - Meios de comprovação do estado miserabilidade do idoso para fins de percepção de benefício de

assistência continuada. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2569060 & numeroProcesso=567985&classeProcesso=RE&numeroTema=27. Acesso em: 17 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União, **Acórdão 634/2025**. Auditoria de natureza operacional integrada com aspectos de conformidade que teve por objeto os indeferimentos de pedidos de benefícios previdenciários. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-2692597/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em 10 de out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União, **TCU analisa indeferimentos indevidos no INSS**, TCU notícias. 2025. Disponível em : https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-analisa-indeferimentos-indevidos-no-inss. Acesso em 10 de out. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Apelação Cível nº 1001276-83.2025.4.01.9999.** Disponível em: https://pje2g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=70b6fa2ccb283ca01d1f6cd8927a587690cb6c0728456e86.Acesso em: 28 out.2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Apelação Cível nº 1002653-89.2025.4.01.9999**. Disponível em: https://pje2g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=9c7b1b51d1a136d21d1f6cd8927a587690cb6c0728456e86. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais, **Súmula 80**. Nos pedidos de benefício de prestação continuada (LOAS), tendo em vista o advento da Lei 12.470/11, para adequada valoração dos fatores ambientais, sociais, econômicos e pessoais que impactam na participação da pessoa com deficiência na sociedade, é necessária a realização de avaliação social por assistente social ou outras providências aptas a revelar a efetiva condição vivida no meio social pelo requerente. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=80. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **O que é? A Assistência Social é uma política pública**; um direito de todo cidadão que dela necessitar, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/servicos-e-programas/o-que-e. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Portaria nº 1.282**, de 22 de março de 2021. Disponível em: https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1.282-de-22-de-marco-de-2021-310077600. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, **AgInt no REsp n. 1.943.854/SP**, 2021.

BRUNA, Maria Helena Varella; VARELLA, Auzio. Transtorno do Espectro Autista (TEA). Drazio, 2014. Disponível em: https://drauziovarella.uol.com.br/pediatria/transtorno-do-espectro-autista-tea/. Acesso em: 13 ago. 2025.

GARCIA, Gustavo Filipe B**. Curso de Direito Previdenciário:** Seguridade Social - 9ª Edição 2025. 9. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2024. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626625/. Acesso em: 31 mar. 2025.

GARCIA, Ianik Yasmin Lima; SILVA, Adriana Mendonça da. Judicialização do Indeferimento do BPC Para Pessoas com TEA no Maranhão. **Revista Cadernos UNDB**, 2024. Disponível em: https://periodicos.undb.edu.br/index.php/cadernosundb/article/view/236. Acesso em: 05 mar. 2025.

GARCIA, Stefanie. O que são níveis de suporte no TEA e como eles podem auxiliar no diagnóstico. **Autismo e realidade**, 2024.Disponível em: https://autismoerealidade.org.br/2024/02/08/o-que-sao-niveis-de-suporte-no-tea-e-como-eles-podem-auxiliar-no-diagnostico/. Acesso em: 05 set 2025.

GONZALEZ, Rodrigo. BPC negado por renda per capita. O que fazer?.**Âmbito Jurídico**,2025. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/bpc-negado-por-renda-per-capita-o-que-fazer/. Acesso em: 05 set 2025.

HAIKAL, Amanda. Escassez de dados sobre a população autista dificulta o desenvolvimento de políticas públicas. **Jornal da Usp**, 2025. Disponível em: https://jornal.usp.br/campus-ribeirao-preto/escassez-de-dados-sobre-a-populacao-autista-dificulta-o-desenvolvimento-de-politicas-publicas/. Acesso em: 17 set. 2025.

LAZZARI, João B.; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito Previdenciário** - 4ª Edição 2025. 4. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530997069/. Acesso em: 29 mar. 2025.

NEGREIROS, Antunes Alfredo. Autista tem BPC LOAS negado. O que fazer?. **Alfredo Negreiros Advocacia**, 2025. Disponível em: https://alfredonegreirosadvocacia.adv.br/autista-tem-bpc-loas-negado-o-que-fazer/. Acesso em: 09/09/2025.

OLIVEIRA, Dessano Plum de; SALVADOR, Sérgio Henrique; AGOSTINHO, Theodoro Vicente, **Judicialização previdenciária em excesso:** riscos aos direitos fundamentais e o papel do Judiciário como agente de transformação. Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, 2025. Disponível em: https://revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/719/689. Acesso em: 10 de out. 2025.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Transtorno do Espectro Autista.** OPAS. Disponível em: https://www.paho.org/pt/topicos/transtorno-do-espectro-autista#:~:text=O%20transtorno%20do%20espectro%20autista,e%20realizadas%20de%20forma%20repetitiva. Acesso em: 02 de set.2025.

PINHEIRO, Lisandra. Calculadora de Renda Per Capita Familiar 2025 para benefício. **Meutudo.blog**, 2025. Disponível em: https://meutudo.com.br/blog/calculadoras/calcular-renda-per-capita/#:~:text=Para%20ter%20direito%20ao%20BPC,independentemente%20do%20seu%20v%C3%ADnculo%20familiar. Acesso em: 17 set. 2025.

PORTO, José Alberto D.; ASSUMPÇÃO JR., Francisco B A. **Autismo no Adulto**. Porto Alegre: ArtMed, 2023. Disponível em:

https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786558821298/. Acesso em: 17 set. 2025.

PROCOPIUCK, Mário. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública:** análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária . Rio de Janeiro: Atlas, 2013. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788522476978/. Acesso em: 15 out. 2025.

ROCCA, Christiana Castanho de A.; PANTANO, Telma; SERAFIM, Antonio de P. **Transtorno do espectro autista**. Barueri: Manole, 2025. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788520458785/. Acesso em: 09 jul. 2025.

SANTOS, Marisa Ferreira dos; LENZA, Pedro. **Direito Previdenciário** - Coleção Esquematizado - 15ª Edição 2025. 15. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553628032/. Acesso em: 05 mai. 2025.

VIEIRA DE MELO, Helena Caroline; FRAGOZO DA CRUZ, João Victor; TAVARES, Sara Araújo; ALMEIDA, Wanessa Teles de; PINTO, Luciane Lima Costa e Silva. Ausência de Acolhimento na Perícia Médica: A Dificuldade na Concessão do Benefício de Prestação Continuada à Pessoa com Transtorno do Espectro Autista. **Revista FT,** 2022. Disponível em: https://revistaft.com.br/ausencia-de-acolhimento-na-pericia-medica-a-dificuldade-na-concessao-do-beneficio-de-prestacao-continuada-a-pessoa-com-transtorno-do-espectro-autista/. Acesso em: 01 abr. 2025.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **CID-11 Classificação Internacional de Doenças - 11ª Revisão**. 2022. Disponível em: https://icd.who.int/pt/. Acesso em: 28 out. 2025.

YPARRAGUIRRE, Paulo Luiz. Avaliação Biopsicossocial: o que é e desafios na garantia das pessoas com deficiência. **Aurum Portal**. 2025. Disponível em: https://www.aurum.com.br/blog/avaliacao-biopsicossocial/#desafios-na-implementacao-da-avaliacao-biopsicossocial. Acesso em: 01 abr. 2025.

O USO DA NORMATIVA EM BRANCO PELO SISTEMA CONFEA/CREA EXTRAPOLAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA E INSEGURANÇA JURÍDICA

Airton Gustavo Silva[1]

Resumo: O presente artigo analisa a utilização de "normativas em branco" pelo Sistema CONFEA/CREA, caracterizadas pelo uso de conceitos jurídicos indeterminados em resoluções infralegais, como a vedação a honorários "vis ou extorsivos" prevista no Código de Ética Profissional (Resolução nº 1.002/2002). O objetivo central é investigar se essa prática extrapola o poder regulamentar da autarquia, convertendo a fiscalização em um instrumento de coerção financeira e perseguição administrativa, em violação ao Princípio da Legalidade estrita. A metodologia adotada consistiu em pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, empregando o método dedutivo para analisar a Lei nº 5.194/1966 e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Os resultados demonstram que, diante do esvaziamento financeiro dos conselhos — agravado pela criação do CAU e pela retração do mercado —, a indefinição normativa tem sido utilizada para sustentar a máquina estatal por meio de multas e taxas arbitrárias. Constatou-se uma incompatibilidade entre a exatidão matemática exigida na engenharia e a subjetividade sancionatória aplicada pelos fiscais. A análise jurisprudencial revela que o STJ tem atuado como freio a esses abusos, consolidando a ilegalidade da exigência de registro por atividades-meio e barrando a extrapolação do poder de polícia. Conclui-se que a vagueza regulatória gera insegurança jurídica e desvirtua a finalidade protetiva do conselho. O estudo ressalta que a regulação ética é imprescindível, mas deve pautar-se estritamente pela lei formal para não configurar extorsão institucional.

Palavras-chave: Normativa em branco. Poder de polícia. Engenharia. Conselho de classe. Segurança jurídica.

Abstract: This article analyzes the use of "blank norms" by the CONFEA/CREA System, characterized by the use of indeterminate legal concepts in infralegal resolutions, such as the prohibition of "vile or extortionate" fees provided for in the Professional Code of Ethics (Resolution No. 1.002/2002). The main objective is to investigate whether this practice extrapolates the autarchy's regulatory power, converting inspection into an instrument of financial coercion and administrative persecution, in violation of the strict Principle of Legality. The methodology adopted consisted of qualitative, bibliographic, and documentary research, employing the deductive method to analyze Law No. 5,194/1966 and the jurisprudence of the Superior Court of Justice (STJ). The results demonstrate that, given the financial depletion of the councils—aggravated by the creation of the CAU and market retraction—normative vagueness has been used to sustain the state machinery through arbitrary fines and fees. An incompatibility was found between the mathematical exactness required in engineering and the sanctioning subjectivity applied by inspectors. Jurisprudential analysis reveals that the STJ has acted as a brake on these abuses, consolidating the illegality of requiring registration for secondary activities and stopping the extrapolation of police power. It is concluded that regulatory vagueness generates legal uncertainty and distorts the council's protective purpose. The study emphasizes that ethical regulation is essential but must be strictly guided by formal law so as not to constitute institutional extortion.

Keywords: Blank norm. Police power. Engineering. Professional council. Legal certainty.

INTRODUÇÃO

O exercício profissional regulamentado no Brasil encontra-se submetido à fiscalização de conselhos de classe, dentre os quais o Sistema CONFEA/CREA, estruturado pelo Conselho Federal de Engenharia e Agronomia e pelos Conselhos

1. Advogado inscrito na OAB/RJ nº 232174 e na OAB/MG nº 219706. Engenheiro Agrícola e Ambiental (CREA-MG RNP nº 1421592568). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário La Salle do Rio de Janeiro (UNILASALLE/RJ) e em Engenharia Agrícola pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Pós-graduado em Docência do Ensino Superior e pós-graduando lato sensu em Direito. Egresso do curso de Complementação de Estudos em Empreendedorismo e Inovação (UFF). ORCID: https://orcid.org/0009-0004-6238-7674. E-mail: airtongustavoeducacional@yahoo.com.

Regionais de Engenharia e Agronomia (CREAs). Tais entidades exercem função pública delegada, dotadas de poder de polícia administrativa para fiscalizar, exigir registros e aplicar sanções. Contudo, a expansão normativa promovida por meio de resoluções, decisões plenárias e atos internos devem suscitar relevante debate jurídico quanto à observância estrita do princípio da legalidade.

Nesse contexto, emerge a discussão acerca da chamada “normativa em branco”, entendida como o ato infralegal que cria, amplia ou densifica obrigações sem base legal específica e detalhada. Questiona-se se tal prática pode converter-se em mecanismo de perseguição institucional ou instrumento indireto de coerção financeira, especialmente quando vinculada à aplicação de sanções ético disciplinares.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagra, em seu art. 5º, inciso XIII, que “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”. Complementarmente, o art. 22, inciso XVI, estabelece competir privativamente à União legislar sobre as condições para o exercício das profissões. A conjugação desses dispositivos revela dois pilares estruturantes: (i) a reserva legal para a definição de restrições ao exercício profissional; e (ii) a garantia da liberdade profissional, limitada apenas por qualificações previstas em instrumento legal.

No plano infraconstitucional, a Lei nº 5.194/1966 disciplina o exercício das profissões de engenheiro e agrônomo, dispondo, em seu art. 27, alínea “a”, que compete ao Conselho Federal organizar seu regimento interno e estabelecer normas gerais para os regimentos dos Conselhos Regionais. Trata-se, todavia, de competência regulamentar e administrativa, que não se confunde com poder legislativo originário. O Conselho Federal não detém autorização para inovar na ordem jurídica criando obrigações ou restrições além daquelas previstas em lei.

Entretanto, a Resolução nº 1.002/2002, ao adotar o Código de Ética Profissional, estabelece em seu art. 10, alínea “b”, vedação à apresentação de honorários com valores “vis ou extorsivos”. A utilização de conceitos jurídicos indeterminados, sem critérios objetivos definidos em lei ou em parâmetros amplamente publicizados, suscita relevante indagação: haveria competência normativa para definir materialmente o que constitui valor “vil” ou “extorsivo”?

A ausência de delimitação objetiva pode caracterizar verdadeira normativa em branco, abrindo espaço para discricionariedade excessiva, insegurança jurídica e risco de aplicação seletiva de sanções. Agrava-se tal cenário diante da inexistência de publicidade sistematizada e acessível das decisões administrativas que fixem parâmetros concretos de julgamento, o que compromete os princípios da transparência e da segurança jurídica.

O debate sobre ética profissional e integridade institucional não é isolado. Estudos como os de Ratamero, Militão e Assis (2023) apontam a relevância da ética na engenharia brasileira, enquanto análises sobre programas de *compliance* em engenharia civil, como o trabalho de Azevedo (s.d.), demonstram que escândalos de corrupção envolvendo grandes empreiteiras evidenciam a necessidade de mecanismos de integridade. Todavia, a proteção da ética profissional não pode se dissociar da observância dos limites constitucionais do poder regulamentar.

Paradoxalmente, o histórico de grandes desastres estruturais no país — como os rompimentos de barragens em Minas Gerais (PPDDH, 2026; Andes, 2026)— e os escândalos de corrupção revelados por operações como a Operação Lava Jato demonstram que falhas sistêmicas muitas vezes transcendem o âmbito da fixação de honorários individuais. A seletividade na fiscalização ou a morosidade na adoção de

inovações tecnológicas e mecanismos de controle levantam questionamentos sobre prioridades institucionais e critérios de atuação.

As consequências da indeterminação normativa são significativas: restrições ao desenvolvimento profissional, inibição da inovação, limitação da liberdade contratual e distorções concorrenciais. A aplicação sancionatória baseada em conceitos abertos pode penalizar tanto profissionais que adotam estratégias de preços competitivos quanto aqueles altamente especializados que necessitam praticar honorários elevados para viabilizar pesquisa, tecnologia e desenvolvimento.

Diante do risco de sanções fundamentadas em norma infralegal possivelmente incompatível com o princípio da reserva legal, impõe-se examinar criticamente os limites do poder regulamentar do Sistema CONFEA/CREA. O presente estudo propõe-se a analisar a compatibilidade dessas normas com a Constituição, avaliando seus efeitos jurídicos e econômicos e investigando se a utilização de normativas em branco compromete a segurança jurídica, restringe a atuação profissional e pode configurar desvio de finalidade no exercício do poder de polícia administrativa.

1 METODOLOGIA

O presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa de natureza qualitativa, com contornos exploratórios e descritivos. O objetivo metodológico é compreender as nuances e as repercussões da aplicação da chamada "normativa em branco" no âmbito do Direito Administrativo disciplinar, com foco específico na atuação do Sistema CONFEA/CREA. A abordagem qualitativa justifica-se por permitir uma análise profunda das contradições entre a regulação administrativa e a legislação em sentido estrito, focando no significado, no contexto e na interpretação das normas, em vez de recorrer à quantificação de dados estatísticos.

