



**UNIFACEAR**

# **SABERES UNIFACEAR**

## **2025**

Edição das organizadoras

**Tharsila Maynardes Dallabona Fariniuk**  
**Andreia Helena Pasini Guareski**

# **SABERES UNIFACEAR 2025**

---

---

Artigos multidisciplinares

## **Organização:**

Tharsila Maynardes Dallabona Fariniuk

Andreia Helena Pasini Guareski



CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIFACEAR

Av. das Araucárias, 3802 - Tomaz Coelho  
83707-065 Araucária – PR

[www.unifacear.edu.br](http://www.unifacear.edu.br) Instagram

@unifacear

**Reitor**

José Corsino

**Direção acadêmica**

Andreia Helena Pasini Guareski

**Organização e  
normalização**

Tharsila Maynardes Dallabona Fariniuk

Andreia Helena Pasini Guareski

**Capa e arte**

Rafael Guareski

**Diagramação e  
formatação**

Tharsila Maynardes Dallabona Fariniuk

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Saberes Unifacear 2025 [livro eletrônico] /  
organização Tharsila Maynardes Dallabona  
Fariniuk, Andreia Helena Pasini Guareski. --  
Araucária, PR : Ed. dos Autores, 2025.  
PDF

Bibliografia.  
ISBN 978-65-01-82326-3

1. Artigos - Coletâneas 2. Ensino superior  
3. Multidisciplinaridade 4. Trabalhos de Conclusão de  
Curso - Coletâneas I. Fariniuk, Tharsila Maynardes  
Dallabona. II. Guareski, Andreia Helena Pasini.

25-319657.0

CDD-001.42

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Trabalhos de Conclusão de Cursos : Coletâneas  
001.42

Suelen Silva Araújo Oliveira - Bibliotecária - CRB-8/11482

## **[SUMÁRIO]**

### **SABERES DE SAÚDE**

TROMBOSE EM PACIENTES COM TROMBOCITEMIA ESSENCIAL JAK2 V617F POSITIVOS 8  
AVALIAÇÕES ORGANIZACIONAIS E DE DESEMPENHO DE SERVIÇOS DA ATENÇÃO BÁSICA NO CONTROLE DA TUBERCULOSE NO  
MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA ..... 18

### **SABERES DE ENGENHARIA E ARQUITETURA .....26**

O DESENHO URBANO INTERFERINDO NA COMPREENSÃO DA NOÇÃO DE PATRIMÔNIO HISTÓRICO: 27  
UMA ANÁLISE SOBRE A CIDADE DE LAPA-PR....27  
A EVOLUÇÃO DAS PESQUISAS SOBRE ADITIVOS CONTRATUAIS EM OBRAS PÚBLICAS: TENDÊNCIAS, LACUNAS  
E PERSPECTIVAS FUTURAS .....37  
CUSTO DE TRANSAÇÃO..... 48  
A INFLUÊNCIA DA RELAÇÃO CONSTRUTORA -FORNECEDOR48

### **SABERES JURÍDICOS .....63**

CIDADE PARA QUEM? GENTRIFICAÇÃO E A LUTA PELO DIREITO À MORADIA 64  
ABUSO DE PODER ECONÔMICO NO PLEITO ELEITORAL: CONSEQUÊNCIAS E DESAFIOS 79  
POSICIONAMENTO DO STF ACERCA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DAS REDES SOCIAIS FACE À PUBLICAÇÃO  
DE CONTEÚDOS OFENSIVOS PELOS USUÁRIOS 94  
O PAPEL DO PARECERISTA JURÍDICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA A LUZ DA LEI 14.133/2021: ASSESSORIA OU  
CONTROLE? ..... 111  
SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS: A DESJUDICIALIZAÇÃO COMO MEIO ALTERNATIVO DE RESOLUÇÃO DE  
CONFLITOS .....120  
DIREITOS DA PERSONALIDADE POST MORTEM E LIBERDADE DE IMPRENSA: A PROTEÇÃO JURÍDICA DA MEMÓRIA E DOS  
FAMILIARES .....130  
DO BEM SEMOVENTE AO SER SENCIENTE: A GUARDA DE ANIMAIS NO DIREITO DAS FAMÍLIAS 140  
RECONHECIMENTO DAS FAMÍLIAS MULTIESPÉCIE PELO JUDICIÁRIO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DOS DIREITOS  
FUNDAMENTAIS.....149  
GÊNERO E JUSTIÇA CRIMINAL: O QUE REVELAM OS DADOS DE AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA SOBRE MULHERES EM FAZENDA RIO  
GRANDE? ..... 159  
ENTRE DIREITOS E INVISIBILIDADES: A INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA DAS PESSOAS TRANSGÊNERO NO BRASIL 170

### **ORGANIZAÇÃO .....182**

### **AGRADECIMENTOS .....183**

## [ PREFÁCIO ]

Em sua quarta edição, o livro *Saberes Unifacear* reafirma seu compromisso em divulgar a produção científica desenvolvida no âmbito da universidade, reunindo Trabalhos de Conclusão de Curso e investigações conduzidas por professores, seja em parceria entre si, seja em colaboração com pesquisadores externos.

Este volume consolida ainda mais a vocação do Centro Universitário UNIFACEAR para a pesquisa aplicada, fortalecendo uma trajetória que ultrapassa duas décadas dedicadas à formação acadêmica de excelência e ao estímulo contínuo à produção intelectual de qualidade.

A edição de 2025 demonstra o amadurecimento crescente da nossa cultura editorial, agora plenamente integrada às práticas formativas da instituição. Os estudos aqui reunidos abordam temas pertinentes e contemporâneos em suas áreas, contribuindo para o avanço do conhecimento e dialogando com desafios reais da sociedade e do mercado profissional.

Aos leitores, desejamos que esta coletânea seja não apenas uma fonte de referência, mas também um convite à reflexão, à curiosidade e ao desejo de produzir ciência comprometida, ética e transformadora. Que as páginas a seguir inspirem novos olhares, debates e futuras pesquisas.

Boa leitura!

As organizadoras





**UNIFACEAR**

# **SABERES DE SAÚDE**

# TROMBOSE EM PACIENTES COM TROMBOCITEMIA ESSENCIAL JAK2 V617F POSITIVOS

## *Thrombosis in Patients with JAK2 V617F Positive Essential Thrombocythemia*

**BRUNA HELOISE SCHOENAU**

Biomédica pela Unifacear  
bruna.schoenau@gmail.com.br

**TAVANY ELISA SANTOS MACIEL**

Biomédica, mestre em engenharia biomédica  
pela UTFPR. Professora da Unifacear.  
tavany.maciell@unifacear.com.br.

**Resumo:** A trombocitemia essencial é uma neoplasia mieloproliferativa, negativa para BCR-ABL e cromossomo Philadelphia. A mutação mais recorrente encontrada é a JAK2 V617F, seguida pela CALR e MPL. A ocorrência de trombose em pacientes com a trombocitemia essencial é objeto de muitas pesquisas, e um dos focos é a relação da mutação JAK2 V617F com os eventos trombóticos.

**Objetivo:** o seguinte artigo busca analisar se a mutação JAK2 V617F influencia em casos de trombose nos pacientes com trombocitemia essencial. **Metodologia:** trata-se de uma revisão integrativa de literatura, de caráter qualitativo, dividida em seis etapas. **Resultados:** Foram incluídos 9 artigos no total, dispostos em uma tabela que apresentou os principais elementos de cada artigo.