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, a pesquisa foi conduzida em duas frentes principais: a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. De acordo com a literatura metodológica padrão, a adoção destas duas frentes permite cruzar o conhecimento teórico acadêmico com a aplicação prática e jurídica do fenômeno estudado.

A primeira etapa, referente à pesquisa bibliográfica, consistiu no levantamento e na revisão de literatura técnica e acadêmica nas áreas do Direito Administrativo, Ética Profissional e Engenharia Civil. Foram consultados livros, artigos científicos, monografias e trabalhos de conclusão de curso que debatem a formação do engenheiro, os métodos matemáticos de orçamentação (como os definidos por Tisaka, 2006) e os impactos regulatórios no mercado de trabalho. A seleção destes materiais permitiu construir a base teórica sobre a qual o problema de pesquisa foi analisado, evidenciando o descompasso entre a ciência exata da engenharia e a subjetividade sancionatória das autarquias.

A segunda etapa caracterizou-se pela pesquisa documental. Esta fase foi dividida na análise normativa e na análise jurisprudencial. Na análise Normativa foram examinados os dispositivos da Constituição Federal de 1988, a Lei Federal nº 5.194/1966 e atos infralegais emanados do Conselho Federal, com destaque para a Resolução nº 1.002/2002 (Código de Ética Profissional). O foco incidiu sobre a identificação de conceitos jurídicos indeterminados (como "valores vis ou extorsivos") que configuram a normativa em branco. Enquanto que na análise jurisprudencial procedeu-se ao levantamento de precedentes e acórdãos do Supremo Tribunal Federal (STF) e, principalmente, do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Foram selecionados Recursos

Especiais (REsp) e Agravos (AgInt) que versam sobre os limites do poder de polícia do CREA, a regra da atividade básica para exigência de registro, a extrapolação do poder regulamentar e as garantias do devido processo legal administrativo.

O método de abordagem adotado na interpretação dos dados foi o método dedutivo. Partiu-se de premissas jurídicas gerais e universais — como o Princípio da Legalidade, a reserva legal e a natureza autárquica dos conselhos profissionais — para analisar o fenômeno específico das autuações baseadas em resoluções vagas.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A discussão acerca da chamada "normativa em branco" no âmbito do Direito Administrativo revela uma tensão estrutural profunda entre o poder regulamentar da Administração Pública e o princípio constitucional da legalidade estrita. Embora o conceito seja tradicionalmente vinculado ao Direito Penal — designando dispositivos que dependem obrigatoriamente de complementação por outro ato normativo para que a conduta proibida seja compreendida —, a sua aplicação analógica à esfera administrativa permite-nos dissecar situações em que atos infralegais estabelecem obrigações genéricas.

No contexto da fiscalização profissional , a profissão é regulada pela Lei Federal nº 5.194/1966, que estabelece as bases para o exercício da engenharia e da agronomia, definindo as competências do sistema CONFEA/CREA. Contudo, o Conselho Federal edita resoluções destinadas a operacionalizar essa lei que, frequentemente, ampliam exigências não claramente previstas no texto legal ou criam condicionantes indiretas ao exercício profissional.

O ponto crítico desta dinâmica surge quando tais resoluções utilizam conceitos jurídicos indeterminados e ampliam hipóteses de infração sem previsão legal expressa. Nestes casos, sustenta-se a extrapolação do poder regulamentar, o que viola potencialmente o Princípio da Legalidade (art. 5º, II, da Constituição Federal do Brasil), segundo o qual ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei em sentido formal, e não por interpretação ampliativa de um ato administrativo.

A crítica à normativa em branco, portanto, não representa negação da legitimidade da fiscalização profissional, mas afirmação da necessidade de equilíbrio entre proteção social e liberdade de exercício profissional. A fiscalização constitui instrumento essencial de tutela do interesse público, especialmente em atividades que envolvem risco à coletividade. Contudo, sua atuação deve observar a hierarquia normativa, a clareza na tipificação de condutas, a fundamentação objetiva das autuações e a possibilidade de controle judicial efetivo. Somente com esses elementos preserva-se o Estado de Direito e evita-se que o poder de polícia administrativa seja percebido como instrumento de coerção institucional em vez de garantia de segurança jurídica e proteção social.

A utilização de textos normativos abertos transfere para o agente fiscalizador uma margem significativa de discricionariedade. A pergunta central que se impõe é: qual seria o interesse institucional do CONFEA ao adotar normativas com um grau tão elevado de abertura interpretativa? Sem imputar automaticamente ilegalidade, este fenômeno pode ser analisado sob quatro perspetivas estruturais. Primeiro, destaca-se a flexibilidade reguladora, uma vez que normas abertas permitem a adaptação a situações técnicas complexas. Na engenharia, a evolução tecnológica é constante, e normas excessivamente rígidas poderiam tornar-se rapidamente obsoletas. Segundo, ocorre a ampliação do poder discricionário, pois a abertura normativa alarga o espaço de

interpretação da Administração. Isto fortalece o poder de polícia, mas, na ausência de critérios objetivos, abre a porta à arbitrariedade. Terceiro, evidencia-se a proteção corporativa e o controle de mercado, onde normas vagas funcionam como mecanismos indiretos de controle do exercício profissional e de restrição da concorrência, reforçando a centralidade institucional do sistema. Quando o detalhamento não é transparente, cria-se uma dependência interpretativa do próprio órgão regulador. Quarto, nota-se o potencial arrecadatório indireto, visto que, embora os Conselhos não tenham fins lucrativos, são financiados por anuidades, taxas e multas. Se a infração depende de uma interpretação ampla, o risco é que a fiscalização perca o seu caráter orientativo e se torne predominantemente sancionatória, convertendo a norma aberta num instrumento de coerção financeira.

A indeterminação excessiva não gera apenas insegurança jurídica; ela alimenta a percepção de uma seletividade fiscalizatória. A lógica de "criar dificuldades para vender facilidades" não é um fenômeno novo, e as práticas estatais frequentemente revelam estratégias focadas em atingir objetivos implícitos.

Um exemplo da utilização do aparelho estatal para fins alheios à sua função principal é apresentado por Baptista (2026), ao analisar o caso em que o Ministério Público Federal (MPF) processou uma emissora de televisão em 10 milhões de reais devido à pronúncia da palavra "recorde". Sob a justificação de que um erro de prosódia feriria o patrimônio imaterial da língua portuguesa e provocaria um "efeito manada", o Estado utiliza o seu poder para criar litígios desproporcionais. Estas ações não são isoladas, mas sim estratégias institucionais usadas como trunfos punitivos.

Mais grave ainda é a seletividade estatal quando aplicada a bens jurídicos fundamentais, como demonstra Silva (2025). Ao analisar criticamente as falhas na regulação sanitária brasileira, o autor compara a histórica tragédia da talidomida com os eventos adversos relacionados à vacina Vaxzevria (AstraZeneca). O estudo argumenta que o Estado demonstra fragilidades estruturais que comprometem o princípio da precaução. Ao invisibilizar efeitos colaterais e omitir reparações efetivas, evidencia-se que a máquina estatal não atua de forma isonômica ou puramente focada na proteção da sociedade, levantando suspeitas sobre uma "mão invisível" que prioriza outros interesses em detrimento da segurança real.

A crítica à normativa em branco não representa, de forma alguma, a negação da legitimidade da fiscalização profissional. Esta constitui um instrumento essencial para a tutela do interesse público e a segurança das “obras”. Contudo, transpor a "norma em branco" para o cenário burocrático brasileiro demonstra ser um risco estrutural severo.

Quando o Estado e as suas autarquias (como o CREA) demonstram um histórico de seletividade (Silva, 2025) e de ativismo punitivo desproporcional (Baptista, 2026), delegar ao fiscal o poder de definir, no momento da autuação, o que constitui uma infração, é institucionalizar a insegurança. Somente com tipificação clara, respeito à hierarquia das normas e controle judicial efetivo se preserva o Estado de Direito, evitando que o poder de polícia se deturpe num mecanismo de perseguição oficial e extorsão administrativa por meio da subjetividade desdobrando em aplicação desigual da norma, gerando percepção de seletividade fiscalizatória e possíveis interesses não apenas institucionais explícitos aos envolvidos.

A manutenção de uma "zona de indefinição normativa" não é um mero lapso administrativo, mas uma ferramenta de governança que fortalece a centralidade política e decisória do órgão regulador no arranjo estatal. Esta dinâmica cria um ambiente propício

a conflitos de interesses estruturais, análogos aos observados em outros setores regulados no Brasil.

Um exemplo claro desta colisão de interesses entre a autonomia do cidadão e a arrecadação das entidades centralizadoras é ilustrado por Silva (2024). Ao analisar o aproveitamento de água de chuva no contexto fluminense, o autor demonstra como a adoção de sistemas de captação pluvial pelos consumidores (visando sustentabilidade e resiliência) esbarra nos interesses comerciais das concessionárias de saneamento. A redução da demanda por água tratada impacta diretamente a receita destas empresas, gerando um conflito tripartite onde o Estado, muitas vezes, atua para proteger o monopólio arrecadatório em detrimento da inovação sustentável.

No âmbito do Sistema CONFEA/CREA, o conflito de interesses manifesta-se de forma semelhante. Quando o detalhamento de uma infração não é transparente, o Conselho atua simultaneamente como legislador, fiscal e juiz. A dependência interpretativa gerada pela norma em branco garante a sobrevivência financeira da máquina burocrática — financiada por anuidades, taxas e multas administrativas —, convertendo a fiscalização, que deveria ser orientativa, num instrumento predominantemente sancionatório e arrecadatório.

A discricionariedade absoluta gerada pela normativa em branco permite a institucionalização da seletividade punitiva, um traço marcante da atuação estatal brasileira. O Estado demonstra frequentemente que a sua regulação obedece a interesses implícitos, negligenciando a proteção real da sociedade para favorecer a concentração de poder.

Esta seletividade é evidente na governança climática e ambiental. Silva (2025) aponta que a estratégia climática brasileira prioriza a mitigação de gases de efeito estufa em detrimento da governança hídrica e da adaptação, ignorando que a alteração do ciclo hidrológico e o desmatamento são as crises mais urgentes. Esta miopia institucional repete-se no setor energético: Silva (2026) analisa o fenômeno do greenwashing nas usinas fotovoltaicas de larga escala, demonstrando como o licenciamento ambiental é relativizado e seletivo. O Estado ignora o Princípio da Prevenção e a alteração do ciclo hidrológico para aprovar grandes empreendimentos, favorecendo modelos de negócio que privilegiam a concentração de poder.

Trazendo esta lógica para o Direito Administrativo sancionador dos Conselhos Profissionais, a norma em branco atua com a mesma seletividade. A ausência de parâmetros fechados permite ao fiscal autuar rigorosamente um jovem engenheiro por um suposto "honorário vil", enquanto fecha os olhos a grandes construtoras ou corporações que dominam as licitações públicas, garantindo a manutenção do status quo e atuando como uma verdadeira reserva de mercado corporativa.

A aplicação de normativas punitivas esbarra, também, na impossibilidade técnica de definir subjetivamente o que constitui um valor irregular. A Resolução nº 1.002/2002 do CONFEA veda honorários "vis" ou "extorsivos", baseando-se num princípio ético de proteção à sociedade (Ratamero *et al*., 2023). Contudo, a engenharia é uma ciência exata calcada em metodologias matemáticas rigorosas.

Como detalhado por Tisaka (2006) na sua obra basilar sobre orçamentação na construção civil, a formação de preços exige o cálculo intrincado de Custos Diretos e Indiretos, BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) e Leis Sociais, variando drasticamente conforme a modalidade da obra, tecnologia empregue e escala do projeto. Ocorre que o Conselho Federal não publica métodos regionais, métricas ou baremas objetivos que definam matematicamente o piso ou o teto de um honorário.

Neste cenário, questiona-se a própria competência do Conselho para aplicar a norma: como pode o Estado punir um profissional por cobrar "muito" (extorsivo) ou "pouco" (vil) se não estabelece a métrica de referência? A punição do profissional que cobra menos (focado em ganhar em escala e impulsionar o desenvolvimento) ou daquele que cobra mais (devido ao alto valor agregado e inovação do seu projeto) sem uma base matemática transparente configura uma arbitrariedade que restringe o desenvolvimento profissional e a livre iniciativa.

Para conter estes desvios, é imperativo restabelecer os limites jurídicos do poder de polícia. No Direito Público vigora a premissa de que o particular pode fazer tudo o que a lei não proíbe, mas a Administração Pública apenas pode fazer o que a lei expressamente autoriza.

A utilização de atos infralegais (resoluções) só é legítima quando se restringe a regulamentar tecnicamente a legislação. Tais atos não podem inovar na ordem jurídica, criar obrigações autônomas, tampouco ampliar tipos infracionais além do previsto legalmente. Quando o Conselho ultrapassa estas barreiras através de normas em branco, a sua conduta configura: Excesso de poder regulamentar: Invasão da competência do Poder Legislativo; Desvio de finalidade: Uso da multa para fins arrecadatórios ou de retaliação, e não protetivos; Violação ao Princípio da Legalidade e Ofensa à Segurança Jurídica.

A crítica à normativa em branco não equivale, em hipótese alguma, à oposição à fiscalização profissional. A fiscalização é um instrumento essencial e inegociável para a segurança das obras, a proteção do meio ambiente e a defesa do interesse público.

Contudo, para que não se transforme numa "extorsão oficial" validada pelo Estado, o equilíbrio institucional exige urgentemente: a tipificação clara das infrações (eliminando conceitos vagos), a estipulação de critérios objetivos e matemáticos de autuação, a fundamentação técnica transparente em todas as decisões disciplinares e um controle jurisdicional efetivo que casse de imediato atos administrativos baseados em ilações subjetivas do fiscalizador. Somente assim os Conselhos retornarão à sua missão primordial de garantia técnica, abandonando a perigosa lógica da coerção.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise da atuação do Sistema CONFEA/CREA exige, primeiramente, a compreensão da sua natureza jurídica. O Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da ADI 1717/DF (2002), pacificou o entendimento de que a delegação da fiscalização profissional a entidades privadas é inconstitucional. Os conselhos de fiscalização profissional possuem natureza autárquica de direito público, o que os obriga a realizar concurso público (art. 37, II, da CF) e lhes confere o poder de polícia administrativa. Este poder, contudo, é indelegável e estritamente vinculado à lei.

O CREA exerce o seu poder de polícia através da fiscalização, autuação, aplicação de penalidades e suspensão de registos. No entanto, o exercício destas prerrogativas não é absoluto. Ele está subordinado a quatro pilares inegociáveis do Direito Administrativo: competência legal expressa, finalidade pública legítima, motivação adequada e proporcionalidade da sanção. O limite intransponível deste poder encontra-se no Princípio da Legalidade (art. 5º, II, da Constituição Federal), que determina que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".

Quando o CONFEA edita resoluções que fomentam a delegação indireta do poder de polícia ou que ampliam as hipóteses de autuação através de "normativas em branco",

incorre num desvio. A extrapolação destes limites configura excesso de poder e desvio de finalidade, transformando a fiscalização num mero mecanismo arrecadatório que viola o devido processo legal.

Os resultados evidenciam uma "falha institucional". Quando a norma carece de clareza, o poder de polícia delegado ao CREA perde os seus contornos limitadores, dando lugar a uma perigosa mecânica de perseguição profissional. Esta dinâmica manifesta-se no quotidiano através da exigência múltipla e desmembrada de Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs) para serviços que poderiam, e deveriam, ser unificados num único documento, forçando o profissional ao pagamento de múltiplas taxas. Manifesta-se, igualmente, nas autuações fundadas em interpretações estritamente subjetivas, onde multas por "falta de ética" ou "exercício irregular" são aplicadas a partir de enquadramentos genéricos, sem que o fiscal demonstre o dolo do profissional ou qualquer dano efetivo à sociedade.

A raiz deste comportamento institucional de cariz punitivo encontra explicação na frequente alegação de escassez de recursos destas autarquias, um problema que tem vindo a ser agravado por um cenário de esvaziamento progressivo do sistema. Nas últimas décadas, o Sistema CONFEA/CREA sofreu perdas significativas na sua base de contribuintes. O marco mais evidente foi o desmembramento de categorias profissionais de grande peso arrecadatório, nomeadamente a saída dos arquitetos e urbanistas para a criação de um conselho próprio (Conselhos de Arquitetura e Urbanismo - CAU).

Paralelamente a esta cisão institucional, o setor enfrenta uma redução histórica da sua pujança econômica. A diminuição drástica no volume de novos projetos e na respetiva execução de obras no território nacional traduz-se numa queda natural da emissão espontânea de ARTs. A este cenário junta-se ainda a acentuada baixa na procura por cursos superiores de engenharia, quando comparada com a grande afluência de anos anteriores, o que restringe severamente a entrada de novos profissionais pagantes no sistema.

Sem repasses diretos do Tesouro Nacional e perante o encolhimento estrutural da sua base financeira, a necessidade de manter a pesada máquina estatal e burocrática a funcionar converte a fiscalização numa busca implacável por fontes alternativas de arrecadação. É precisamente neste contexto de crise que a "normativa em branco" se revela a ferramenta perfeita para a autarquia: ao ser imprecisa, permite autuar de forma generalizada e discricionária, compensando a quebra de receitas do Conselho ao transferir o ônus da prova e o custo da sobrevivência institucional diretamente para o cidadão e para o profissional que ainda se mantém no ativo.

A consequência direta desta postura arrecadatória é a necessidade de judicialização para a resolução de questões administrativas simples. Os conselhos frequentemente recusam-se a recuar nas suas autuações, obrigando os profissionais e as empresas a recorrerem ao Poder Judiciário. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) demonstra um esforço contínuo para frear estes abusos, destacando-se quatro eixos principais.

A Regra da Atividade Básica (Ilegalidade na exigência de registo por atividade-meio): no REsp 192563/SC, o STJ consolidou o entendimento de que a obrigatoriedade de registo no CREA é determinada pela atividade-fim da empresa. O Tribunal tem afastado sistematicamente a exigência de registo para empresas cuja atividade básica seja apenas a fabricação ou comercialização de produtos (ex: produtos eletrônicos). Se não há prestação de serviços de engenharia como atividade principal, a autuação baseada em equipamentos do processo produtivo é ilegal.

Extrapolação do Poder Regulamentar: o STJ atua fortemente contra as resoluções do CONFEA que criam novas obrigações não previstas na Lei nº 5.194/1966. No REsp 514423/RJ, o Tribunal declarou a ilegalidade da imposição de duplicidade de registos (exigência de múltiplos registos para filiais noutros estados), confirmando que atos como a Resolução nº 247/1977 extrapolam os limites do poder regulamentar.

Redução do Monopólio Pericial: No que concerne à nomeação de peritos, o REsp 526626/SP freou a tentativa do CREA de monopolizar as perícias judiciais. O STJ determinou que o juiz não está adstrito a nomear apenas profissionais registados no CREA, caso a natureza da perícia exija um especialista técnico noutra área, não podendo o Conselho forçar vinculações fora da sua jurisdição estrita.

Garantias de Defesa e Limites Processuais: as decisões no AgInt no AgInt no REsp 1743505/PR e no REsp 3744/RJ reafirmam o papel rigoroso do Judiciário em policiar os atos administrativos do CREA. O STJ exige o cumprimento estrito das regras de intimação pessoal e dos prazos, sob pena de nulidade absoluta das sanções impostas, protegendo o profissional do arbítrio processual interno da autarquia.

A literatura acadêmica corrobora a tese do descompasso entre a regulação do Conselho e a realidade da profissão. Aravena Reyes (2015) faz uma crítica filosófica profunda, demonstrando que as normativas do CONFEA utilizam definições frágeis e excessivamente pragmáticas para conceitos basilares como "Engenharia" e "Projeto". Esta vagueza conceitual na cúpula do sistema reverbera num processo de formação deficitário e numa crise de identidade profissional.

Este défice formativo é agravado pelo facto de que o ensino não prepara o profissional para a máquina burocrática. Moura (2010) adverte que a formação em Engenharia Civil não se pode restringir aos cálculos; deve incutir as severas responsabilidades (civis, penais e administrativas) inerentes à assinatura de uma ART. Por sua vez, Guimarães (2021) constata que o mercado em Mossoró/RN exige do engenheiro precisão em orçamentos e conduta ética rigorosa, evidenciando que a sociedade espera um perfil técnico e responsável que vai muito além do mero preenchimento de formulários para o conselho.

Assim, o contraste mais evidente contra o uso de "normativas em branco" encontra-se no estudo de Silva (2022). Ao focar na atuação do engenheiro agrimensor na peritagem, a autora detalha planilhas matemáticas rigorosas para a composição de honorários técnicos (incluindo salários, leis sociais, custos de escritório, transporte e depreciação de equipamentos). Fica claro, portanto, que a valoração do serviço de engenharia é uma ciência exata e mensurável. Quando o CONFEA edita normas que punem honorários "vis" ou "extorsivos" sem apresentar uma única fórmula, barema ou métrica objetiva, substitui a matemática pela subjetividade fiscalizatória, comprovando a falha estrutural de um sistema que abandonou a técnica em prol da coerção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo central analisar a problemática das chamadas "normativas em branco" no âmbito do Sistema CONFEA/CREA, investigando como a utilização de conceitos jurídicos indeterminados pelas autarquias profissionais pode desvirtuar o poder de polícia administrativa. A pesquisa pautou-se por uma metodologia que uniu a revisão de literatura sobre o ensino e a ética na engenharia à análise de precedentes jurisprudenciais das cortes superiores brasileiras, visando

compreender os limites do poder regulamentar e os impactos da indefinição legal no exercício profissional.

Os resultados evidenciaram que a edição de resoluções que proíbem, por exemplo, a cobrança de honorários com "valores vis ou extorsivos", sem a devida publicação de tabelas, métricas ou parâmetros matemáticos objetivos, cria um grave cenário de insegurança jurídica. O risco de "jogar para depois definir" transfere para o agente fiscalizador uma margem de discricionariedade perigosa, permitindo que a infração seja moldada apenas no momento da autuação. Constatou-se que esta vagueza normativa fomenta um ambiente de perseguição administrativa e assédio institucional, onde o profissional se vê refém de exigências financeiras e burocráticas imprevisíveis, sob pena de impedimento do seu exercício laboral.

Embora o termo "extorsão oficial" não possua enquadramento técnico-penal automático neste cenário — visto que o crime de extorsão exige dolo específico e grave ameaça —, no contexto do Direito Administrativo, a expressão traduz perfeitamente o desvio de finalidade da autarquia. A fiscalização perde o seu caráter educativo e protetivo para assumir um viés estritamente arrecadatório e confiscatório, compelindo o profissional a arcar com múltiplas taxas, anotações desmembradas e multas desproporcionais para sustentar a máquina estatal.

A análise jurisprudencial demonstrou que o Poder Judiciário tem atuado como o principal freio a estes abusos. As cortes superiores pacificaram o entendimento de que os conselhos de classe não podem inovar na ordem jurídica. Ficou estabelecido que a exigência de registo e a autuação devem vincular-se estritamente à atividade-fim da empresa, e não a atividades-meio, coibindo a sanha arrecadatória sobre o comércio e a indústria. Além disso, consolidou-se que o conselho não detém o monopólio das perícias judiciais e que as garantias de ampla defesa e do devido processo legal devem ser rigorosamente respeitadas nas esferas administrativas.

A grande contribuição deste estudo para a área do Direito Administrativo e da Engenharia é a sistematização dos mecanismos de defesa do profissional face ao abuso regulamentar. O trabalho deixa claro que, perante a falta de base legal formal para uma exigência, o engenheiro dispõe de instrumentos eficazes — como recursos administrativos fundamentados, ações anulatórias de débito fiscal e o mandado de segurança — para combater a ilegalidade flagrante e o tratamento desigual.

Como ponto forte, a pesquisa correlaciona a dogmática jurídica com a realidade de mercado, demonstrando que o excesso de regulação aberta desestimula a inovação e encarece setores estratégicos como o agronegócio e a transição energética. Como ponto fraco ou limitação, aponta-se a fluidez e a constante atualização das resoluções internas dos conselhos, o que exige um monitoramento contínuo das normas infralegais. Ademais, o estudo revelou uma lacuna alarmante na formação acadêmica dos engenheiros, que chegam ao mercado com profundo desconhecimento da legislação e da ética profissional, tornando-se alvos fáceis para autuações abusivas.

A fragilidade deste sistema evidencia-se na própria forma como a norma ética é imposta. Embora não se possa afirmar a existência de uma ilegalidade plena e absoluta na promulgação do Código de Ética da Engenharia por meio de uma resolução (Resolução CONFEA nº 1.002/2002) — dada a delegação genérica da Lei nº 5.194/1966 —, este formato revela uma fraqueza institucional gritante quando comparado a outros conselhos de classe. Na advocacia, por exemplo, os limites éticos, disciplinares e as prerrogativas da profissão encontram-se solidamente ancorados numa lei federal em sentido estrito, o Estatuto da Advocacia e da OAB (Lei Federal nº 8.906/1994). A

dependência da engenharia face a atos infralegais para definir infrações gravíssimas precariza a segurança jurídica e facilita a manipulação discricionária das regras.

Esta precarização torna-se ainda mais evidente quando se analisa a impossibilidade de definir, por resolução vaga, o que constitui um valor adequado para o trabalho intelectual. Um parâmetro análogo recente e esclarecedor é a aquisição, pelo município de Maricá (RJ), de dez projetos inéditos do arquiteto Oscar Niemeyer pelo valor de R$ 73,6 milhões, com o intuito de impulsionar o desenvolvimento e o turismo local (Bustamante, 2025). Longe de se entrar no mérito ou sequer cogitar qualquer hipótese de lavagem de dinheiro em transações desta magnitude, o caso ilustra de forma lapidar a complexidade e a subjetividade da valoração técnica. Se o mercado, o valor agregado, a exclusividade e a notoriedade ditam preços na casa das dezenas de milhões, como pode um fiscal do conselho, desprovido de baremas matemáticos, autuar um profissional sob a alegação subjetiva de que o seu honorário é "extorsivo" ou "vil"?

A consequência direta desta indefinição é a submissão do engenheiro a uma rotina de trabalho onde atua constantemente "pisando em ovos". A imprecisão de instrumentos como a normativa em branco faz com que qualquer prática comercial ou de orçamentação carregue o risco de gerar, no mínimo, uma enorme perda de tempo com a apresentação de defesas em processos administrativos imprevisíveis. Na dinâmica econômica e da engenharia estrutural, a imprevisibilidade e os longos processos judiciais ou administrativos traduzem-se diretamente em risco; o risco, por sua vez, desdobra-se inevitavelmente em aumento de custo (o chamado "Custo Brasil"), penalizando não apenas o profissional, mas toda a cadeia produtiva e a sociedade.

Por fim, propõe-se para estudos posteriores a análise comparativa entre os modelos de regulação profissional. Sugere-se investigar como outras áreas lidam com o controle de qualidade e a habilitação técnica através de lei em sentido estrito — a exemplo da exigência do exame Revalida ou da tramitação de projetos de lei que instituem exames de ordem obrigatórios na medicina —, contrastando esses modelos com o sistema de resoluções infralegais da engenharia. A defesa da sociedade é inegociável, mas a regulação não pode ser um cheque em branco; deve pautar-se pela estrita legalidade, garantindo que o poder de polícia seja um instrumento de proteção, e não de coerção institucional.

REFERÊNCIAS

ANDES-SN. 7 anos após crime em Brumadinho (MG), outras duas minas da Vale registram vazamento. **ANDES-SN**, Brasília, DF, 27 jan. 2026. Disponível em: https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/7-anos-apos-crime-em-brumadinho-mG-outras-duas-minas-da-vale-registram-vazamento1. Acesso em: 20 fev. 2026.

ARAVENA-REYES, José Antonio. O conceito de engenharia à luz do conselho profissional: por uma crítica filosófica do ensino de engenharia. **Revista Eletrônica Engenharia Viva**, Goiânia, v. 2, n. 2, p. 31-46, ago./dez. 2015. Disponível em: https://revistas.ufg.br/ijaeedu/article/view/37529. Acesso em: 20 fev. 2026.

AZEVEDO, Fernanda Freitas de Oliveira. **A ética e o compliance: modelo de implementação na engenharia civil**. [S. l.: s. n., 202-?]. Disponível em: https://www.academia.edu/download/106921402/ETICA_E_COMPLAICE_FERNANDA_AZEVEDO.pdf. Acesso em: 20 fev. 2026.

BAPTISTA, Sara. RÉ-cor-de ou re-CÓR-de? MPF processa Globo em R$ 10 mi por pronúncia de palavra na TV. **InfoMoney**, São Paulo, 19 fev. 2026. Disponível em: https://www.infomoney.com.br/brasil/re-cor-de-ou-re-cor-de-mpf-processa-globo-em-r-10-mi-por-pronuncia-de-palavra-na-tv/. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966. Regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 dez. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5194.htm. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 jul. 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial nº 3.744/RJ**. Relator: Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro. Brasília, DF, 15 ago. 1990.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial nº 192.563/SC**. Relator: Ministro Francisco Peçanha Martins. Brasília, DF, 1 mar. 2001. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=RESP+192563%2FSC. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Recurso Especial nº 514.423/RJ**. Relator: Ministro José Delgado. Brasília, DF, 19 ago. 2003.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **Recurso Especial nº 526.626/SP**. Relator: Ministro Cesar Asfor Rocha. Brasília, DF, 21 ago. 2003.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **Agravo Interno no Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.743.505/PR**. Relatora p/ Acórdão: Ministra Maria Isabel Gallotti. Brasília, DF, 16 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.717/DF**. Relator: Ministro Sydney Sanches. Brasília, DF, 7 nov. 2002. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1689518. Acesso em: 20 fev. 2026.

BUSTAMANTE, Anna. Maricá compra dez projetos inéditos de Oscar Niemeyer e quer se tornar a cidade com mais obras do arquiteto no estado. **O Globo**, Rio de Janeiro, 28 mar. 2025. Disponível em: https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2025/03/28/marica-compra-dez-projetos-ineditos-de-oscar-niemeyer-e-quer-se-tornar-a-cidade-com-mais-obras-do-arquiteto-no-estado.ghtml. Acesso em: 20 fev. 2026.

CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E AGRONOMIA (CONFEA). **Resolução nº 1.002, de 26 de novembro de 2002**. Adota o código de ética profissional da engenharia, da arquitetura, da agronomia, da geologia, da geografia e da meteorologia e dá outras providências. Brasília, DF: CONFEA, 2002. Disponível em:

https://creaap.org.br/novo_site/wp-content/uploads/2021/08/Codigo-de-Etica.pdf. Acesso em: 20 fev. 2026.

GUIMARÃES, Diego de Sousa. **Diagnóstico sobre a contratação de profissionais em engenharia civil na cidade de Mossoró/RN**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Engenharia Civil) – Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Mossoró, 2021. Disponível em: https://repositorio.ufersa.edu.br/items/2d700bce-5ed2-480d-90fc-259216afdab1. Acesso em: 20 fev. 2026.

MARICÁ (Município). Por iniciativa de Quaquá, Maricá compra 10 projetos de Niemeyer e será a 2ª cidade do Brasil com mais obras do arquiteto. **Prefeitura de Maricá**, Maricá, 28 mar. 2025. Disponível em: https://www.marica.rj.gov.br/noticia/242504/. Acesso em: 20 fev. 2026.

MOURA, Eduardo Martins Vieira Pires de. **A importância do estudo da responsabilidade na formação do engenheiro civil**. 2010. 52 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Engenharia Civil) – Universidade Estadual do Piauí, Teresina, 2010.

PPDDH – PROGRAMA DE PROTEÇÃO AOS DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS. Rompimento de dique da Vale em Congonhas expõe risco permanente às comunidades tradicionais. **Instituto DH**, [Belo Horizonte], 28 jan. 2026. Disponível em: https://institutodh.org/2026/01/28/rompimento-de-dique-da-vale-em-congonhas-expoe-risco-permanente-as-comunidades-tradicionais/. Acesso em: 20 fev. 2026.