**Referencial teórico:** levantamento das características da trombocitemia essencial e da mutação JAK2 V617F. **Discussão:** a mutação JAK2 V617F apresenta maior frequência em pacientes com a trombocitemia essencial e histórico de trombose, de acordo com as pesquisas analisadas, além de ser encontrada em células endoteliais, o que pode levar a uma explicação de seu mecanismo na formação de trombos. **Conclusão:** pesquisas aprofundadas acerca da mutação JAK2 V617F e seu mecanismo de ação mostram-se importantes para determinação do tratamento mais eficaz para pacientes portadores da trombocitemia essencial.

**Palavras-chave:** neoplasias mieloproliferativas. Trombocitemia essencial. Mutação JAK2 V617F. Quadros trombóticos.

**Abstract:** Essential thrombocythemia is a myeloproliferative neoplasm, negative for BCR-ABL and Philadelphia chromosome. The most recurrent mutation found is JAK2 V617F, followed by CALR and MPL. The occurrence of thrombosis in patients with essential thrombocythemia is the subject of much research, and one of the focuses is the relationship between the JAK2 V617F mutation and thrombotic events. **Objective:** the following article seeks to analyze whether the JAK2 V617F mutation influences cases of thrombosis in patients with essential thrombocythemia. **Methodology:** this is an integrative literature review, of a qualitative nature, divided into six stages. **Results:** A total of 9 articles were included, arranged in a table that presented the main elements of the articles. **Theoretical framework:** survey of the characteristics of essential thrombocythemia and the JAK2 V617F mutation. **Discussion:** the JAK2 V617F mutation is more frequent in patients with essential thrombocythemia and a history of thrombosis, according to the research analyzed, in addition to being found in endothelial cells, which may lead to an explanation of its mechanism in thrombus formation. **Conclusion:** in-depth research into the JAK2 V617F mutation and its mechanism of action are important for determining the most effective treatment for patients with essential thrombocythemia.

**Keywords:** Myeloproliferative neoplasms. Essential thrombocythemia. JAK2 V617F mutation. Thrombotic conditions.



## 1. INTRODUÇÃO

A trombocitemia essencial, também chamada de trombocitose essencial, foi incluída no grupo das síndromes mieloproliferativas em 1951, por William Dameshek, juntamente a leucemia mieloide crônica, policitemia vera e mielofibrose primária. Porém, em pesquisas mais recentes, a trombocitemia essencial foi reagrupada junto à policitemia vera e à mielofibrose primária em neoplasias mieloproliferativas, negativas para o rearranjo BCR-ABL e o cromossomo Philadelphia (Ph), pela Organização Mundial da Saúde (OMS) (Rainho, 2020; Constantino, 2019). A condição é definida pela ocorrência da hiperplasia de megacariócitos formados na medula óssea, resultando no aumento de plaquetas circulantes no sangue periférico. As plaquetas são fragmentos derivados do citoplasma de seus precursores, os megacariócitos. Em seu citoplasma, encontra-se mitocôndrias, bem como os grânulos, que liberam fatores diversos em casos de ativação plaquetária. Possuem o valor de referência entre 150 e 450.000  $\mu$ /L, e exercem suas funções no processo denominado hemostasia, que resulta na coagulação sanguínea e manutenção da circulação (Gonçalves, 2019; Bordin, et al., 2019; Schneider; Silva, 2019; Repsold; Joubert, 2021).

A trombocitemia essencial ocorre devido a três principais mutações, ou mutações driver: JAK2 V617F, CALR e MPL. A mutação de maior expressão é a JAK2 V617F, que aparece em cerca de 50% dos casos, seguida pela CALR e pela MPL, com aproximados 30% e 4%, respectivamente (RAINHO, 2020). Na mutação mais recorrente, a JAK2 V617F, ocorre a substituição da guanina pela timina no éxon 14, códon 617, levando à troca da valina pela fenilalanina. Essa mutação ocasiona a ativação constante da via JAK-STAT, responsável pela ativação de transcrições genéticas no núcleo celular. A ativação sem controle da via leva a uma proliferação celular aumentada (Marchiani, 2015; Miot, et al., 2023).

Para realização do diagnóstico da trombocitemia essencial, é utilizado um compilado de exames, sendo estes o hemograma, mielograma e biópsia medular, imunofenotipagem, citogenética, hibridização

in situ fluorescente (FISH), bem como a reação em cadeia da polimerase (PCR). Cada exame detecta uma alteração específica, e auxilia a descartar a possibilidade de leucemia mieloide crônica, pela não detecção do rearranjo BCR-ABL e cromossomo Philadelphia. Deve ser utilizada a lista de critérios estabelecida pela OMS para diagnóstico da doença, que incluem a contagem de plaquetas acima do valor de referência, hiperplasia megacariocítica na medula, descarte de critérios para outras neoplasias mieloproliferativas, e detecção das mutações driver (Valente; Ribeiro, 2021).

A ocorrência de trombose em casos de trombocitemia essencial foi definida por critérios estabelecidos pelo escore prognóstico IPSET (*International Prognostic Score for Thrombosis in Essential Thrombocythemia*), que auxilia também na escolha do tratamento adequado para cada caso. O escore leva em conta os fatores de idade, presença de fatores de risco cardiovasculares, e a presença da mutação JAK2 V617F para definir o nível de risco em que cada paciente se enquadra. A partir da delimitação desses níveis, o profissional pode prescrever o melhor tratamento ao paciente. Quem possui mais de 60 anos, tem problemas cardiovasculares e a mutação JAK2 V617F é classificado como de alto risco para trombose (Tefferi, et al., 2024; Navarro, et al., 2016).

Pela observação do escore IPSET, pode-se classificar a mutação JAK2 V617F como de grande importância na ocorrência de eventos trombóticos. Diversos estudos comprovam que, dentre as mutações driver da trombocitemia essencial, a JAK2 V617F aparece em maior número em pacientes que sofreram episódios trombóticos, sejam esses arteriais ou venosos. Por isso, o estudo da mutação em casos de trombose se faz necessário, para atender a necessidade que cada caso apresenta, e traçar um plano de tratamento mais eficaz para o paciente (Özdemir, et al., 2024; Neupane, et al., 2023; Wang, et al., 2023).

Com isso, a justificativa para o seguinte trabalho baseia-se na necessidade de pesquisas acerca da trombocitemia essencial e suas complicações.

O seguinte artigo tem como objetivo principal analisar se a mutação JAK2 V617F

influencia na ocorrência de eventos trombóticos em pacientes portadores da trombocitemia essencial.

2. METODOLOGIA

Trata-se de uma revisão integrativa de literatura, de caráter qualitativo. Pode-se definir a revisão integrativa como uma análise aprofundada de estudos e pesquisas sobre o tema em questão, para que o pesquisador obtenha dados de maior confiabilidade para se chegar a conclusões acerca do tema e expandir seu conhecimento (Mendes, et al., 2008).

Ainda por Mendes e pesquisadores, a revisão integrativa é dividida em seis passos principais, que ajudaram na montagem da pesquisa de maneira mais sistemática e organizada.

São os passos: definição do tema, da hipótese e questão da pesquisa; critérios para inclusão e exclusão de pesquisas; definição dos dados que serão retirados dos estudos; análise desses estudos previamente selecionados; interpretação dos resultados, e, por fim, a síntese da revisão.

O primeiro passo consistiu na delimitação do tema e criação do título "Trombose em pacientes com trombocitemia essencial JAK2 positivo", bem como o problema de pesquisa "a mutação do gene JAK2 aumenta as chances de trombose em pacientes portadores da trombocitemia essencial?" e a hipótese.