RATAMERO, Leandro de Amorim; MILITÃO, Damiano da Silva; ASSIS, Joaquim Teixeira de. Ética em engenharia no Brasil. **Caderno Pedagógico**, [S. l.], v. 20, n. 8, p. 3034–3041, 2023. DOI: 10.54033/cadpedv20n8-002. Disponível em: https://ojs.studiespublicacoes.com.br/ojs/index.php/cadped/article/view/1980. Acesso em: 20 fev. 2026.

SILVA, Airton Gustavo Viana da. A ruptura do ciclo da água nas mudanças climáticas: desafios de governança e prioridades ambientais. In: SIMPÓSIO DE CIÊNCIAS DO MEIO AMBIENTE, 5., 2025, Rio de Janeiro. **Resumos Expandidos e Simples** [...]. Rio de Janeiro: Universidade Veiga de Almeida, 2025. p. 7-12. Disponível em: https://ojs.uva.br/index.php/ebookoteca/issue/view/43. Acesso em: 29 set. 2025.

SILVA, Airton Gustavo Viana da. Aproveitamento de água de chuva e conflito de interesse entre concessionárias, consumidores e o Estado no contexto fluminense. In: SIMPÓSIO NACIONAL SOBRE PEQUENAS CIDADES (SINAPEQ), 7., 2024, São José dos Campos. **Anais** [...]. São José dos Campos: Universidade do Vale do Paraíba, 2024. Disponível em: https://www.even3.com.br/anais/VIISINAPEQ/872334-APROVEITAMENTO-DE-AGUA-DE-CHUVA-E-CONFLITO-DE-INTERESSE-ENTRE-CONCESSIONARIAS-CONSUMIDORES-E-O-ESTADO-NO-CONTEXT. Acesso em: 1 set. 2025.

SILVA, Airton Gustavo Viana da. Greenwashing e sistemas fotovoltaicos: relatividade ambiental sob a luz da prevenção. In: CONGRESSO SUSTENTARE & WIPIS, 2025, Campinas. **Livro de Memórias** [...]. Campinas: PUC Campinas, 2025. Disponível em: https://www.even3.com.br/anais/lv-sustentare-wipis/1316815-GREENWASHING-E-SISTEMAS-FOTOVOLTAICOS--RELATIVIDADE-AMBIENTAL-SOB-A-LUZ-DA-PREVENCAO. Acesso em: 20 fev. 2026.

SILVA, Airton Gustavo Viana da. Recurring negligence: from thalidomide to the AstraZeneca vaccine, a critical analysis. **Informativo Notas do CCBS**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 78-79, ago./out. 2025. Disponível em: https://www.unirio.br/news/InformativoNotasdoCCBSVol05Num032025.pdf. Acesso em: 17 nov. 2025.

SILVA, Isadora Raphaella Gonçalves. **Atuação e desafios do profissional da área de agrimensura e cartografia na peritagem**. 2022. 48 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Engenharia de Agrimensura e Cartográfica) – Universidade Federal de Uberlândia, Monte Carmelo, 2022. Disponível em: https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/34564. Acesso em: 20 fev. 2026.

TISAKA, Maçahiko. **Orçamento na construção civil**: consultoria, projeto e execução. São Paulo: Editora Pini, 2006.

PROTEÇÃO JURÍDICA DA SAÚDE DO TRABALHADOR E OS CUSTOS DOS ACIDENTES DE TRABALHO NO SUS

Flávia Rocha e Silva[1]
Andrea Heidemann[2]
Ana Cristina Heidemann Maria[3]

Resumo: O presente artigo tem como objetivo analisar, à luz da literatura científica, as evidências disponíveis acerca dos custos dos atendimentos decorrentes de acidentes de trabalho no Sistema Único de Saúde (SUS), relacionando-os à proteção jurídica da saúde do trabalhador e às implicações para a gestão pública da saúde. Busca-se compreender de que maneira os gastos associados a esses atendimentos impactam o financiamento do SUS, especialmente em um contexto de restrição orçamentária imposto pela Emenda Constitucional nº 95/2016, bem como discutir os limites e as possibilidades da atuação estatal na prevenção dos acidentes de trabalho, à luz do direito à saúde e do dever de proteção do trabalhador. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa básica, de abordagem qualitativa e natureza descritiva, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica do tipo narrativa. Os resultados evidenciam que os custos relacionados aos acidentes de trabalho no SUS concentram-se predominantemente em custos diretos, vinculados à assistência médica, internações hospitalares, procedimentos cirúrgicos, exames diagnósticos e serviços de reabilitação. Em contrapartida, os custos indiretos, tais como a perda de produtividade, o afastamento do trabalho e os impactos socioeconômicos para os trabalhadores e suas famílias, são frequentemente subestimados e insuficientemente mensurados na literatura analisada. Constata-se, ainda, que os acidentes de trabalho produzem repercussões financeiras e sociais expressivas, comprometendo a sustentabilidade do SUS e ampliando os encargos da Previdência Social, o que evidencia a interdependência entre as políticas de saúde, trabalho e seguridade social. Conclui-se que o fortalecimento da proteção jurídica da saúde do trabalhador, aliado ao aprimoramento da gestão pública e ao investimento em políticas preventivas, constitui estratégia fundamental para a redução dos custos assistenciais, a promoção de ambientes de trabalho mais seguros e a efetivação do direito constitucional à saúde.

Palavras-chave: Acidente de trabalho; Custos; SUS

Abstract: This article aims to analyze, in light of the scientific literature, the available evidence regarding the costs of care resulting from workplace accidents in the Brazilian Unified Health System (SUS), relating them to the legal protection of workers' health and the implications for public health management. It seeks to understand how the expenses associated with these services impact the financing of the SUS, especially in a context of budgetary constraints imposed by Constitutional Amendment No. 95/2016, as well as to discuss the limits and possibilities of state action in the prevention of workplace accidents, in light of the right to health and the duty to protect workers. Methodologically, this is a basic research study, with a qualitative approach and descriptive nature, developed through a narrative literature review. The results show that the costs related to workplace accidents in the SUS are predominantly concentrated in direct costs, linked to medical care, hospitalizations, surgical procedures, diagnostic tests, and rehabilitation services. Conversely, indirect costs, such as lost productivity, absenteeism, and socioeconomic impacts on workers and their families, are frequently underestimated and insufficiently measured in the literature reviewed. Furthermore, it is observed that workplace accidents produce significant financial and social repercussions, compromising the sustainability of the Brazilian Unified Health System (SUS) and increasing the burden on Social Security, highlighting the interdependence between health, labor, and social security policies. It is concluded that strengthening the legal protection of workers' health, coupled with improved public management and investment in preventive policies, constitutes a fundamental strategy for reducing healthcare costs, promoting safer work environments, and realizing the constitutional right to health.

Keywords: Workplace accident; Costs; SUS (Brazilian Public Health System).

1. Acadêmica do Curso de Tecnologia em Gestão Hospitalar, Instituto Federal de Santa Catarina. Rua Pavão 1377, Costa e Silva, Joinville/SC. Email: flavia.rs1980@aluno.ifsc.edu.br. 47 99145-0673.
2. Docente, Assistente Social, Doutora em Saúde e Meio Ambiente, Instituto Federal de Santa Catarina. Rua: Pavão 1377, Costa e Silva, Joinville/SC. Email: andrea.heidemann@ifsc.edu.br. 47 9902074577.
3. Acadêmica do Curso de Direito do Centro Universitário Católica de Santa Catarina; Rua Visconde de Taunay, 427, Centro, Joinville/SC, anacristinaheidemann2003@gmail.com, 47 991234566.

INTRODUÇÃO

O Sistema Único de Saúde (SUS), criado como resultado do processo de redemocratização e da luta pela Reforma Sanitária, foi oficializado pela Constituição Federal de 1988 no Brasil. Com sua criação, foi estabelecido que a saúde é um direito universal e que o Estado tem a responsabilidade de garantir a saúde da população por meio da promoção, proteção e recuperação (Brasil, 1988).

Nesse ínterim, uma das atribuições do SUS é cuidar da saúde dos trabalhadores, reconhecendo que o trabalho está intrinsecamente ligado às condições socioeconômicas, culturais e ambientais de cada indivíduo (Brasil, 2002). Como determinante das condições de saúde, o trabalho também afeta os familiares dos trabalhadores. Portanto, o SUS preconiza assistência às vítimas de acidentes ou doenças relacionadas ao trabalho, utilizando a Vigilância Epidemiológica e Sanitária para proporcionar proteção, recuperação e reabilitação (Brasil, 2008).

O acidente de trabalho pode ocorrer durante a realização das atividades laborais, típico, ou durante o deslocamento entre casa e trabalho, conhecido como trajeto. Isto pode resultar em lesões ou perturbações funcionais que podem levar à morte, incapacidade temporária ou permanente (Brasil, 2018).

O acidente de trabalho típico caracteriza-se por ocorrer no próprio local laboral e durante a jornada de trabalho, seja no momento em que o empregado está executando suas funções ou mesmo quando se encontra à disposição do empregador. Trata-se de um evento súbito, violento e ocasional, que resulta em incapacidade para o desempenho das atividades laborais (Silvio, Birolli, 2009).

Neste contexto é necessário citar, também, que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) tem como missão proporcionar a todos o acesso ao trabalho produtivo, digno e seguro, garantindo liberdade e equidade. A OIT é uma organização tripartite composta por representantes de governos, empregadores e trabalhadores, incluindo o Brasil (OIT, 2023).

Para custear a assistência das vítimas de acidente e/ou doença de trabalho, o SUS é financiado através dos recursos vindos da Seguridade Social, da União, do Estado e dos Municípios. Assim, sabe-se, historicamente, que o SUS tem problemas com o financiamento, além de que o repasse tem diminuído ano após ano, interferindo na garantia de uma saúde pública de qualidade (Mendes, 2013). Além disso, a grave crise econômica, fiscal e política fez com que o Governo Federal criasse a Emenda Constitucional n° 95 de 2016 com objetivo de encontrar saída, principalmente, para depreciação de receitas (Nodes, 2017).

O levantamento do custo dos atendimentos no SUS é uma das responsabilidades dos gestores, inclusive aqueles derivados de acidentes de trabalho, para alcançar os objetivos de uma organização. Dessa forma, partindo da regulamentação da Lei nº 6.259, de 30 de outubro de 1975, que organiza a Vigilância Epidemiológica, incluindo ações de investigação e avaliação para controlar doenças e agravos à saúde (Brasil, 1975) e da Portaria de Consolidação n° 4, que define os sistemas e subsistemas do SUS, incluindo o Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), consegue-se o registro dos acidentes de trabalho no âmbito do SUS para que assim consiga mensurar o seu custo.

Através do sistema SINAN, que abrange doenças de notificação compulsória, envolvendo doenças que requerem isolamento, quarentena ou aquelas definidas pelo Ministério da Saúde, incluindo os acidentes de trabalho atendidos, consegue-se quantificar o número de atendimentos atendidos SUS, bem como a causa do acidente, as

partes do corpo atingidas, o diagnóstico da lesão, o regime de tratamento e a evolução do caso. Ressaltando que o custo é um gasto de serviço e/ou de materiais utilizados no atendimento a estes usuários (Martins, 2010).

É notório que o SUS, desde sua criação, tem buscado garantir assistência médica e prevenção de doenças, incluindo os acidentes relacionados ao trabalho, como parte fundamental de sua missão de proporcionar uma saúde pública de qualidade (Brasil, 2018; Mendes, 2013). No entanto, as informações referentes aos custos de suas ações nem sempre são publicizadas e tratadas com atenção, inclusive através do controle social. É importante ressaltar que a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (PNSST), tem como objetivos primordiais, a promoção da saúde e a melhoria da qualidade de vida do trabalhador, além da prevenção de acidentes (Brasil, 2011).

A busca pela mensuração do custo dos atendimentos de acidentes de trabalho é um passo essencial para uma gestão mais eficiente dos recursos da saúde e para a identificação de áreas onde a prevenção e a proteção podem ser reforçadas, consequentemente, garantindo o direito à saúde do trabalhador (Brasil, 2018). A literatura, ao longo dos anos tem acumulado estudos relevantes relacionados a este tema e, assim, sua sistematização pode trazer respostas importantes sobre os custos destinados aos atendimentos gerados pelos acidentes de trabalho no Brasil. Diante desse contexto, o presente estudo é orientado pela seguinte questão de pesquisa: quais são os custos hospitalares decorrentes dos acidentes de trabalho no âmbito do Sistema Único de Saúde e de que forma esses custos se relacionam com a proteção jurídica da saúde do trabalhador e com a gestão pública da saúde?

Nesse encaminhamento, o objetivo deste estudo é analisar os custos hospitalares decorrentes dos acidentes de trabalho no SUS, com ênfase na distinção entre custos diretos e indiretos, bem como examinar suas implicações para a proteção jurídica da saúde do trabalhador e para a gestão pública da saúde. Para tanto, a metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica do tipo narrativa e a análise dos dados foi realizada por meio de técnica de análise qualitativa de conteúdo, com categorização temática dos estudos selecionados, permitindo a identificação de padrões relacionados aos tipos de custos, impactos econômicos e estratégias de prevenção no âmbito do SUS.

1 SEGURIDADE SOCIAL

A seguridade social no Brasil é definida pela Constituição Federal de 1988 como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Esse sistema visa garantir a cobertura e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação da saúde, bem como a proteção social no âmbito da previdência e assistência social. A seguridade social é estruturada com base nos princípios da universalidade da cobertura e do atendimento, da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, da irredutibilidade do valor dos benefícios, da equidade na forma de participação no custeio, da diversidade da base de financiamento e da participação da comunidade na gestão do sistema. Esses princípios visam assegurar que a seguridade social seja efetiva e justa para todos os cidadãos, independentemente de sua condição social ou econômica (Marques; Pierdoná, 2024).

Sendo assim, a Seguridade Social no Brasil constitui-se em um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os

direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Está prevista no artigo 194 da Constituição Federal de 1988, que estabelece que: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (Brasil, 1988).

De acordo com Marques e Pierdoná (2024), a seguridade social no Brasil é composta por três áreas principais: saúde, previdência e assistência social. Cada uma dessas áreas possui características e objetivos específicos, mas todas compartilham o propósito de promover o bem-estar e a dignidade humana. A saúde é voltada para a promoção, proteção e recuperação da saúde, sendo organizada de forma descentralizada, com a participação da comunidade. A previdência social tem como objetivo assegurar aos trabalhadores e seus dependentes meios de subsistência em casos de incapacidade, idade avançada, morte ou outros eventos que resultem em perda da capacidade de trabalho. Já a assistência social destina-se a proteger os indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social, sem a exigência de contribuição prévia. Essas áreas são interdependentes e devem atuar de forma coordenada para garantir a efetividade da seguridade social, conforme estabelecido na Constituição Federal.

Conforme Horvath Júnior e Santos (2020), o sistema de seguridade social no Brasil, conforme delineado pela Constituição Federal de 1988, configura-se como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Esse sistema visa garantir a cobertura e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação da saúde, bem como a proteção social no âmbito da previdência e assistência social. A seguridade social é estruturada com base nos princípios da universalidade da cobertura e do atendimento, da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, da irredutibilidade do valor dos benefícios, da equidade na forma de participação no custeio, da diversidade da base de financiamento e da participação da comunidade na gestão do sistema. Esses princípios visam assegurar que a seguridade social seja efetiva e justa para todos os cidadãos, independentemente de sua condição social ou econômica.

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Brasil, 2025), a seguridade social é sustentada por princípios como a universalidade da cobertura, a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios, e a equidade no custeio. Além disso, sua gestão deve ser democrática e descentralizada, assegurando a participação dos trabalhadores, empregadores e do governo.

Para Giambiagi e Além (2011), o modelo brasileiro de seguridade social é uma das bases do Estado de bem-estar social no país, mas enfrenta desafios financeiros significativos devido ao envelhecimento populacional e ao aumento das demandas por benefícios. Já Boschetti (2018) destaca que a seguridade social é mais do que um mecanismo de proteção econômica: trata-se de uma política pública de cidadania, orientada para a redução das desigualdades sociais e a promoção da dignidade humana.

No campo da saúde, o SUS é o principal instrumento de efetivação do direito universal à atenção integral e equitativa. A previdência social, por sua vez, possui caráter contributivo e visa garantir renda ao trabalhador em situações de incapacidade, desemprego, velhice ou morte. Já a assistência social atua de forma não contributiva, oferecendo proteção às pessoas em situação de vulnerabilidade. Conforme Pochmann

(2021), a integração entre essas três áreas é essencial para garantir o bem-estar coletivo e reduzir os efeitos das crises econômicas sobre a população mais pobre.

A seguridade social no Brasil constitui-se em um conjunto de ações integradas, organizadas pelo Estado e pela sociedade, com o objetivo de assegurar direitos fundamentais relacionados à saúde, à previdência social e à assistência social. Instituída na Constituição Federal de 1988, no artigo 194, ela é definida como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (Brasil, 2025, s.p).

Para Machado (2019), a seguridade social no Brasil é estruturada como um sistema integrado que visa garantir direitos fundamentais relacionados à saúde, à previdência e à assistência social. Diferentemente de modelos baseados em seguros, onde o acesso aos benefícios depende de contribuições prévias, o sistema brasileiro adota uma abordagem universalista, assegurando proteção a todos os cidadãos, independentemente de sua capacidade contributiva. Esse modelo busca promover uma sociedade mais justa e solidária, alinhando-se aos princípios constitucionais que visam erradicar a pobreza, reduzir desigualdades e promover o bem-estar coletivo.

A seguridade social tem como princípios a universalidade da cobertura, a uniformidade entre populações urbana e rural, a seletividade e distributividade na prestação de benefícios, a equidade no custeio e a diversidade da base de financiamento. Além disso, sua gestão deve ser democrática e descentralizada, contando com a participação de trabalhadores, empregadores, aposentados e governo (Brasil, 2025).

No campo da saúde, a seguridade garante o direito universal ao acesso a serviços de promoção, prevenção, tratamento e reabilitação. O SUS concretiza esse direito por meio de ações que incluem a atenção básica, a média e a alta complexidade, bem como vigilância epidemiológica, sanitária e ambiental. O acesso é garantido de forma gratuita e independe de contribuição prévia, sendo um benefício não monetário que assegura serviços e insumos essenciais, como consultas, internações, vacinas e medicamentos (Brasil, 2025).

Horvath Júnior e Santos (2020), abordam a saúde como um dos pilares fundamentais da seguridade social no Brasil. Ele destaca que a saúde, dentro desse sistema, é entendida como um direito social essencial e deve ser garantida por meio de ações integradas que promovam a proteção, a promoção e a recuperação da saúde da população. O sistema de saúde brasileiro é estruturado para assegurar acesso universal, igualitário e integral aos serviços, contando com a participação tanto do Estado quanto da sociedade, conforme os princípios constitucionais da universalidade, integralidade e participação social.

A previdência social, por sua vez, é organizada de forma contributiva, de modo que trabalhadores e empregadores financiam o sistema para garantir proteção diante de contingências como doença, invalidez, maternidade, desemprego involuntário, idade avançada ou morte. Entre os principais benefícios previdenciários estão as aposentadorias, pensões, auxílio-doença, auxílio-acidente e salário-maternidade. Diferentemente da saúde, que é universal, a previdência depende da contribuição ao sistema, sendo caracterizada como um benefício monetário (Brasil, 2025).

Já a assistência social destina-se àqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade, independentemente de contribuição. Ela busca assegurar mínimos sociais e promover inclusão, por meio de benefícios e serviços como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), os programas socioassistenciais, a proteção à infância, ao

idoso e às pessoas com deficiência. Sua atuação é realizada principalmente através da rede de proteção social básica e especial, como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) (Brasil, 2025).

Nesse contexto, a assistência social é apresentada como um dos três pilares da seguridade social no Brasil, com foco na proteção das pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social. Diferentemente da saúde e da previdência, a assistência social não exige contribuição prévia dos beneficiários, sendo um direito de todos que dela necessitam, conforme previsto na Constituição Federal. O texto enfatiza que a assistência social atua para garantir a proteção mínima indispensável, promovendo a inclusão social, a cidadania e a dignidade humana, especialmente para aqueles que estão em situação de pobreza, exclusão ou risco (Horvath Júnior; Santos, 2020).

Embora cada componente tenha objetivos e mecanismos próprios, a efetividade da seguridade social depende da articulação entre saúde, previdência e assistência. A exemplo disso, um trabalhador que sofre acidente de trabalho pode acessar o sistema de saúde para tratamento, a previdência para benefícios temporários ou permanentes, e, em casos de maior vulnerabilidade, a assistência social. Essa integração é essencial para garantir proteção ampla e efetiva (Brasil, 1988).

Contudo, a operacionalização da seguridade enfrenta desafios como subfinanciamento, desigualdade regional, envelhecimento populacional e aumento da demanda por benefícios. Ainda assim, ela permanece como um dos pilares da cidadania no Brasil, sendo instrumento central de justiça social e inclusão (Brasil, 2025). Nesse encaminhamento, Horvath Júnior e Santos (2020) apontam diversos desafios para a seguridade social no Brasil, destacando a complexidade de garantir a universalidade e a integralidade dos serviços em um contexto de limitações orçamentárias e desigualdades regionais. Um dos principais desafios é conciliar a ampla cobertura prevista na Carta Magna com a efetiva capacidade financeira do Estado, especialmente diante de crises econômicas e restrições fiscais que podem comprometer a sustentabilidade dos sistemas de saúde, previdência e assistência social.

Para mais, os referidos autores ressaltam a dificuldade de articular a participação da sociedade civil e do setor privado de forma equilibrada, conforme o princípio da subsidiariedade, garantindo que o Estado não abdique de sua responsabilidade, mas também promova a colaboração eficaz entre os diferentes atores sociais. Outro desafio importante é o fortalecimento da gestão descentralizada, que deve ser capaz de responder às demandas locais sem perder a coerência e a eficiência do sistema como um todo. Esses fatores colocam em evidência a necessidade de políticas públicas integradas e inovadoras para preservar e expandir os direitos sociais assegurados pela seguridade social.

Já para Machado (2019), a seguridade social enfrenta desafios significativos, especialmente diante de propostas de reformas que visam reconfigurar ou até mesmo reduzir a abrangência do sistema. Tais propostas podem comprometer a universalidade e a equidade do acesso aos direitos sociais, colocando em risco os avanços conquistados nas últimas décadas. A manutenção e o fortalecimento da seguridade social exigem um compromisso contínuo com a solidariedade social e a garantia de direitos, fundamentais para a construção de uma sociedade mais inclusiva e igualitária.

Nesse sentido, a compreensão da seguridade social é fundamental para analisar como os custos dos acidentes de trabalho se distribuem entre saúde, previdência e assistência social, impactando diretamente o financiamento do SUS.

2 SUS E A POLÍTICA NACIONAL DE SAÚDE DO TRABALHADOR E DA TRABALHADORA

A Reforma Sanitária Brasileira, conduzida por sanitaristas como Jairnilson Silva Paim a partir da década de 1980, constituiu um movimento político-jurídico decisivo para a redefinição do papel do Estado na garantia do direito à saúde no Brasil. Seu desfecho normativo ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que elevou a saúde à condição de direito social fundamental, nos termos do artigo 6º, e a consagrou como dever do Estado, conforme disposto no artigo 196 (Paim, 2008). A criação do Sistema Único de Saúde (SUS) representou, assim, a institucionalização de um modelo jurídico de proteção social pautado na universalidade, na integralidade e na equidade, conferindo densidade normativa ao direito à saúde.

A constitucionalização do SUS foi regulamentada pela Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que estabeleceu a estrutura jurídico-administrativa do sistema, definindo suas competências, princípios e formas de organização. A Lei Orgânica da Saúde operacionaliza os comandos constitucionais ao disciplinar a atuação conjunta da União, dos estados e dos municípios, fixando deveres jurídicos específicos a cada ente federativo no tocante à formulação, execução e financiamento das ações e serviços públicos de saúde (Aguiar, 2015). Dessa forma, o acesso universal e igualitário à saúde deixa de ser uma diretriz programática e passa a constituir uma obrigação estatal juridicamente exigível.

No campo material de atuação do SUS, a Lei nº 8.080/1990 inclui expressamente a vigilância em saúde, abrangendo a vigilância sanitária, epidemiológica e a vigilância em saúde do trabalhador, conforme disposto em seu artigo 6º. Tal previsão normativa reforça o reconhecimento jurídico do trabalho como determinante social da saúde e impõe ao Estado o dever de desenvolver políticas públicas voltadas à prevenção de agravos relacionados às condições laborais (Aguiar, 2015). A organização dos serviços de saúde, estruturada em uma rede hierarquizada e regionalizada, com níveis de atenção primária, secundária e terciária, constitui instrumento jurídico-administrativo destinado à concretização do princípio da integralidade e à racionalização do uso dos recursos públicos (Brasil, 2022a).

O financiamento do SUS configura-se como elemento central para a efetivação do direito fundamental à saúde e encontra respaldo direto na Carta Maior e na legislação infraconstitucional. A repartição de competências financeiras entre os entes federativos, bem como a criação dos Fundos de Saúde, materializam o princípio federativo e asseguram mecanismos jurídicos de transferência e controle dos recursos públicos destinados à saúde (Brasil, 1990). Ademais, a elaboração do orçamento da saúde deve observar as diretrizes da Lei de Diretrizes Orçamentárias, refletindo as prioridades definidas pelas políticas públicas e pelos instrumentos de planejamento estatal (Aguiar, 2015).

A vinculação constitucional de receitas para a saúde, inicialmente fortalecida pela Emenda Constitucional nº 29, estabeleceu percentuais mínimos de aplicação obrigatória, conferindo maior segurança jurídica ao financiamento do SUS. Todavia, a promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2016 introduziu um novo regime fiscal, impondo um teto às despesas primárias da União por um período de vinte anos, com atualização limitada à inflação. Tal medida representou uma inflexão relevante no modelo constitucional de

proteção social, ao restringir a expansão real dos investimentos em políticas públicas essenciais, inclusive na saúde (Brasil, 2016).

Sob a ótica jurídico-constitucional, a EC nº 95/2016 suscitou intensos debates acerca de sua compatibilidade com o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais. Embora tenha mantido pisos mínimos para a saúde em termos reais, a limitação do crescimento das despesas públicas tensiona o princípio da vedação ao retrocesso social e compromete a progressividade na concretização do direito à saúde, especialmente diante do envelhecimento populacional e do aumento das demandas epidemiológicas (Saraiva *et al*., 2023; Nunes; Abilio, 2019).

As restrições orçamentárias impostas ao SUS não são fenômeno recente, mas se inserem em um histórico de fragilização do financiamento da saúde pública no Brasil. Conforme demonstra Mendes (2013), a estagnação dos gastos federais em saúde em relação ao Produto Interno Bruto e a redução proporcional frente à Receita Corrente Bruta da União evidenciam um descumprimento material do dever estatal de financiamento adequado, com repercussões diretas sobre a efetividade das políticas públicas e sobre a garantia do direito à saúde.

Nesse contexto, a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora (PNSTT), instituída em 2012, assume especial relevância jurídica ao concretizar a proteção constitucional à saúde do trabalhador. A política estabelece princípios, diretrizes e estratégias que vinculam juridicamente as três esferas de gestão do SUS, orientando ações de promoção, prevenção, vigilância e assistência integral à saúde dos trabalhadores (Brasil, 2012). Trata-se de um instrumento normativo essencial para a efetivação dos direitos sociais previstos nos artigos 6º e 225 da Constituição Federal.

A PNSTT reforça a obrigação estatal de atuar de forma intersetorial, reconhecendo o trabalho como fator determinante do processo saúde-doença e promovendo a Vigilância em Saúde do Trabalhador (VISAT) como eixo estruturante da política. Ademais, ao prever a organização da Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador (RENAST) e atribuir funções estratégicas aos Centros de Referência em Saúde do Trabalhador (CEREST), a política consolida mecanismos jurídico-institucionais voltados à prevenção de acidentes de trabalho, à responsabilização do Estado e à garantia de ambientes laborais seguros e saudáveis (Pichek-Barros *et al*., 2019; Brasil, 2012).

3 ACIDENTE DE TRABALHO

A Lei nº 8.213/1991 define que o acidente de trabalho é aquele que ocorre durante o exercício do trabalho a serviço da empresa ou dos segurados mencionados na legislação, resultando em lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou a perda, temporária ou permanente, da capacidade para o trabalho (Brasil, 1991).

É importante observar que os acidentes são eventos imprevistos, e suas causas podem envolver fatores sincrônicos e diacrônicos. A origem etimológica do termo "acidente" refere-se a eventos não planejados, fortuitos e imprevistos, muitas vezes associados a algo prejudicial e aleatório que causa danos. Historicamente, até meados do século XVIII, os acidentes eram interpretados como manifestações divinas, com catástrofes sendo vistas como vontade dos deuses. No entanto, após o terremoto de Lisboa em 1755, a ideia de acidentes passou a ser associada também a condições naturais, marcando uma mudança significativa na percepção social desses eventos (Areosa; Dwyer, 2019).

O acidente de trabalho é, entre as enfermidades que podem ser adquiridas no ambiente laboral, a principal fonte de vulnerabilidade à saúde dos trabalhadores, conforme respalda a Lei nº 8.213/91, que regula os Planos de Benefícios da Previdência Social. Através da definição de acidente de trabalho estabelecida no artigo 19, juntamente com seus incisos subsequentes, também são delineadas responsabilidades e procedimentos a serem seguidos a partir do momento de sua ocorrência. Isso estabelece padrões para o reconhecimento de outras causas que podem dar origem a direitos a esses benefícios (Portaluppi, Schilling, Ribeiro, 2023).

Quando se considera que os acidentes de trabalho são uma consequência do avanço tecnológico e dos processos de industrialização, conclui-se que a responsabilidade pelos acidentes não deve ser atribuída aos empregadores, mas sim à ciência, à técnica e ao progresso. Embora essa afirmação possa ser controversa, é possível argumentar que essa perspectiva possui alguma validade (Areosa; Dwyer, 2019).

Devido à sua capacidade potencial de causar fatalidades ou incapacitações e afetar principalmente indivíduos em idade produtiva, os acidentes de trabalho têm consequências sociais e econômicas particularmente impactantes na vida dos trabalhadores (Genezini, 2023).

Dessa maneira, os acidentes supramencionados, no Brasil, são classificados em: acidentes típicos, acidentes de trajeto (Duarte, 2017). Essa classificação permite identificar os setores mais vulneráveis, como construção civil, transporte e saúde, e adotar medidas específicas para cada tipo de acidente (Santos, Pereira, 2019).

Os impactos desses acidentes são profundos, afetando diretamente a qualidade de vida dos trabalhadores, que podem sofrer desde lesões temporárias até incapacidades permanentes (Oliveira *et al*, 2020). Ainda, há repercussões econômicas significativas, com perdas de produtividade e aumento de custos para o SUS e previdência social (Lopes; Emanuel; Maciel, 2021). Tais consequências evidenciam a necessidade de políticas públicas eficazes que promovam a prevenção, a educação em segurança no trabalho e a fiscalização rigorosa, visando reduzir a incidência de acidentes e melhorar as condições laborais no país (Marinho, 2016).

4 CUSTOS EM SAÚDE

No contexto da saúde, o custo pode ser entendido como o valor dos recursos consumidos na prestação de serviços de atenção à saúde, incluindo insumos, medicamentos, equipamentos, pessoal e infraestrutura. Esses custos são essenciais para mensurar e controlar os gastos das instituições de saúde, permitindo uma gestão mais eficiente dos recursos públicos ou privados. Nesse sentido, os custos em saúde podem ser associados a diversos elementos, como procedimentos médicos específicos, categorias de pacientes, serviços prestados dentro do hospital, departamentos hospitalares ou mesmo a organização hospitalar como um todo. Essa diversidade de objetos de custo torna essencial a definição clara do que está sendo avaliado antes de iniciar qualquer contabilidade de custos (Falk, 2001).