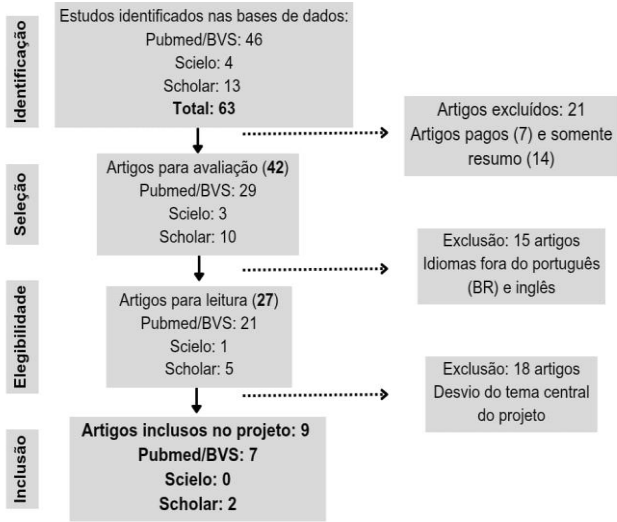
No segundo passo, foram definidos os descritores (cascata de coagulação, trombocitemia essencial, trombose, mutação JAK2 V617F, neoplasias mieloproliferativas), como também os critérios de inclusão e exclusão. Os critérios de inclusão foram definidos como: artigos publicados no intervalo de 2014 a 2024, artigos completos, escritos em português (Brasil) e inglês, que abrangem o tema de forma relevante a pesquisa, com dados confiáveis. Já os critérios de exclusão são: artigos publicados anteriormente ao período definido, em outros idiomas além do português e inglês, que não apresentam o texto completo, ou plataformas que necessitem de assinatura para acesso do conteúdo.

Ainda seguindo o segundo passo, foi realizada a pesquisa dos artigos em bases de dados confiáveis: *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), Biblioteca Virtual em Saúde (BVS), PubMed, Academia de Ciência e Tecnologia (AC&T), Google Acadêmico (Scholar), Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde (LILACS), Revista Brasileira de Análises Clínicas (RBAC). Também, foram consultados livros e sites especializados em hematologia, para complementar a discussão e trazer uma visão mais ampla acerca do tema.

No terceiro passo, foram definidas as delimitações para a identificação das informações dos artigos, sendo estas os componentes gerais das pesquisas (metodologia empregada, objetivos do estudo, resultados e a conclusão atingida).

Nos últimos três passos, respectivamente, os estudos foram avaliados quanto às suas características úteis na montagem da revisão, os resultados obtidos pelos pesquisadores foram interpretados, e a conclusão foi apresentada, utilizando-se de uma tabela descritiva, para elaboração da revisão final. O processo metodológico de busca foi descrito utilizando-se do fluxograma PRISMA (Figura 1), para melhor visualização.

Figura 1: Fluxograma PRISMA (descrição da busca)



FONTE: Autora, 2024

3. RESULTADOS

A tabela 1 apresenta os elementos destacados de cada artigo selecionado, sendo

eles o objetivo, metodologia, resultados, conclusão, autores e ano. Seguindo a metodologia escolhida (revisão integrativa), foi possível estabelecer os critérios de inclusão e exclusão, que abrangem artigos publicados no período entre 2014 e 2024. Com o

estabelecimento dos critérios, foi possível incluir 9 artigos nos resultados.

Tabela 1: elementos dos artigos selecionados

| Objetivo  | Metodologia                        | Resultados   | Conclusão   | Autor                   | Ano  |
|---|------------------------------------|--|---|-------------------------|------|
| Determinar a frequência das mutações JAK2V617F e CALR em Pacientes tunisianos com TE e correlacionar as características hematológicas e o estado mutacional                                     | Estudo Retrospectivo de coorte     | Dos 250 pacientes, 166 apresentaram a mutação JAK2 V617F (66,4%). Dentre 7 pacientes com histórico de trombose, 6 apresentaram a mutação JAK2 V617F  | A incidência de trombose em pacientes com a mutação JAK2 V617F na TE é significativamente maior do que na mutação CALR  | ABDELGHANI <i>et al</i> | 2020 |
| Descrever 1000 pacientes com TE atendidos na Clínica Mayo entre 1967 e 2023   | Estudo retrospectivo de controle   | Dos 1000 pacientes, 617 eram JAK2 V617F mutados (62%). Dos 222 pacientes que relataram trombose, 164 apresentam a mutação JAK2   | Incidência mais significativa de eventos trombóticos em pacientes JAK2 V617F mutados  | GANGAT <i>et al</i>     | 2024 |
| Investigar o papel das células endoteliais com a mutação JAK2 V617F na trombose, tanto in vitro (células endoteliais humanas com a mutação) quanto in vivo (células endoteliais de camundongos) | Pesquisa de campo                  | Houve registro de maior liberação do fator de von Willebrand pelas células com a mutação. Também, as células mutadas apresentaram um fenótipo favorável à adesão, associado com a maior exposição do endotélio à P-selectina (molécula facilitadora de adesão) | A presença da mutação JAK2 V617F em células endoteliais promove uma situação favorável a formação de trombos por meio do aumento da expressão da P-selectina        | GUY <i>et al</i>        | 2018 |
| Descrever 1000pacientes com TE atendidos no Centro de Pesquisa e Inovação de Neoplasias Mieloproliferativas, Florença (Itália) entre 1980 e 2023  | Estudo retrospectivo de controle   | Dos 1000 pacientes, 659 portavam a mutação JAK2 V617F (66%). 186 pacientes apresentaram trombose, dos quais 149 eram JAK2 V617F mutados.   | A mutação JAK2 V617F está presente em maior número em pacientes com trombose do que as outras mutações na trombocitemia essencial.                                  | LOSCOCO <i>et al</i>    | 2024 |
| Comparar diferentes modelos de risco trombótico para a TE   | Estudo retrospectivo (1997 a 2018) | 233 pacientes inclusos. Dos 61 que apresentaram trombose, 49 eram positivos para JAK2 V617F (80,4%).   | Grande frequência da mutação JAK2 V617F em casos de trombose na TE. Predominância de pacientes de alto risco (independente do modelo).                              | MANCUSO <i>et al</i>    | 2020 |
| Comparar o risco trombótico entre pacientes com mutação JAK2 V617F e a mutação CALR.  | Revisão sistemática, meta-análise  | 15 estudos incluídos, 3538 pacientes com a mutação JAK2 V617F e 1356 com a mutação CALR (795 do tipo 1 e 561 do tipo 2). Pacientes com JAK2 V617F mutados têm mais chance de desenvolver trombose  | Pacientes portadores da mutação JAK2 V617F apresentam maior risco de desenvolver trombose em comparação aos pacientes portadores da mutação CALR tipo 1 e 2.        | NEUPANE <i>et al</i>    | 2023 |
| Investigar os efeitos da CALR e JAK2 V617F no curso clínico da TE em pacientes turcos   | Estudo Retrospectivo de coorte     | 302 pacientes no estudo. 54 com histórico de eventos trombóticos. 22,7% JAK2 V617F positivos contra 8,1% CALR positivos.   | Maior risco de eventos tromboembólicos em pacientes com a mutação JAK2 V617F.   | ÖZDEMIR <i>et al</i>    | 2024 |
| Determinar a incidência de trombose em diferentes locais na TE  | Revisão sistemática, meta análise  | 18,4% com trombose arterial e JAK2 (5,9% sem a mutação). 7,4% com trombose venosa e JAK2 (1,6% sem a mutação).   | Maior incidência de trombose em pacientes com a mutação JAK2 V617F. Prevalência da trombose arterial.   | WANG <i>et al</i>       | 2023 |
| Explorar os fatores de risco de trombose em pacientes com neoplasias mieloproliferativas (Policitemia Vera, Trombocitemia Essencial e Mielofibrose Primária).                                   | Estudo de coorte                   | 468 pacientes com TE entre 1537. Cerca de 70% dos pacientes que apresentaram trombose eram JAK2 V617F mutados, contabilizando as três doenças analisadas.  | A mutação JAK2 V617F influencia na ocorrência de eventos trombóticos não só na trombocitemia essencial, como também na Policitemia Vera e na mielofibrose primária. | ZHANG <i>et al</i>      | 2020 |

Fonte: Autora, 2024

A tabela 1 apresenta 9 artigos, selecionados através da aplicação da revisão integrativa, sendo seis estudos retrospectivos,

duas revisões sistemáticas e uma pesquisa de campo.