Assim como na contabilidade tradicional, os custos em saúde podem ser classificados em diretos e indiretos, variáveis e fixos, servindo como ferramenta para a tomada de decisões estratégicas, planejamento orçamentário e avaliação de eficiência dos serviços prestados. Os custos diretos hospitalares, por exemplo, compreendem em custo relacionados a pessoal, materiais de consumo, despesas gerais e serviços

terceirizados. Por outro lado, os custos indiretos hospitalares englobam despesas como energia elétrica, água, esgoto, telefonia, entre outros (Safanelli, 2018).

Vale ressaltar que é necessário observar que os custos totais abrangem tanto os custos diretos quanto os custos indiretos. Eles podem ser subdivididos em dois grupos principais: custos fixos e custos variáveis. Os custos fixos não variam em relação ao número de pacientes atendidos ou ao volume de serviços prestados. Por outro lado, os custos variáveis estão diretamente relacionados ao volume de pacientes atendidos, ou seja, aumentam à medida que a demanda de serviços hospitalares cresce (Safanelli, 2018).

Portanto, compreender e gerenciar os custos hospitalares de forma eficaz é crucial para a tomada de decisões informadas e a otimização dos recursos dentro de uma instituição de saúde, garantindo um atendimento de qualidade aos pacientes (Safanelli, 2018). Isto porque, sabe-se que em um ambiente hospitalar os custos nunca serão perfeitos devido ao tipo de clientes, pois os mesmos são diferentes, seja por conta do gênero, da idade ou da resistência física e emocional de cada um (Falk, 2001).

No contexto da gestão de custos em ambientes hospitalares, a determinação do custo total é uma etapa fundamental. Isso é alcançado por meio da soma dos custos diretos e dos custos indiretos, independentemente da metodologia de apuração de custos que a instituição de saúde adote (Safanelli, 2018).

Uma abordagem comumente utilizada na saúde é o método de custeio por absorção, que também é conhecido como custeio integral. Esse método envolve a alocação de todos os custos indiretos à produção de bens ou serviços no contexto hospitalar. Inicialmente, os custos são identificados e categorizados como diretos ou indiretos. Posteriormente, esses custos são integrados aos produtos ou serviços durante o processo de produção, o que ajuda a determinar o custo real de atendimento médico (Safanelli, 2018).

Os métodos de custeio por absorção desdobram-se em duas abordagens específicas: o custeio por procedimento e o custeio por patologia ou paciente. O custeio por procedimento abrange todos os recursos utilizados pelo paciente ao longo do atendimento médico. Enquanto isso, o custeio por patologia ou paciente engloba todos os custos associados ao tratamento das doenças, sendo necessário um sistema eficiente de custeio por absorção e procedimento, bem como a integração desse sistema por meio de códigos unificados para doenças e procedimentos (Safanelli, 2018).

Além disso, compreender os custos em saúde é fundamental para otimizar a alocação de recursos e garantir a sustentabilidade dos serviços, especialmente em contextos de escassez financeira ou demanda crescente. A análise adequada dos custos permite identificar áreas de maior consumo de recursos, subsidiar políticas de precificação de procedimentos e medicamentos, e orientar investimentos em tecnologia e capacitação de pessoal. Dessa forma, o estudo dos custos na saúde não apenas contribui para o controle financeiro, mas também para a melhoria da qualidade, equidade e acessibilidade dos serviços prestados à população (Silva *et al*, 2016).

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Esta seção apresenta a análise qualitativa dos estudos selecionados, organizados em categorias temáticas previamente definidas: tipos de custos, impactos econômicos e estratégias de redução de custos.

5.1 Tipos de custos relacionados aos atendimentos de acidentes de trabalho no SUS

Assim como visto no primeiro capítulo deste estudo, existem dois tipos de custos, ou seja, diretos e indiretos. Os custos diretos na saúde estão relacionados de forma imediata ao atendimento de um paciente específico e são facilmente quantificáveis, como por exemplo, os que incluem medicamentos administrados, materiais de consumo como agulhas e gases, além dos salários da equipe de enfermagem diretamente envolvida no cuidado. Por outro lado, os custos indiretos referem-se aos recursos que sustentam o funcionamento geral do hospital, mas que não podem ser atribuídos diretamente a um único paciente. Entre eles estão as despesas com administração, serviços de limpeza, alimentação, e a manutenção de equipamentos utilizados em diversos procedimentos e atendimentos (Massa, 2017).

Na questão conceitual é importante destacar que, na literatura levantada para esse estudo com o foco nos custos hospitalares para o SUS em decorrência dos acidentes de trabalho, observa-se que, em muitas situações, os termos gastos, despesas e custos são tratados como sinônimos. No entanto, são definições distintas, ou seja, a diferença entre despesa, custo e gasto é sutil, mas muito importante na contabilidade e na gestão financeira. Nesse ínterim, o gasto representa o desembolso financeiro realizado pela empresa para aquisição de bens ou serviços, independentemente de sua classificação posterior. Já o custo refere-se aos gastos diretamente relacionados à produção de bens ou à prestação de serviços, estando diretamente vinculados à atividade-fim da organização. Por sua vez, a despesa compreende os gastos necessários para a manutenção das atividades administrativas e operacionais, que não se vinculam diretamente à produção, mas são essenciais para o funcionamento da empresa (Martins, 2010).

No caso dos Acidentes de Trabalho (AT), os custos diretos, segundo Lopes, Emanuel e Maciel (2021), de maneira geral, são aqueles relacionados aos benefícios previdenciários, internações no SUS e o desembolso do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Segundo Marinho (2016), o custo direto corresponde aos gastos relacionados com assistência à saúde prestada, incluindo os custos com infraestrutura, manutenção, equipamentos, materiais, medicamentos, exames e recursos humanos, entre outros.

No que diz respeito aos custos indiretos dos AT, geralmente, referem-se àqueles que não são imediatamente mensuráveis ou diretamente atribuíveis a um único evento, mas que geram impacto significativo nas organizações e na sociedade. Eles vão além dos custos médicos e legais diretos e, muitas vezes, são subestimados, como, por exemplo: perda da produtividade, tempo de parada das suas atividades laborais, custos com processos trabalhistas, entre outros (Marinho, 2016).

Em outra perspectiva, Eyerkaufer *et al* (2019) conceitua como custos diretos de acidentes de trabalho aqueles relacionados anteriormente a ocorrência como: manutenção de equipes de Segurança do Trabalho; manutenção da infraestrutura; Programa Programa de Prevenção de Risco Ambientais (PPRA); custo relacionado ao seguro de acidente de trabalho SAT; entre outros. Por outro lado o referido autor entende os custos indiretos sendo aquele que ocorrem após o acidente como por exemplo: despesas jurídicas; custo do atendimento médico; medicamentos e reabilitação ao trabalho; possível aumento de custo para o empregador com relação à previdência social e outras instituições que asseguram benefícios aos trabalhadores.

Nesse contexto, os custos hospitalares decorrentes de acidentes de trabalho correspondem às despesas assumidas pelo sistema de saúde, seja público ou privado, para prestar atendimento, realizar o tratamento e promover a reabilitação de trabalhadores acidentados durante o exercício de suas funções. Sendo assim, também podem ser classificados como diretos ou indiretos (Lopes; Emanuel; Maciel, 2021).

Os custos hospitalares diretos relacionados a acidentes de trabalho podem ser exemplificados da seguinte forma: atendimento de emergência (ambulâncias, triagem, pronto-socorro); internações hospitalares (leitos clínicos ou cirúrgicos); uso de UTI (em casos graves, com custos significativamente maiores); procedimentos médicos e cirurgias (fraturas, traumas, queimaduras); exames laboratoriais e de imagem (raio-X, tomografias, exames de sangue); medicamentos e insumos hospitalares (antibióticos, analgésicos, anestesia); honorários médicos e equipe multiprofissional (médicos, enfermeiros, fisioterapeutas; reabilitação e fisioterapia hospitalar (recuperação da capacidade funcional); traslados inter-hospitalares (quando há necessidade de transferência para unidades de maior complexidade) (Lopes; Emanuel; Maciel, 2021).

Por outro lado, os custos indiretos podem ser percebidos nos seguintes casos: ocupação prolongada de leitos hospitalares (dificultando o atendimento de outros pacientes); sobrecarga dos profissionais de saúde (que precisam lidar com maior demanda, especialmente em emergências e UTIs); aumento no consumo de recursos hospitalares gerais (como energia, materiais de limpeza, lavanderia, entre outros); tempo adicional de utilização de equipamentos hospitalares (como ventiladores, monitores e tomógrafos, reduzindo sua disponibilidade para outros casos); necessidade de mobilização de equipes multiprofissionais (assistente social, psicólogo, fisioterapeuta, muitas vezes sem repasse financeiro proporcional); redução da eficiência operacional do hospital (com impacto na rotina de internações e altas); custo administrativo e de gestão hospitalar (com processos burocráticos adicionais, como notificações obrigatórias, auditorias e relatórios); prejuízo à imagem institucional, em casos de acidentes de trabalho com grande repercussão ou de responsabilidade da própria instituição (Silva; Pereira, 2014).

Quando se trata especificamente dos custos relacionados à internação hospitalar no SUS, os valores para atender empregados acidentados e/ou acometidos por doenças típicas de suas ocupações são analisados e geram indicadores importantes para se repensar as políticas públicas existentes ou a implementação de novas. Para medi-los, utiliza-se os registros do Sistema de Informação Hospitalar (SIH), com dados referentes às hospitalizações causadas por acidentes de trabalho e doenças ocupacionais. Cada internação apresenta informações sobre os custos envolvidos, utilização da unidade de terapia intensiva, tempo de internação, entre outros. Em 2019, por exemplo, o SIH registrou 59.012 hospitalizações relacionadas a acidentes de trabalho no Brasil, fatais e não fatais, com um custo total de R$ 87.423.101,00 (Lopes; Emanuel; Maciel, 2021).

Silva e Pereira (2014) em seu estudo realizado na região do sudoeste da Bahia no período de 2005 e 2007, mas publicado em 2014, enfatiza que os custos gerados pelas internações, ou seja, o valor total das internações (VTI) foram de R$ 243.125,06, o Gasto Médio por paciente (GM) foi de R$ 252,73 e o Custo Dia (CD) de R$ 97,44. Esses valores, embora não atualizados, exemplificam o impacto nos custos hospitalares em decorrência de acidentes de trabalho para o SUS. O referido estudo aponta ainda que, a análise dos custos segundo o tipo de acidente de trabalho “revelou que os acidentes de trajeto apresentaram VTI superior (R$ 211.949,07) ao observado nos típicos (R$ 31.175,99). Entretanto, o GM e o CD dos acidentes típicos (R$ 375,61 e R$ 143,67) foram

maiores que os de trajeto (R$ 241,13 e R$ 93,04)" (Silvia; Pereira, 2014, p. 390). Todavia, os autores não especificaram os custos diretos e indiretos.

Marinho (2016, p. 22), em seu estudo, sinaliza que, no contexto do SUS, "um fato que merece destaque é ser o maior prestador de atendimento às vítimas de AT. Mais de 70% dos atendimentos concentraram-se na rede". Esses dados justificam a importância do "reconhecimento desses gastos que contribuem na visibilidade dos eventos preveníveis e, potencialmente, realocáveis para gerar ações políticas e educativas na promoção da saúde ambiental e segurança no processo de trabalho". Marinho (2016) analisa que os acidentes de trabalho acarretam custos de natureza direta e indireta, os quais impactam tanto o Estado quanto a sociedade. Segundo o autor, os custos diretos, também denominados sociais, incidem diretamente sobre o contribuinte e abrangem despesas relacionadas à educação, à promoção da saúde, à assistência médica ambulatorial e hospitalar, aos programas de reabilitação, à assistência social e psicológica, bem como às perdas salariais, ao treinamento de trabalhadores substitutos, aos encargos trabalhistas e à reparação de danos morais, materiais e eventuais lucros cessantes sofridos pelo trabalhador e por seus familiares. No âmbito deste estudo, destaca-se especialmente o custo direto vinculado aos gastos com a assistência à saúde, por constituir o objeto central da investigação (Marinho, 2016).

Neste diapasão, quando analisada a literatura selecionada para esta revisão bibliográfica, observa-se que, no caso dos acidentes de trabalho atendidos pelo SUS, evidenciam-se mais os custos hospitalares diretos. Contudo, há de se considerar a escassez de publicações acerca desta temática o que prejudica uma conclusão mais precisa. Porém, nos estudos de Marinho (2016), Silvia e Pereira (2014) e, ainda, na pesquisa de Dias *et al* (2024) que analisou a realidade de um hospital universitário de Pernambuco, evidenciam em maior número e profundidade os dados relacionados aos custos diretos.

Dessarte, é importante ainda pontuar que, quando observado os custos para a seguridade social como um todo, a previdência social e a assistência social ficam com um custo indireto maior que a saúde, isto se dá porque os trabalhadores passam a acessar serviços e benefícios administrados pelo INSS e os trabalhadores informais impactam nos serviços da política de assistência social, em especial, os benefícios como: Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (BPC). Por fim, há de se considerar, também, o fato de que muitas situações de AT não são notificadas conforme as orientações do Ministério da Saúde, ou seja, há uma subnotificação. Em adição, tem-se o fato de que a tabela SUS está defasada se comparada ao mercado, o que dificulta a precisão dos custos para o SUS nesse cenário (Lopes; Emanuel; Maciel, 2021).

5.2 Impacto econômico dos atendimentos gerados por acidentes de trabalho para a gestão do SUS

Os acidentes de trabalho provocam impactos sociais significativos e acarretam perdas expressivas na produtividade e na economia. Para mais, constituem uma parcela relevante dos atendimentos por causas externas nos serviços de saúde, sobretudo nas unidades de urgência e emergência (Silva; Pereira, 2014). Além de serem, em grande parte, evitáveis, conforme dados do Observatório de Segurança e Saúde no Trabalho de 2024, os acidentes de trabalho tiveram como principais agentes causadores quedas do mesmo nível e acidentes envolvendo máquinas e equipamentos, totalizando 32,6%.

Os acidentes de trabalho e as doenças ocupacionais representaram, em 2019, um custo financeiro estimado em aproximadamente 15,1 bilhões de reais. Essa situação

configura-se tanto como um problema de saúde pública quanto como um desafio econômico, apresentando repercussões de longo prazo para a sociedade e implicações orçamentárias significativas, especialmente no âmbito da previdência social (Lopes; Emanuel; Maciel, 2021). O autor relata, ainda, que a renda perdida em decorrência de acidentes de trabalho foi de aproximadamente 44 milhões de reais.

Os estudos realizados por Marinho (2016, p. 21), por exemplo, apontam que, no Brasil, os custos com acidentes de trabalho são pouco contabilizados e estima-se que “o impacto sobre o Produto Interno Bruto (PIB) possa chegar a 10%. Enquanto que o investimento em saúde no Brasil, em 2011, chegou a um total de 8,9%, sendo 4,07% público e privado, 4,83%”. Sendo assim, é importante “assinalar a concentração da maioria dos atendimentos a casos de AT no SUS” (Marinho, 2016).

No contexto do SUS, percebe-se também o fato de que se trata do maior prestador de atendimento às vítimas de AT, concentrando mais de 70% dos atendimentos na sua rede. Tal cenário evidencia a relevância do reconhecimento desses gastos, os quais contribuem para a visibilidade de eventos preveníveis e podem ser potencialmente realocados, subsidiando ações políticas e educativas voltadas à promoção da saúde e à segurança no trabalho (Marinho, 2016).

Nesse cenário, os acidentes de trabalho impõem desafios significativos ao planejamento e à alocação de recursos no SUS. A necessidade de organizar fluxos de atendimento, manter estoques adequados e garantir equipes capacitadas para lidar com a demanda inesperada de atendimentos acidentários requer um planejamento orçamentário e gerencial rigoroso. Estudos indicam que os custos elevados com acidentes de trabalho colocam o Brasil em situação de "déficit acidentário previdenciário", uma vez que o valor arrecadado é inferior às despesas com os benefícios, evidenciando a pressão financeira sobre o SUS (Sá; Gomide; Sá, 2017).

Desse modo, a gestão do SUS precisa investir em programas educativos, fiscalização e promoção de segurança no trabalho para reduzir a incidência de acidentes. Essas ações envolvem custos iniciais, mas têm o potencial de reduzir despesas futuras. A PNSTT estabelece princípios e diretrizes para o desenvolvimento de ações de atenção integral à saúde do trabalhador, com ênfase na vigilância e promoção de ambientes de trabalho seguros e saudáveis (Silva; Pereira, 2014). No entanto, enquanto houver a necessidade de grande investimento em atendimentos emergenciais, certamente haverá dificuldade na implementação de propostas com cunho de prevenção e promoção.

Segundo Almeida e Silva (2024), os serviços do SUS mais impactados pelas demandas dos acidentes de trabalho são: Serviços de urgência e emergência, Serviços hospitalares, Serviços de atenção ambulatorial e especializada. Silva *et al* (2007) aponta, ainda, grande demanda para a vigilância em saúde do trabalhador e para os serviços de atenção psicossocial. No geral, os serviços mais impactados são os de média e alta complexidade que exigem um valor maior de financiamento das três esferas de governo.

A necessidade do SUS de investir mais em média e alta complexidade gera impactos financeiros, operacionais e estratégicos significativos. O aumento dos gastos nessas áreas pode comprometer os investimentos em atenção primária, que desempenha papel fundamental na prevenção de doenças e no acompanhamento de condições crônicas, reduzindo, assim, a efetividade das ações de promoção da saúde. Além disso, o crescimento contínuo dos custos relacionados a procedimentos complexos, como os de consequência com acidentes de trabalho, pode afetar a sustentabilidade financeira do SUS, exigindo aportes adicionais de recursos federais e estaduais para manter o

equilíbrio orçamentário e garantir a continuidade dos serviços (Araújo; Lobo; Medici, 2022).

Os acidentes de trabalho representam uma carga financeira significativa para o SUS, que concentra mais de 70% dos atendimentos a vítimas desses eventos. À vista disso, torna-se evidente que investimentos estratégicos em programas educativos, fiscalização, promoção da saúde e segurança no trabalho podem reduzir a incidência de acidentes e, consequentemente, os custos futuros para o SUS. Para isso, a PNSTT orienta a implementação de ações de atenção integral, vigilância e promoção de ambientes laborais seguros, destacando que, embora demandem recursos iniciais, essas medidas potencialmente aliviam os gastos com atendimentos emergenciais e hospitalares (Silva; Pereira, 2014) (Araújo; Lobo; Medici, 2022). Logo, o reconhecimento e a realocação adequada dos custos decorrentes de acidentes de trabalho podem subsidiar políticas públicas, melhorar a sustentabilidade financeira do SUS e fortalecer a prevenção como estratégia central na saúde do trabalhador. Considerando que os acidentes de trabalho podem ser evitados, é possível refletir sobre quanto dos 10% do PIB poderiam ser destinados a outras políticas do SUS.

5.3 Recomendações e estratégias para a redução de custos decorrentes dos atendimentos de acidentes de trabalho para o SUS

Após a revisão da leitura proposta neste estudo, foi possível elencar algumas recomendações e estratégias que poderiam contribuir para um menor impacto nos custos para o SUS em decorrência dos acidentes de trabalho e, assim, garantir com mais qualidade o direito à saúde dos trabalhadores e trabalhadoras brasileiras.

Silva e Pereira (2014), em seu estudo, destacam que a falta de identificação dos verdadeiros custos dos AT compromete a análise dos impactos financeiros desses eventos. Os autores ressaltam que o SIH possui potencial para subsidiar ações de vigilância em saúde do trabalhador relacionadas aos acidentes de trabalho, entretanto, para que isso ocorra, é imprescindível tanto a adequada identificação dos acidentes quanto a qualidade do preenchimento das AIH.

Nesse aspecto, conhecer os custos dos acidentes de trabalho atendidos no SUS possibilita avaliar quais estratégias de prevenção são mais eficazes. Ressalta-se, ainda, que os estudos sobre acidentes de trabalho no Brasil, segundo Silva e Pereira (2014), analisaram, predominantemente, apenas os custos indiretos. Ressaltam, também, que a literatura apresenta divergências quanto à classificação dos custos. Além disso, identificou-se que, dentre as causas externas, 31,6% correspondem a acidentes de trabalho, dos quais 77,9% são classificados como acidentes típicos. Sendo assim, o alinhamento desses dados e a formulação de indicadores mais concretos poderiam ser utilizados estrategicamente para a formulação de políticas públicas voltadas a esta questão.

Eyerkaufer *et al* (2019), por sua vez, identifica que, após a empresa avaliar os custos decorrentes de acidentes de trabalho, o investimento em programas de segurança deixa de ser considerado apenas como gasto ou despesa, passando a ser reconhecido como uma medida favorável, que exerce influência positiva sobre a produtividade. Os autores também desenvolveram um modelo de gestão de riscos de trabalho, visando possibilitar que as empresas, ao investigarem um acidente de trabalho, identifiquem que sua ocorrência, em grande parte das vezes, está relacionada ao descumprimento das legislações de saúde e segurança do trabalhador. Dessa forma, a adoção desse modelo contribui para a redução dos riscos e, consequentemente, para a diminuição dos custos

decorrentes de possíveis AT, uma vez que, na ausência de tais ocorrências, não há demanda assistencial ao SUS.

Sob essa ótica, observa-se que os investimentos em saúde e segurança no trabalho não devem ser considerados apenas como despesas, mas como estratégias fundamentais para a sustentabilidade organizacional e social. Além dos benefícios diretos para as empresas, a redução da frequência e da gravidade dos acidentes de trabalho repercute de forma significativa no SUS, ao diminuir a necessidade de atendimentos hospitalares e tratamentos custosos custeados pelo SUS. Com isso, ao investir em medidas preventivas, as organizações não apenas preservam a integridade física e psicológica dos trabalhadores, mas também colaboram para a redução do ônus financeiro sobre o SUS, evidenciando o caráter coletivo e estratégico da prevenção.

Marinho (2016) destaca que refletir sobre a prevenção dos AT implica adotar uma abordagem intersetorial, uma vez que, após a ocorrência, estão envolvidas diversas políticas sociais, como Seguridade Social, Saúde, Previdência e Assistência Social. Em seu estudo, ficou evidente que o SUS é, de fato, o principal responsável pelo atendimento aos trabalhadores vítimas de acidentes de trabalho, mesmo entre aqueles com vínculo formal de emprego, que representam a maioria dos casos (91,1%). Essa realidade revela uma contradição, pois se espera que as empresas ofereçam serviços próprios de assistência ou mecanismos de ressarcimento pelos custos gerados ao sistema público, o que, na prática, não ocorre. Por tal razão, respaldado pelo princípio da universalidade, o SUS garante o acesso e o cuidado a todos os cidadãos, assegurando o direito constitucional à saúde e o amparo previsto pela seguridade social aos trabalhadores acidentados.

Lacerda (2012) identificou que a ocorrência de acidentes de trabalho está relacionada à precariedade nos processos laborais. O autor ressalta que investigar como os trabalhadores vêm morrendo pode subsidiar ações no campo da Saúde do Trabalhador, considerando a relação entre o trabalhador, seu ambiente de trabalho e as formas de agravo à saúde. Ademais, Lacerda destaca que as perdas humanas decorrentes de acidentes de trabalho podem ser evitadas por meio da implementação de políticas de proteção à saúde do trabalhador.

Conforme o Documento Orientador da 1ª Conferência Livre Nacional de Comissões de Controle Social em Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora, o desenvolvimento de políticas públicas integradas entre saúde, segurança e educação no trabalho representa uma das principais estratégias para a redução de acidentes laborais e, consequentemente, dos custos assistenciais no âmbito do SUS. A integração dessas áreas fortalece a prevenção, promove ambientes de trabalho mais seguros e contribui para a preservação da saúde física e mental dos trabalhadores (Brasil, 2023b).

O referido documento destaca ainda que medidas preventivas, como ações educativas, capacitação contínua, monitoramento de riscos e investimentos em condições adequadas de trabalho, são fundamentais para reduzir a ocorrência de acidentes típicos e de trajeto. A implementação dessas ações pode impactar diretamente na diminuição da demanda por atendimentos de urgência, internações e tratamentos prolongados, aliviando a sobrecarga do sistema público de saúde (Brasil, 2023c).

Por conseguinte, as recomendações apontam para a necessidade de articulação entre gestores públicos, empregadores e trabalhadores, de modo a garantir que as políticas propostas sejam efetivas. Ao integrar esforços, cria-se um cenário mais favorável à redução de custos para o SUS, à valorização do trabalho decente e ao fortalecimento

da seguridade social, consolidando a saúde do trabalhador como prioridade nas agendas públicas (Brasil, 2023c).

Conforme destaca Marcos Tadeu de Siqueira, Diretor de Operações do Serviço Social da Indústria (SESI), investir em saúde e segurança no trabalho é estratégico para os negócios, pois ações de prevenção custam menos para as empresas e preservam a saúde dos funcionários. A gestão eficaz da saúde e segurança no ambiente laboral contribui para a redução de acidentes e doenças ocupacionais, promovendo um ambiente de trabalho mais seguro e saudável (Siqueira, 2017).

É relevante ressaltar que, a implementação de programas eficazes de segurança e saúde no trabalho pode reduzir significativamente os custos associados aos acidentes. Dados do Ministério do Trabalho e Previdência Social apontam que o número de acidentes de trabalho por grupo de 100 mil profissionais caiu mais de 17% entre 2007 e 2013, evidenciando os benefícios dos investimentos em prevenção e promoção da saúde no ambiente de trabalho, Siqueira (Siqueira, 2017).

Nesse ponto, apesar dos avanços, ainda existem desafios relacionados ao crescimento de afastamentos por doenças não relacionadas ao trabalho, como doenças osteomusculares, transtornos mentais e doenças crônicas não transmissíveis. Em suma, as empresas são desafiadas a aprimorar seus esforços em saúde e segurança no trabalho, adotando uma abordagem mais integral para reduzir custos relacionados a ausências no trabalho, perda de produtividade e custos com planos de saúde (Siqueira, 2017).

Diante das evidências apresentadas, torna-se claro que a prevenção de acidentes de trabalho não é apenas uma questão de proteção ao trabalhador, mas também uma estratégia essencial para reduzir os custos assistenciais no SUS e fortalecer a seguridade social. As recomendações levantadas, desde a identificação precisa dos custos dos AT (Silva, Pereira, 2014), passando pelo investimento em programas de segurança e gestão de riscos (Eyerkaufer *et al*, 2019), até a adoção de uma abordagem intersetorial (Marinho, 2016) e a análise das condições laborais (Lacerda, 2012), indicam que ações integradas entre empresas, gestores públicos e trabalhadores são fundamentais. A implementação dessas estratégias, aliada a políticas públicas consistentes e à educação em saúde e segurança no trabalho, contribui não apenas para a redução da ocorrência de acidentes e doenças ocupacionais, mas também para a sustentabilidade do sistema público de saúde, promovendo ambientes laborais mais seguros, a preservação da saúde e a valorização do trabalho decente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve por objetivo analisar os custos hospitalares decorrentes dos acidentes de trabalho no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), à luz do ordenamento jurídico brasileiro, diferenciando os custos diretos e indiretos, bem como identificar seus impactos econômicos e as estratégias juridicamente possíveis para a mitigação desses encargos. A análise permitiu constatar que os objetivos propostos foram alcançados, contribuindo para a compreensão do tema sob uma perspectiva que articula saúde pública, direito do trabalho e responsabilidade estatal.

No que se refere à metodologia, a opção pela pesquisa bibliográfica de caráter narrativo mostrou-se adequada diante da limitada produção científica disponível sobre os custos dos acidentes de trabalho no SUS. Tal escolha possibilitou maior flexibilidade analítica e permitiu à pesquisadora reunir fundamentos teóricos, normativos e

institucionais necessários para responder à questão norteadora do estudo. Todavia, reconhece-se que a investigação apresenta limitações, decorrentes não apenas da escassez de publicações, mas também da ausência de estudos empíricos e de dados sistematizados, o que compromete análises mais aprofundadas sobre a efetividade das políticas públicas existentes.

A carência de estudos e de dados oficiais pode ser compreendida, em parte, pela dificuldade de acesso a informações consolidadas nos sistemas governamentais de saúde e trabalho, o que impacta diretamente o cumprimento de princípios constitucionais como a transparência, a eficiência administrativa e o controle social das políticas públicas. Essa lacuna informacional dificulta tanto a formulação de indicadores confiáveis quanto a fiscalização das responsabilidades atribuídas aos entes públicos e aos empregadores no tocante à prevenção dos acidentes de trabalho.

Mesmo diante dessas limitações, o estudo evidenciou que os custos diretos (tais como atendimentos de urgência e emergência, internações hospitalares, utilização de unidades de terapia intensiva, realização de exames, fornecimento de medicamentos e processos de reabilitação) são os mais facilmente identificáveis e mensuráveis. Em contrapartida, os custos indiretos, embora menos visíveis, possuem elevada relevância jurídica e social, uma vez que afetam a organização e a eficiência dos serviços hospitalares, a capacidade laborativa do trabalhador e geram repercussões significativas para a seguridade social, especialmente no que se refere à previdência e à assistência social.

Os dados analisados demonstram que os acidentes de trabalho configuram relevante fator de pressão financeira sobre o SUS, responsável por mais de 70% dos atendimentos relacionados a essas ocorrências. Tal realidade revela uma externalização dos custos do risco ocupacional para o sistema público de saúde, o que suscita debates jurídicos sobre a responsabilidade dos empregadores, o princípio do poluidor-pagador e a necessidade de fortalecimento de mecanismos de prevenção e responsabilização. Ademais, os impactos econômicos desses eventos extrapolam o âmbito da saúde pública, atingindo a economia nacional, com estimativas que apontam custos equivalentes a até 10% do Produto Interno Bruto. Esse cenário é agravado pela subnotificação dos acidentes, pela defasagem da tabela de procedimentos do SUS e pela escassez de estudos sobre os custos indiretos, o que compromete a gestão eficiente dos recursos públicos.

Diante desse contexto, evidencia-se que os investimentos em ações preventivas, promoção da saúde no ambiente de trabalho e fortalecimento da vigilância em saúde do trabalhador constituem não apenas uma obrigação legal do Estado e dos empregadores, mas também uma estratégia economicamente racional e juridicamente alinhada aos princípios da dignidade da pessoa humana, da redução dos riscos inerentes ao trabalho e da proteção social. A prevenção, conforme demonstrado por diversos autores, deve ser compreendida como um investimento estratégico e intersetorial, capaz de reduzir a incidência de acidentes e, consequentemente, os gastos assistenciais suportados pelo SUS.

As recomendações oriundas desta revisão apontam para a necessidade de maior articulação entre políticas públicas, setor produtivo e trabalhadores, visando à construção de um modelo de gestão mais eficiente, colaborativo e juridicamente responsável. Medidas como o aprimoramento da identificação e notificação dos acidentes por meio dos sistemas de informação em saúde, a implementação efetiva de programas de segurança do trabalho e a ampliação das ações educativas e fiscalizatórias podem contribuir de

forma significativa para a redução da demanda por atendimentos hospitalares e, consequentemente, para a diminuição dos gastos públicos.

Por fim, reafirma-se que os acidentes de trabalho, embora recorrentes, são, em sua maioria, eventos evitáveis. A compreensão de seus impactos econômicos e jurídicos é fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas eficazes, que assegurem ambientes de trabalho seguros, saudáveis e sustentáveis. Nesse sentido, a prevenção deve ser tratada como prioridade estratégica tanto no planejamento das ações do SUS quanto na agenda jurídica da saúde do trabalhador, reforçando o papel do Estado na garantia do direito fundamental à saúde e à segurança no trabalho.