Percebe-se que dois dos estudos retrospectivos abordaram a mutação JAK2 V617F e a mutação CALR, sendo esses os estudos de Abdelghani et al (2020) e de Özdemir et al (2024). O primeiro determinou a predominância da mutação JAK2 V617F em casos de trombose, analisando pacientes tunisianos, onde 6 dentre os 7 pacientes com histórico de trombose possuíam a mutação; já o segundo delimitou um grupo de pacientes turcos, onde 54 possuíam o histórico de trombose, sendo 22,7% destes JAK2 V617F positivos, contra 8,1% CALR positivos (Abdelghani, et al, 2020; Özdemir, et al, 2024).

Já os outros estudos retrospectivos focaram na mutação JAK2 V617F. Dentre eles, dois estudos realizaram a análise em amostra de 1000 pacientes, sendo as pesquisas de Gangat et al e Loscocco et al, ambas de 2024. Gangat focou a pesquisa na clínica Mayo, entre 1967 e 2023, onde 164 pacientes apresentaram a mutação JAK2 V617F, entre 222 com trombose. Ademais, Loscocco realizou a pesquisa no Centro de Pesquisa e Inovação de Neoplasias Mieloproliferativas, em Florença (Itália) entre 1980 e 2023, onde 186 pacientes relataram trombose, e 149 destes possuíam a mutação JAK2 V617F (Gangat, et al, 2024; Loscocco, et al, 2024).

Os outros dois estudos retrospectivos restantes foram os de Mancuso e colaboradores (2020) e Zhang et al (2020). O primeiro analisou diferentes modelos de risco trombótico na trombocitemia essencial, e definiu que a maior parte dos pacientes se encontrava na categoria de alto risco, em todos os modelos analisados. Foi definido o período de 1997 a 2018, que incluiu 233 pacientes; dentre estes, 61 possuíam histórico de trombose, e 49 desses apresentavam a mutação JAK2 V617F (80,4%). Já o estudo de Zhang e colaboradores mostrou o risco trombótico não só na trombocitemia essencial, como também na Policitemia vera e mielofibrose primária; 70% dos pacientes com trombose eram mutados para JAK2 V617F, contabilizando as três condições (Mancuso, et al, 2020; Zhang, et al, 2020).

As revisões sistemáticas foram realizadas por Wang e colaboradores e Neupane et al, ambos de 2023. O primeiro determinou que

18,4% dos pacientes com trombose arterial eram JAK2 V617F positivos, enquanto 7,4% tinham a mutação, porém tinham histórico de trombose venosa. O segundo comparou a mutação JAK2 V617F e a CALR (tipo 1 e 2) em casos trombóticos, e determinou a maior incidência da mutação JAK2 nos quadros de trombose (Neupane, et al, 2023; Wang, et al, 2023).

Por fim, observa-se a pesquisa de campo, que foi realizada por Guy e colaboradores (2018), com a finalidade de determinar a ação da mutação JAK2 V617F em casos de trombose, ou seja, o porquê a mutação é mais frequente em pacientes que sofreram eventos trombóticos. A hipótese levantada pela pesquisa é a de que a presença da mutação também em células endoteliais pode levar a uma maior exposição do endotélio a molécula de adesão P-selectina, o que demonstra um fator pró-aderente e pró-trombótico das células na presença da mutação. Também, foi demonstrado que essas células endoteliais mutadas liberam maior quantidade do fator de von Willebrand, que também facilita a adesão de plaquetas ao endotélio (Guy, et al, 2018).

#### 4. REFERENCIAL TEÓRICO

##### ASPECTOS GERAIS DA TROMBOCITEMIA ESSENCIAL

A trombocitemia essencial (TE) é classificada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como uma neoplasia mieloproliferativa crônica, que, assim como a policitemia vera e a mielofibrose primária, não apresenta a mutação BCR-ABL e são cromossomo Philadelphia negativas (Ph-). A trombocitemia essencial trata-se de uma condição na qual ocorre a chamada hiperplasia de megacariócitos, que são as células que dão origem às plaquetas; por consequência desse descontrole da multiplicação megacariocítica, ocorre também um aumento no número de plaquetas no sangue periférico (Constantino, 2019).

A doença mostra-se mais comum entre pessoas do sexo feminino, na faixa dos 60 anos, e possui incidência de 2 casos a cada 100.000 indivíduos anualmente. No sangue circulante as plaquetas estão acima de seu valor de



referência (450.000 µ/L), podendo ultrapassar o valor de 1.000.000 µ/L. Cerca de 85% dos casos são assintomáticos, porém pode apresentar alguns sinais clínicos, como cefaleia, sudorese, esplenomegalia, bem como casos hemorrágicos ou trombóticos (Pereira, et al., 2020).

A TE é originada a partir de uma mutação genética, que ocorre mais frequentemente em JAK2, CALR ou MPL (mutações driver). A mais frequente é a mutação do JAK2, que ocorre em cerca de 50% dos casos, seguido da mutação CALR (aproximadamente 25% dos casos) e MPL (cerca de 4%) (Rainho, 2020).

A suspeita de TE pode começar através de um hemograma de rotina, no qual as plaquetas estarão em um número superior ao valor de referência (450.000 µ/L). Para se ter certeza de que se trata de uma trombocitemia essencial, são necessários exames diferenciais. De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), há critérios para o diagnóstico da TE (Valente; Ribeiro, 2021).

Tabela 2: Critérios para diagnóstico da trombocitemia essencial

| Critérios OMS (2008) para a trombocitemia essencial                                      |
|--|
| Plaquetas >450.000 µ/L persistente   |
| Medula óssea com hiperplasia da linhagem de megacariócitos (maduros e de tamanho grande) |
| Exames genéticos negativos para BCR-ABL e cromossomo Philadelphia                        |
| Exclusão de critérios para outras neoplasias mieloproliferativas                         |

Fonte: [https://www.hemorio.rj.gov.br/Html/pdf/protocolos/1\\_17.pdf](https://www.hemorio.rj.gov.br/Html/pdf/protocolos/1_17.pdf).

Ainda, deve-se excluir a possibilidade da chamada trombocitose reativa, decorrente de quadros inflamatórios, cirurgias, infecções, entre outros fatores. Para realização do diagnóstico de TE, é necessário que o paciente faça diversos exames, dentre eles o hemograma, já citado anteriormente, para confirmação da plaquetose. Também, devem ser realizados exames complementares, como o mielograma, citometria de fluxo (imunofenotipagem), hibridização in situ por fluorescência (FISH), e reação em cadeia da polimerase (PCR) para identificação das mutações JAK2 V617F, CALR ou MPL, bem

como para excluir a possibilidade da presença da mutação BCR-ABL e do cromossomo Philadelphia (Ph) (Valente; Ribeiro, 2021).

A trombocitemia essencial é uma doença que não possui cura, portanto seu tratamento tem por objetivo reduzir o número de plaquetas, bem como os sinais e sintomas que podem se desenvolver ao longo do tempo. Por isso, para o alcance do melhor plano terapêutico para cada paciente, o profissional responsável deve seguir o histórico médico, sintomas mais avançados, idade e características genéticas (presença ou não das mutações mais comuns). O paciente é classificado de acordo com o risco de ocorrência de um quadro trombótico. As classificações seguem o modelo IPSET (*International Prognostic Score for Thrombosis in Essential Thrombocythemia*): muito baixo, baixo, intermediário e de alto risco, e são considerados os fatores de idade, histórico de eventos trombóticos, e se há ou não a presença da mutação JAK2 V617F (Tefferi, et al., 2024; Navarro, et al., 2016).

Tabela 3: escore IPSET para risco trombótico na trombocitemia essencial

|                     | Idade    | Histórico de trombose | JAK2 V617F + |
|---------------------|----------|-----------------------|--------------|
| Risco muito baixo   | <60 anos | Não                   | Não          |
| Risco baixo         | <60 anos | Não                   | Sim          |
| Risco intermediário | ≥60 anos | Sim                   | Não          |
| Risco alto          | ≥60 anos | Sim                   | Sim          |

Fonte: adaptado de Tefferi, et al, 2024

Ainda de acordo com pesquisas de Tefferi e colaboradores (2024), além dos fatores citados na tabela acima, deve ser levado em conta o histórico do paciente com problemas cardiovasculares. Em casos de pacientes que apresentam intolerância à hidroxiuréia, são substituídos o bussulfano e o interferon alfa peguilado (IFN-α). Para pacientes grávidas, o IFN-α é a melhor alternativa, por não atravessar a barreira placentária. O tratamento para pacientes de alto risco leva em conta o tipo da trombose sofrida, se arterial, é recomendado o uso da hidroxiuréia juntamente à aspirina (1x dia); se venosa, uso da hidroxiuréia e de anticoagulante sistêmico (se apresentar risco cardiovascular, considerar o uso também da

aspirina 1 vez ao dia). A hidroxiuréia é a principal escolha no tratamento citorrredutor da TE, e sua ação é baseada no bloqueio da síntese de DNA, na fase S da divisão celular, por meio da ribonucleotídeo redutase. Desencadeia uma diminuição na produção de todas as células hematopoiéticas. Já a aspirina, ou AAS (ácido acetilsalicílico) é um agente antiplaquetário, que inibe a agregação plaquetária através do bloqueio da síntese do tromboxano A2 (Lopes, et al., 2019; Tefferi, et al, 2024).

Tabela 4: Tratamento da trombocitemia essencial

|                     | Sem problemas cardiovasculares | Com problemas cardiovasculares  |
|---------------------|--------------------------------|---------------------------------|
| Risco muito baixo   | Apenas observação              | AAS 1 vez ao dia                |
| Risco baixo         | AAS 1-2 vezes ao dia           | AAS 2 vezes ao dia              |
| Risco intermediário | AAS 2 vezes ao dia             | AAS 1 vez ao dia + hidroxiureia |

Fonte: Tefferi, et al, 2024

## MUTAÇÃO JAK2 V617F

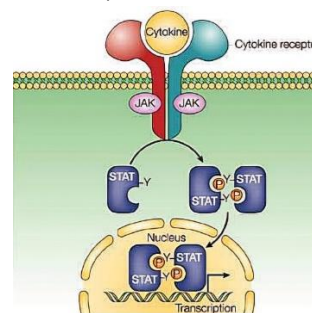
### Via JAK STAT

A via de sinalização JAK-STAT participa na regulação de diversos processos celulares, como a resposta imune, oncogênese, diferenciação, apoptose, entre outros. Consiste na ativação das enzimas Janus quinases (JAKs), que são tirosina quinases, e sinais de transdução e ativadores de transcrição (STATs) (Gomez, 2020).

As JAKs possuem dois domínios homólogos, JH1 e JH2. O domínio JH1 é denominado domínio ativo da cinase, enquanto o JH2 corresponde ao domínio catalítico inativo, também denominado pseudocinase. O domínio JH2 exerce uma função regulatória da atividade do domínio JH1 (Miot, et al., 2023).

Quando ocorre a ligação de uma molécula em seu receptor na membrana celular, como uma citocina, as JAKs acopladas ao receptor sofrerão fosforilação em partes específicas da tirosina. Esse processo de fosforilação é responsável por gerar sítios de ligação para as STATs, que também são ativadas e formam dímeros. Após serem ativadas pelas JAKs, as STATs se desligam do receptor de citocinas, e seguem em direção ao núcleo celular, onde seus dímeros se ligam ao núcleo, ativando a transcrição de genes (Miot, et al., 2023; Gomez, 2020).

Figura 2: Esquema da via JAK-STAT



Fonte: <https://ria.ua.pt/bitstream/10773/8743/1/250356.pdf>

### Mecanismo da mutação JAK2 V617F

O gene JAK2 possui um importante papel no processo da hematopoese, devido a sinalização intracelular de receptores das citocinas diretamente ligadas ao processo proliferativo das células mieloides, como receptores do multi-CSF (interleucina 3), da eritropoetina e da trombopoetina. Ele é observado no cromossomo 9p24, e sua mutação foi primeiro descrita e associada às neoplasias mieloproliferativas em 2005. (Marchiani, 2015).

A mutação, de caráter somático, consiste em uma troca da base nitrogenada guanina pela timina, no nucleotídeo 1849, o que leva a uma substituição do aminoácido valina pela fenilalanina, no códon 617 do éxon 14 do gene. Essa mutação ocasiona uma ativação constante da via JAK-STAT, devido ao bloqueio do efeito de inibição que o domínio JH2 exerce sobre o JH1, o que leva a uma proliferação celular desregulada (independente dos estímulos das citocinas) e exacerbada (Marchiani, 2015; Gomez, 2020).

## 5. DISCUSSÃO

### TROMBOSE NA TROMBOCITEMIA ESSENCIAL JAK2 V617F POSITIVA

Como visto anteriormente, na definição IPSET-trombose, os critérios para determinar risco trombótico em pacientes portadores da trombocitemia essencial incluem a idade, os fatores de risco cardiovasculares e a presença da mutação JAK2 V617F. Diversos estudos analisam a prevalência dessa mutação em casos de trombose na TE, inclusive quando comparada às outras mutações driver da TE (especialmente a CALR).

De acordo com a tabela 1, onde foram apresentados os resultados das pesquisas

selecionadas, pode-se notar a prevalência da mutação JAK2 V617F em pacientes com histórico de trombose.

Na pesquisa realizada por Abdelghani et al (2020), foram observados pacientes tunisianos portadores da TE, com as mutações JAK2 V617F ou CALR. Dos 250 pacientes selecionados, 166 possuíam a mutação JAK2 V617F. Ademais, dentre 7 pacientes com histórico de trombose, 6 apresentaram a mutação JAK2 V617F, o que demonstra sua prevalência em casos de trombose na TE. A pesquisa mediada por Neupane e colaboradores também comparou as mutações JAK2 V617F e CALR (tipo 1 e 2), e determinou a prevalência da mutação JAK2 V617F nos pacientes com quadros trombóticos (Abdelghani, et al, 2020; Neupane, et al, 2023).