A partir deste estudo, sugere-se, ainda, o desenvolvimento de pesquisas futuras voltadas à análise dos custos hospitalares e dos custos nos serviços de atenção primária e de média complexidade, não apenas relacionados aos acidentes de trabalho, mas também a outras áreas da saúde pública. Ressalta-se, especialmente, a relevância de estudos de campo, capazes de proporcionar maior aproximação com a realidade concreta e subsidiar a formulação de políticas públicas mais eficazes e juridicamente fundamentadas.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Zenaide Neto. **SUS**: Sistema Único de Saúde - antecedentes, percurso, perspectiva e desafios. São Paulo, Martinari, 2015. Acesso em: 27/09/2023.

ARAÚJO, Edson. LOBO, Maria Stella. MEDICI, André. Eficiência e sustentabilidade do gasto público em saúde no Brasil. **Jornal Brasileiro de Economia da Saúde**, *[S.l.]*, v. 14, Supl. 1, p. 86-95, 2022. Disponível em: https://www.jbes.com.br/index.php/jbes/article/view/100. Acesso em: 03/11/2025.

AREOSA, W.; DWYER, C. História e evolução do conceito de acidente: da providência divina à análise de riscos. **Revista de História da Ciência**, Lisboa, v. 11, n. 2, p. 45–62, 2019. Disponível em: https://www.scielo.pt/j/rhc. Acesso em: 02/11/2025.

Atlas, 2008. *E-book*. Disponível em: https://books.google.com/books/about/Gest%C3%A3o_de_custos.html?id=P8OAAAAACAAJ. Acesso em: 20/10/2025.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social e política social no Brasil**: fundamentos e contradições. São Paulo: Cortez, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União** de 05/10/1988, pág. nº 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 07/08/2023.

BRASIL. Emenda constitucional n° 95 de 15 de dezembro de 2016. Altera o ato das disposições constitucionais transitórias, para instituir o novo regime fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 16 dez. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 07/08/2023.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **O que é a seguridade social**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2025. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/164-beneficiometro-projeto/14038-o-que-e-a-seguridade-. Acesso em: 27/09/2025.

BRASIL. Lei nº 6.259, de 30 de outubro de 1975. Dispõe sobre a organização das ações de Vigilância Epidemiológica, sobre o Programa Nacional de Imunizações, estabelece normas relativas à notificação compulsória de doenças, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 30 out. 1975. Disponível em: https://www.gov.br/ebserh/pt-br/hospitais-universitarios/regiao-sul/husm-ufsm/governanca/superintendencia/setor-de-gestao-da-qualidade/nveh/legislacao/lei_6259.pdf/view. Acesso em: 07/08/2023.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 20 set. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 29/10/2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Ministério da Previdência Social. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: pág. nº 14809, 25/07/1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em 15/11/2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Departamento de Informática do SUS. **Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério da Saúde 2022/2024**. Ministério da Saúde. Departamento de Informática do SUS, 2022a. *E-book*. Disponível em: https://datasus.saude.gov.br/pdtic/. Acesso em: 20/09/2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Documento orientador da 1ª Conferência Livre Nacional de comissões de controle social em saúde do trabalhador e da trabalhadora**. Ministério da Saúde, 2023c. *E-book*. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/sgtes/eventos/1a-clfnccstt/documento-orientador.pdf. Acesso em: 27/09/2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 1.823/GM, de 23 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora. **Diário Oficial da União**, 24 ago. 2012. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt1823_23_08_2012.html. Acesso em: 15/10/2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. Departamento de Atenção Básica. Área Técnica de Saúde do Trabalhador. **Saúde do trabalhador**. Ministério da Saúde, Departamento de Atenção Básica, Departamento de Ações Programáticas e Estratégicas, Área Técnica de Saúde do Trabalhador.Brasília: Ministério da Saúde, 2002. *E-book*. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude_trabalhador_cab5_2ed.pdf. Acesso em: 29/10/2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Sistema Único de Saúde (SUS)**: princípios e conquistas. Brasília: Ministério da Saúde, 2018. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br. Acesso em: 02/11/2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Vigilância em saúde do trabalhador**. Ministério da Saúde, 2022b. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/svsa/saude-do-trabalhador/vigilancia-em-saude-do-trabalhador-vigisat. Acesso em: 27/09/2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Ministério da Saúde. Ministério da Previdência Social. Decreto nº 7.602 de 07 de novembro de 2011. Ministério do Trabalho e Emprego. Ministério da Saúde. Ministério da Previdência Social. Dispõe sobre a Política Nacional de Segurança e Saúde.

no Trabalho PNSST. **Diário Oficial da União**: p. 9, 08/11/2011. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/escola/e-biblioteca/politica-nacional-de-seguranca-e-saude-no-trabalho-pnsst.pdf. Acesso em: 01/11/2025.

BRASIL. Observatório de Segurança e Saúde no Trabalho. **Frequência de notificações previdenciárias**. Observatório de Segurança e Saúde no Trabalho, 2023a. Disponível em: https://smartlabbr.org/sst/localidade/0?dimensao=frequenciaAcidentes. Acesso em: 07/08/2023.

DIAS, Ana Cleide da Silva. GONÇALVES, René Elias. SANTOS, Iraneide Nascimento dos. TORRES, Fernanda Gabriel. MORGADO, Caroline Moraes Pereira. RIBEIRO, Izabel Cristina. Perfil e custos dos acidentes de trabalho notificados e atendidos em um hospital universitário de Pernambuco. **Revista Brasileira de Medicina do Trabalho**, *[S.l.]*, v. 22, n. 4, p. 01-10, 2024. Disponível em: https://rbmt.org.br/details/3072/pt-BR. Acesso em: 03/11/2025.

DUARTE, Silvana. **O impacto financeiro e social dos acidentes de trabalho e o processo de adoecimento na indústria frigorífica**. 2017. 256 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/176636. Acesso em: 06/09/2025.

EYERKAUFER, Marino Luiz. BONFANTE, Ernani Augusto. DALLABONA, Lara Fabiana. FABRE, Valquíria Vieira. Simulação de custos na gestão de riscos de acidentes de trabalho. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, *[S. l.]*, v. 18, p. 01–16, 2019. Disponível em: https://revista.crcsc.org.br/index.php/CRCSC/article/view/2753. Acesso em: 03/11/2025.

FALK, James Anthony. **Gestão de custos para hospitais**: conceitos, metodologias e aplicações. São Paulo: Atlas, 2001.

GALDINO, Adriana. SANTANA, Vilma Sousa. FERRITE, Silvia. Registro de dados sobre acidentes de trabalho fatais em sistemas de informação no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, *[S.l.]*, v. 24, n. 3, p. 693-704, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/csc/a/6jdY4wFCQBZdx7dtbshVfCd/?lang=pt. Acesso em: 27/09/2025.

GENEZINI, Bianca de Sá. **Estudo do gerenciamento de riscos de acidentes de trabalho em instituições de ensino**. 2023. 155 f. Dissertação. (Mestrado em Ciências) - Escola Politécnica, USP, São Paulo, 2023. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3136/tde-22052023-090341/pt-br.php. Acesso em: 02/11/2025.

GIAMBIAGI, Fábio. ALÉM, Ana Claúdia. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. SANTOS, Aline Fagundes. O princípio da subsidiariedade e a organização da seguridade social no Brasil. **Revista Internacional Consinter de Direito**, São Paulo, v. 5, n. 21, p. 1-18, 2020. Disponível em: https://revistaconsinter.com/index.php/ojs/0211. Acesso em: 21/10/2025.

JACQUES, M. G. C. A saúde do trabalhador e a reforma sanitária: trajetória, avanços e desafios. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, São Paulo, v. 34, n. 120, p. 179–191, 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbso. Acesso em: 02/11/2025.

LOPES, Daniel. EMANUEL, Lucas. MACIEL, Vittório. **Custos financeiros de acidentes de trabalho no Brasil**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2021. Disponível em: https://bibliotecadigital.enap.gov.br/handle/1/7389. Acesso em: 03/11/2025.

MACHADO, Kátia. **O que será da seguridade social?**. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2019. Disponível em: https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/o-que-sera-da-seguridade-social. Acesso em: 21/10/2025.

MACHADO, Marcos William Kaspchak. **Controladoria, gestão de custos e finanças**. Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2018. *E-book*. Disponível em: https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/432431/1/E-book-Controladoria-Gestão-de-Custos-e-Finanças-1.pdf. Acesso em: 20/10/2025.

MARINHO, Cléria da Silva. **Consequências econômicas com acidentes de trabalho**: realidade do município de Piracicaba. 2016. 100f. Dissertação (Mestrado em Enfermagem) – Escola de Enfermagem, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/7/7141/tde-31082016-154645/pt-br.php. Acesso em: 03/11/2025.

MARQUES, Carlos Gustavo Moimaz. PIERDONÁ, Zélia Luiza. O sistema constitucional de seguridade social e o princípio da subsidiariedade. **Revista da AGU**, *[S. l.]*, v. 23, n. 01, p. 01-20, 2024. Disponível em: https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/3300. Acesso em: 21/10/2025.

MARTINS, Eliseu. **Contabilidade de custos**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MENDES, Áquilas. A longa batalha pelo financiamento do SUS. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v.22, n.4, p.987-993, 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sausoc/a/SQy6jTcM9j4q6c4RRmwmbmh/?format=html&lang=pt. Acesso em: 29/10/2025.

MENDES, Elisabeth V. O subfinanciamento da saúde no Brasil e o SUS. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 8, p. 2115–2128, 2013.

NEIVERTH, Elisabeth Mônica Hasse Becker. **O papel estratégico do centro de referência em saúde do trabalhador (cerest) macrorregional Campos Gerais do Paraná (2008-2016)**: dificuldades e superações na implementação de políticas públicas relativas à saúde do trabalhador. 2017. 176 f. Dissertação (Programa De Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas Doutorado) - Universidade Estadual De Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2017. Disponível em: https://tede2.uepg.br/jspui/handle/prefix/2332. Acesso em: 03/11/2023.

NODES, D. A Emenda Constitucional nº 95 e o congelamento dos gastos públicos: impactos sobre o SUS. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 45–60, 2017.

NUNES, Danilo Henrique. ABÍLIO, Adriana Galvão. O impacto da Emenda Complementar 95/2016 nas Políticas Públicas De Educação E De Saúde. Anais do I Congresso Internacional da Rede Ibero-Americana de Pesquisa em Seguridade Social, **Revista UNAERP**, São Paulo, n. 1, p. 240 -253, 2019. Disponível em: https://revistas.unaerp.br/rede/article/view/1564. Acesso em: 03/11/2023.

NUNES, Ginete Cavalcante. NASCIMENTO, Maria Cristina Delmondes. ALENCAR, Maria Aparecida Carvalho de. Pesquisa científica: conceitos básicos. **Revista de Psicologia**, *[S.l.]*, v. 10, n. 29, p. 144-151, 2016. Disponível em: https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/390. Acesso em: 02/11/2025.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. **Conheça a OIT**, 2023. Disponível em: https://www.ilo.org/pt-pt/regions-and-countries/latin-america-and-caribbean/brasil/conheca-oit. Acesso 07/08/2023.

PADOVEZE, Clóvis Luís. **Contabilidade gerencial**: um enfoque em sistema de informação contábil. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013. *E-book*. Disponível em: https://pdfcoffee.com/contabilidade-gerencial-clovis-luis-padoveze-pdf-free.html. Acesso em: 20/10/2025.

PAIM, Jairnilson Silva. **Reforma sanitária brasileira**: contribuição para a compreensão e crítica. Salvador: EDUFBA; Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2008. *E-book*. Disponível em: https://static.scielo.org/scielobooks/4ndgv/pdf/paim-9788575413593.pdf. Acesso 07/08/2023.

PEDROSO, Júlia de Souza. SILVA, Kauana Soares da. SANTOS, Laiza Padilha dos. Pesquisa Descritiva e Pesquisa Prescritiva. **Jicex**, *[S.l.]*, v. 9 n. 9, 2018. Disponível em: https://unisantacruz.edu.br/revistas-old/index.php/JICEX/article/view/2604. Acesso em: 01/11/2025.

PICHEK-BARROS, C. E.; SANTOS, A. P.; COSTA, D.; RIBEIRO, F. S. A Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora: desafios e perspectivas para a efetivação no SUS. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, São Paulo, v. 44, e15, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbso. Acesso em: 02/11/2025.

POCHMANN, M. **Seguridade social e políticas públicas no Brasil**: desafios e perspectivas. São Paulo: Cortez, 2021.

SÁ, CB. GOMIDE, AC. SÁ, MC. Aspectos Institucionais, Sistemas de Informação e Indicadores. In: **Livro Saúde no Trabalho: mortalidade por acidentes de trabalho no Estado de São Paulo**. São Paulo: Fundação Seade, 2017.

SAFANELLI, Juliana Antunes. **Estudo prospectivo do custo hospitalar do acidente vascular cerebral em um hospital público de Joinville-Brasil**. 2018. 77 f. Dissertação (Mestrado em Saúde e Meio Ambiente) – Universidade da Região de Joinville, UNNIVILE, 2018. Disponível em: https://sucupira-legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=7271465. Acesso em: 02/11/2025.

SANTOS JÚNIOR, Cláudio José. FISCHER, Frida Marina. Fontes e sistemas de informação sobre acidentes do trabalho no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, *[S.l.]*, v. 28, n. 5, p. 1627-1638, 2023. Disponível em: https://cienciaesaudecoletiva.com.br/en/issues/ate-quando-a-pessoa-idosa-sera-menosprezada-no-brasil/257. Acesso em: 27/09/2025.

SANTOS, João. PEREIRA, Ana. **Análise dos acidentes de trabalho na construção civil**: causas e consequências. 2019. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3134/tde-27082019-154859/pt-br.php. Acesso em: 06/09/2025.

SARAIVA, Francisco Assuero Monteiro. BEZERRA, Arley Rodrigues. PEREIRA, Ricardo Antônio de Castro. MACEDO, David Newton dos Santos. GOMES, José Weligton Félix. Impactos da Emenda Constitucional no 95/2016 sobre a saúde, crescimento econômico e bem-estar. **Textos de Economia**, Florianópolis, v. 26, n. 1, p. 01-26, 2023. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/view/92997. Acesso 01/11/2025.

SILVA, Felipe Dantas Cassimiro da. SILVA, Alexandre César Batista da. VASCONCELOS, Marco Túlio de Castro. CAMPELO, Sebastião Marcos. Comportamento dos custos: uma investigação empírica acerca dos conceitos econométricos sobre a teoria tradicional da contabilidade de custos. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, v. 18, n. 43, p. 61-72, 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rcf/a/cFQQNQjwmX7MfFYvrxnwMDj/?format=html&lang=pt. Acesso em: 20/10/2025.

SILVA, Ana Cláudia Conceição da. PEREIRA, Thalles da Costa Lobê. Perfil e custos das internações hospitalares por acidentes de trabalho na região sudoeste da Bahia no período de 2005 a 2007. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, *[S.l.]*, v. 17, n. 2, p. 381-394, 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbepid/a/QCPfpjSYJXKvmBHGdVKLXGg/?lang=pt. Acesso em: 01/11/2025.

SILVIO, E. BIROLLI, M. **Acidente do trabalho**: aspectos jurídicos e previdenciários. São Paulo: Atlas, 2009.

SIQUEIRA, Marcos Tadeu. **Investir em saúde e segurança no trabalho é estratégico para os negócios**. Agência de Notícias da Indústria, 2017. Disponível em: https://noticias.portaldaindustria.com.br/artigos/marcos-tadeu-de-siqueira/investir-em-saude-e-seguranca-no-trabalho-e-estrategico-para-os-negocios/. Acesso em: 27/09/2025.

WERNKE, Rodney. **Gestão de custos**: uma abordagem prática. 2. ed. São Paulo.