A análise conduzida por Gangat e colaboradores (2024), destaca 1000 pacientes atendidos na clínica Mayo, entre 1967 e 2023, portadores da trombocitemia essencial. Dentre 1000 pacientes, 617 eram JAK2 V617F positivos, o que mostra a maior incidência dessa mutação em casos de TE. Além disso, destaca-se que entre 222 pacientes que relataram casos trombóticos, 164 apresentaram a mutação (Gangat, et al, 2024).

Uma pesquisa semelhante à anterior foi conduzida por Loscocco et al (2024). Nesta análise, 1000 pacientes portadores da TE, atendidos entre 1980 e 2023 em uma clínica em Florença (Itália), foram selecionados. Dentre 186 pacientes com histórico de quadros trombóticos, 149 eram JAK2 V617F positivos. Ao analisar esse estudo e o de Gangat, citado anteriormente, pode-se visualizar a prevalência em grandes proporções da mutação JAK2 V617F em pacientes com trombocitemia essencial e trombose (Loscocco, et al, 2024).

Mancuso e colaboradores (2020) apresentam uma pesquisa que compara modelos que determinam o risco trombótico na TE. Foi determinado que há maior incidência de pacientes estabelecidos na categoria de alto risco em todos os modelos de risco que foram analisados. Também, entre 61 pacientes com trombose, 49 eram portadores da mutação JAK2 V617F (80,4%) (Mancuso, et al, 2020).

Outros exemplos de pesquisas que destacam a mutação JAK2 V617F em casos de

trombose na TE são as de Özdemir e colaboradores (2024) e a de Wang e colaboradores (2023). No estudo de Özdemir et al, foram comparadas as mutações JAK2 V617F e CALR em casos de TE em pacientes turcos. Os resultados incluíram 302 pacientes, dos quais 203 eram portadores da mutação JAK2 V617F. A ocorrência de eventos tromboembólicos foi maior em casos de JAK2 positiva do que em CALR (22,7% vs. 8,1%). Também, foi definida a prevalência de trombose arterial sob a venosa. Essa definição também foi estabelecida por Wang et al, que além de destacar a mutação JAK2 V617F na trombose, verificou a maior incidência de trombose arterial (18,4%) do que a venosa (7,4%). (Özdemir, et al., 2024; Wang, et al, 2023).

Já Zhang et al (2020) analisou o risco de trombose em pacientes portadores de neoplasias mieloproliferativas, ou seja, esse estudo inclui pacientes com policitemia vera e mielofibrose primária, além de trombocitemia essencial. Foi observada a maior incidência de trombose em casos positivos para JAK2 V617F nas três doenças, contabilizando 70% dos casos analisados no estudo (Zhang, et al, 2020).

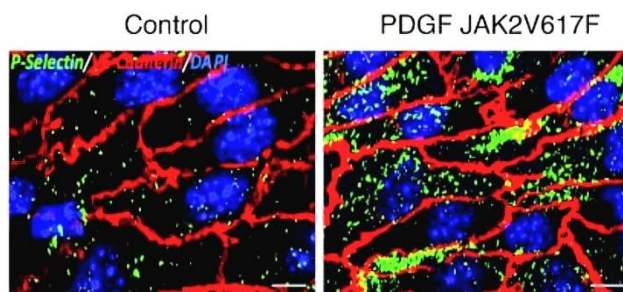
Apesar de diversos estudos comprovarem que a mutação JAK2 V617F é mais recorrente em pacientes portadores da trombocitemia essencial com histórico de quadros trombóticos, ainda não foi comprovada a maneira pela qual essa mutação influencia na trombose.

Algumas pesquisas tiveram por objetivo auxiliar no entendimento do mecanismo da mutação JAK2 V617F na trombose. Como exemplo, tem-se a pesquisa mediada por Guy e colaboradores (2018). Neste estudo, os pesquisadores analisaram células endoteliais com a mutação JAK2 V617F superexpressa, tanto em modelo in vitro de células endoteliais humanas, quanto em modelo in vivo, utilizando-se camundongos com a mutação expressa especificamente nas células endoteliais. Como resultado, observou-se que as células contendo a mutação são mais propensas a adesão, através da maior exposição do endotélio à P-selectina (molécula que facilita a adesão ao endotélio). Além disso, os camundongos que apresentavam a mutação em suas células

endoteliais mostraram maior propensão à formação de trombos (Guy, et al, 2018).

Apesar da presença de estudos que buscam elucidar sua ação no organismo, o mecanismo de ação da mutação JAK2 V617F ainda não foi completamente elucidado. No entanto, a existência de pesquisas voltadas para a compreensão da mutação JAK2 V617F na ocorrência de eventos trombóticos, tanto na trombocitemia essencial quanto em outras neoplasias mieloproliferativas, mostra que é um tópico de grande importância científica, que vem sendo tratado com maior atenção nos últimos anos.

Figura 3: expressão da P-selectina em células endoteliais (de controle e com a mutação JAK2 V617F)



Fonte:

<https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC6312008/>

## 6. CONCLUSÃO

Este estudo revelou a predominância da mutação JAK2 V617F em pacientes portadores da trombocitemia essencial que apresentaram histórico de trombose. Porém, a influência desta mutação ainda necessita de estudos mais aprofundados para sua completa elucidação.

Os estudos analisados revelaram que tanto o método de pesquisa retrospectivo quanto pesquisas de campo são relevantes na análise das características da trombocitemia essencial. Os estudos retrospectivos auxiliam na percepção da condição de um modo geral, observando-se uma população delimitada pelos pesquisadores de acordo com as suas individualidades. Já as pesquisas de campo auxiliam na compreensão de um mecanismo específico utilizando a aplicação prática, como na pesquisa mediada por Guy e colaboradores, citado anteriormente.

Pode-se concluir, portanto, que as pesquisas voltadas para a análise da mutação JAK2 V617F e seus mecanismos de ação são de

extrema importância para a determinação dos fatores de risco de cada paciente, trazendo um olhar mais criterioso em relação à escolha do método de tratamento adequado.

## REFERÊNCIAS

ABDELGHANI, Maroua et al. Hematological relevance of JAK2 V617F and calreticulin mutations in Tunisian patients with essential thrombocythemia. *Journal of Clinical Laboratory Analysis*, v. 36, n. 8, jun. 2022.

BORDIN, José Orlando. Tratado de hemoterapia: fundamentos e prática. 2. ed. São Paulo: Atheneu, 2019. E-book.

CONSTANTINO, Claudia Vanusa. Diagnóstico diferencial de Policitemia Vera e Trombocitemia Essencial: Um artigo de revisão.

GANGAT, Naseema et al. One thousand patients with essential thrombocythemia: the Mayo Clinic experience. *Blood Cancer Journal*, v. 14, n. 1, 18 jan. 2024.

GOMEZ, Gabriela Vilas Bôas. Influência de variantes genéticas na via JAK/STAT na suscetibilidade e prognóstico de pacientes com melanoma cutâneo. Universidade Estadual de Campinas, 2020.

GONÇALVES, Thaiana Cirqueira. Análise comparativa das metodologias de contagem manual e automatizada de plaquetas em plaquetopenias. Tese (Mestrado em hemoterapia e medicina transfusional) – Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2019.

GUY, Alexandre et al. Vascular endothelial cell expression of JAK2V617F is sufficient to promote a pro-thrombotic state due to increased P-selectin expression. *Haematologica: Journal of the Ferrata-Storti Foundation*, v. 104, n. 1, p. 70-81, 31 ago. 2018.

LOPES, Antonio Carlos et al. Trombose e Terapia Antitrombótica. Editora Atheneu, 1. ed., 2019. E-book.

LOSCOCO, Giuseppe G. et al. One thousand patients with essential thrombocythemia: the



Florence-CRIMM experience. *Blood Cancer Journal*, v. 14, n. 1, 18 jan. 2024.

MANCUSO, Salvatrice et al. The Essential Thrombocythemia, Thrombotic Risk Stratification, and Cardiovascular Risk Factors. *Advances in Hematology*, 27 mar. 2020.

MARCHIANI, Mariana. Estudo do perfil genético de pacientes com Neoplasias Mieloproliferativas (NMP) cromossomo Filadelfia negativo. Tese (Mestrado em distúrbios do crescimento celular, hemodinâmicos e da hemostasia) - Universidade

de São Paulo, 2015.

MENDES, Karina Dal Sasso et al. Revisão integrativa: método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem. *Texto e contexto Enfermagem*, v. 17, n. 4, p. 758-764, out. 2008.

MIOT, Hélio Amante et al. Inibidores da via JAK-STAT na dermatologia. *Anais Brasileiros de Dermatologia*, v. 98, n. 5, p. 656-677, 2023.

NAVARRO, Luana Magalhães et al. Aplicação do escore prognóstico IPSET-trombose em pacientes com trombocitemia essencial de um serviço público brasileiro. *Revista da Associação Médica Brasileira*, v. 62, n. 7, p. 647-651, out. 2016.

NEUPANE, Niraj et al. Comparative thrombotic risk associated with CALR1, CALR2, and JAK2 V617F mutations in essential thrombocythemia. *American*

*Journal of Hematology*, v. 99, n. 1, p. 26-28, 11 nov. 2023.

ÖZDEMİR, Zehra Narli et al. Impact of CALR and JAK2V617F Mutations on Clinical Course and Disease Outcomes in Essential Thrombocythemia: A Multicenter Retrospective Study in Turkish Patients. *Turkish Journal of Hematology*, v. 41, n. 1, p. 26-36, mar. 2024.

PEREIRA, Maria Liliane Luciano et al. Trombose essencial: uma revisão de literatura. *Revista Brasileira de Análises Clínicas*, v. 52, n. 1, p. 27-31, 2020.

RAINHO, Diego Henrique. Trombocitemia essencial. Pós-graduação em hematologia e banco de sangue. Academia de Ciência e Tecnologia, São José do Rio Preto, 2020.

REPSOLD, Lisa; JOUBERT, Anna Margaretha. Função plaquetária, papel na trombose, inflamação e consequências em doenças mieloproliferativas crônicas. *Cells*, v.10, n. 11, 5 nov. 2021.

SCHNEIDER, Kurt Vinicius Menezes; DA SILVA, Ronald Bispo Barreto. Plasma rico em plaquetas (PRP): classificação, mecanismos de ação e métodos de obtenção. *Revista Eletrônica Acervo Saúde*, n. 47, 7 mai. 2020.

TEFFERI, Ayalew; BARBUÍ, Tiziano; VANNUCCHI, Alessandro Maria. Essential thrombocythemia: 2024 update on diagnosis, risk stratification, and management. *American Journal of Hematology*, v. 99, n. 4, p. 697-718, 25 jan. 2024.

VALENTE, Ana Carolina Menezes Mendonça; RIBEIRO, Raquel Tognon. Diagnóstico hematológico e molecular das neoplasias mieloproliferativas crônicas BCR-ABL negativas. *Revista Brasileira de Análises Clínicas*, v. 53, n. 4, p. 344-351, 20 jul. 2021.

WANG, Dehao et al. Incidence of Thrombosis at Different Sites During the FollowUp Period in Essential Thrombocythemia: A Systematic Review and MetaAnalysis. *Clinical and Applied Thrombosis/Hemostasis*, v. 29, 22 jun. 2023.

ZHANG, Yuhui et al. Thrombosis among 1537 patients with JAK2V617F-mutated myeloproliferative neoplasms: Risk factors and development of a predictive model. *Cancer Medicine*, v. 9, n. 6, p. 2096-2105, 28 jan. 2020.

# **AVALIAÇÕES ORGANIZACIONAIS E DE DESEMPENHO DE SERVIÇOS DA ATENÇÃO BÁSICA NO CONTROLE DA TUBERCULOSE NO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA**

## ***ORGANIZATIONAL AND PERFORMANCE EVALUATIONS OF PRIMARY CARE SERVICES IN TUBERCULOSIS CONTROL IN THE MUNICIPALITY OF ARAUCÁRIA***

**Tatiane Marcelina da Silva**  
[tatianemarcelina@gmail.com](mailto:tatianemarcelina@gmail.com)

**Stefhani Hellin de Oliveira**  
[stefhani\\_hellin@yahoo.com.br](mailto:stefhani_hellin@yahoo.com.br)

**Márcio Souza dos Santos**  
[marciosouzaopto@gmail.com](mailto:marciosouzaopto@gmail.com)

**Resumo:** A Tuberculose é uma doença infecciosa e contagiosa originada pela bactéria *Mycobacterium Tuberculosis* que se apresenta de forma pulmonar e extrapulmonar, sendo que seus principais sintomas são a tosse, febre vespertina e sudorese noturna. Objetivo: Avaliar as dimensões organizacionais e de desempenho de serviços da atenção básica no controle da Tuberculose no município de Araucária. Métodos: Trata-se de uma pesquisa transversal de natureza descritiva e quantitativa. O referido estudo foi submetido e aprovado pelo Comitê de Ética e Pesquisa, cujo CAAE é 84794124.1.0000.5620. Os dados foram coletados por meio do questionário auto aplicado. Os dados provenientes do preenchimento do instrumento foram tabulados em planilha do Excel® e analisados por meio de estatística descritiva. Resultados e Discussão: Mesmo tratando-se de uma doença milenar, ainda persistem desafios no enfrentamento da tuberculose, especialmente no que diz respeito à continuidade do cuidado, educação em saúde, vínculo profissional-paciente e organização dos serviços. Conclusão: Observa-se a importância dos profissionais serem capacitados continuamente, além dos investimentos em infraestrutura e organização dos serviços de saúde.

**Palavras-chave:** Enfermagem. Tuberculose. Saúde Pública. Atenção Primária à Saúde. Serviços de Saúde

**Abstract:** Tuberculosis is an infectious and contagious disease caused by the bacterium *Mycobacterium tuberculosis*. It presents in both pulmonary and extrapulmonary forms. Its main symptoms are cough, evening fever, and night sweats. Objective: To evaluate the organizational and performance dimensions of primary care services in tuberculosis control in the municipality of Araucária. Methods: This is a cross-sectional, descriptive, and quantitative study. The study was submitted to and approved by the Research Ethics Committee (CAAE 84794124.1.0000.5620). Data were collected through a self-administered questionnaire. The data from the instrument were tabulated in an Excel® spreadsheet and analyzed using descriptive statistics. Results and Discussion: Despite being an ancient disease, challenges in combating tuberculosis persist, especially regarding continuity of care, health education, professional-patient relationships, and service organization. Conclusion: It is important for professionals to be continuously trained, in addition to investments in infrastructure and organization of health services.

**Keywords:** Nursing. Tuberculosis. Public Health. Primary Health Care. Health Services

## 1. INTRODUÇÃO

A Tuberculose (TB) é uma das doenças infecciosas mais antigas que acometem a humanidade, com registros que remontam ao Egito Antigo, conforme evidenciado por achados paleontológicos em múmias datadas de 4.000 a.C. (Darbishire, 2021).

Apesar dos avanços da medicina e das estratégias de controle, a TB permanece como uma das principais causas de morte por agentes infecciosos no mundo, sendo classificada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como uma emergência global de saúde pública desde 1993 (Who, 2023).

No Brasil, a doença também assume relevância epidemiológica significativa, com altas taxas de incidência e mortalidade em diversas regiões, especialmente em áreas urbanas densamente povoadas e marcadas por vulnerabilidades sociais (Brasil, 2022).

Causada pelo bacilo *Mycobacterium tuberculosis*, a tuberculose afeta prioritariamente os pulmões (forma pulmonar), mas pode comprometer outros órgãos, como linfonodos, rins, ossos, meninges e o sistema nervoso central (Instituto Adolfo Lutz, 2021).

Sua transmissão ocorre por via aérea, por meio da inalação de partículas em aerossóis expelidos por indivíduos infectados, o que confere à doença uma elevada taxa de contágio, especialmente em ambientes fechados, mal ventilados e com aglomeração de pessoas (Gioseffi et al., 2022; Lima; Cunha, 2020).

A persistência da TB está profundamente enraizada em determinantes sociais da saúde, tais como pobreza, baixa escolaridade, desemprego, habitação precária, insegurança alimentar e desigualdade no acesso aos serviços de saúde, fatores esses que dificultam o diagnóstico precoce, o início oportuno do tratamento e a adesão à terapêutica (Souza et al., 2021).

Além disso, observa-se um subfinanciamento histórico das políticas públicas voltadas à vigilância epidemiológica, à prevenção e ao acompanhamento sistemático dos casos, o que fragiliza a resposta institucional frente à doença (Paim, 2019; OMS, 2023; STOP TB Partnership, 2022).

Neste cenário, os profissionais da Enfermagem, particularmente aqueles inseridos na Atenção Primária à Saúde (APS), desempenham papel central e estratégico no enfrentamento da tuberculose. Compete a esses profissionais realizar a identificação ativa de casos suspeitos, solicitar exames diagnósticos, iniciar e monitorar o tratamento diretamente observado (TDO), além de desenvolver ações de educação em saúde, vigilância epidemiológica e busca de contatos (Brasil, 2022; Ferreira et al., 2021; Oliveira; Pereira; Vasconcelos, 2020).

Entretanto, diversos desafios comprometem o desempenho dos enfermeiros neste processo, como a escassez de recursos humanos e materiais, a sobrecarga de trabalho, a fragmentação da rede de atenção, a ausência de protocolos atualizados, a fragilidade na formação continuada e as falhas na articulação entre os diferentes níveis de atenção à saúde (Leitão et al., 2023; Costa; Silva, 2020; Maciel; Ribeiro, 2022).

Tais obstáculos não apenas comprometem a efetividade das ações de controle da doença, como também impactam negativamente a motivação e o bem-estar desses profissionais.

Diante desse contexto, o presente estudo tem como objetivo analisar como as dimensões organizacionais e de desempenho dos serviços de saúde do município de Araucária influenciam o controle da tuberculose, a partir da perspectiva dos enfermeiros atuantes na APS. A investigação pretende contribuir para o aprimoramento das estratégias locais de enfrentamento da doença, bem como para o fortalecimento do papel da Enfermagem na resposta ao agravo.

## 2. EPIDEMIOLOGIA DA TUBERCULOSE

A TB é a principal causa de morte por doenças infecciosas em todo o mundo, com uma estimativa de 10,6 milhões de novos casos e 1,6 milhões de mortes em 2022, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS, 2024).

A doença é mais prevalente em regiões da Ásia e da África, incluindo países como Índia, China e África do Sul e no Brasil, a tuberculose ainda é um desafio de saúde

pública, apesar dos programas eficazes de controle fornecidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS), com destaque que no Brasil são notificados aproximadamente 80 mil casos novos e ocorrem cerca de 5,5 mil mortes em decorrência da tuberculose (Brasil, 2024).

A forma pulmonar, além de ser mais frequente, é também a mais relevante para a saúde pública, principalmente a forma positiva à baciloscopia, pois é a tuberculose pulmonar e/ou laríngea ativa, sem tratamento, e que esteja eliminando aerossóis com bacilos, possa infectar, em média, de 10 a 15 pessoas (MS, 2024).

Por isso, esse problema torna-se uma importante preocupação para a sociedade (MS, 2024).

Os fatores de risco incluem pobreza, subnutrição, tabagismo e comorbidades, como o VIH/SIDA, que aumentam a vulnerabilidade ao desenvolvimento de tuberculose ativa, além disso, a doença se espalha mais facilmente em condições de superlotação e acesso limitado aos cuidados de saúde, predominante em populações socioeconomicamente desfavorecidas.

## 2.1 DIAGNÓSTICO DA TUBERCULOSE

O diagnóstico da tuberculose inclui métodos clínicos, laboratoriais e de imagem. A avaliação clínica começa pela análise dos sintomas, como tosse persistente, febre, sudorese noturna e perda de peso (Vranjac, 2024).

O exame de escarro (baciloscopia) é um método comum para analisar amostras de escarro quanto à presença de *Mycobacterium tuberculosis*, também é previsto outros métodos que incluem cultura bacteriana, testes de sensibilidade a antibióticos e exames de imagem, como radiografias de tórax, que ajudam a identificar alterações pulmonares (Ministério da Saúde, 2008).

Testes cutâneos tuberculínicos, como o teste de Mantoux, também são utilizados, principalmente em casos de infecção latente, já o diagnóstico precoce é essencial para um tratamento eficaz e controle da transmissão (Ministério da Saúde, 2014).

## 2.2 TRATAMENTO DA TUBERCULOSE

O tratamento da tuberculose é essencial para a cura da doença e a prevenção da transmissão, baseado na terapia combinada com vários antibióticos e o esquema padrão inclui isoniazida, rifampicina, pirazinamida e etambutol, dividido em duas fases: intensiva (dois meses) e contínua (quatro a seis meses) (Brasil, 2024). A tuberculose latente também deve ser tratada, geralmente com isoniazida ou rifampicina, durante seis a nove meses, especialmente em grupos de risco e o monitoramento contínuo é necessário para identificar efeitos colaterais (Protocolo Ministério da Saúde, 2022).

No caso da tuberculose multirresistente, o tratamento é mais complexo e requer regimes de tratamento personalizados, além do tratamento individual, uma abordagem de saúde pública, incluindo rastreio e educação, é essencial para o controle da doença (Ministério da Saúde, 2019).

## 3. METODOLOGIA

Trata-se de um estudo transversal e descritivo, de natureza quantitativa, realizado por meio da aplicação de questionário estruturado e autoaplicável.

O estudo foi realizado no município de Araucária, Paraná, com o objetivo de convidar os enfermeiros atuantes na Atenção Primária à Saúde a participarem da pesquisa.

A população foi composta por enfermeiros que atuavam na atenção primária do município de Araucária. Para identificar o tamanho da população, os pesquisadores contataram o departamento de Atenção Primária, que informou o total de trabalhadores. Ressalta-se como limitação do estudo o número reduzido de participantes em relação ao total da população-alvo, o que pode restringir a generalização dos resultados. Embora a população fosse composta por 54 profissionais, apenas 14 enfermeiros participaram da pesquisa.

Os dados foram coletados por meio do questionário auto aplicado, disponibilizado pela plataforma Google Forms. Esse link foi disponibilizado para os gerentes das UBS/UBSF, no mês de dezembro de 2024, para que os mesmos postassem a solicitação nos grupos de trabalho, para que os enfermeiros

respondessem à pesquisa. Considerando que não atingiu o número mínimo, os pesquisadores foram até as UBS/UBSF para sensibilizar a resposta ao questionário, na tentativa de oportunizar a resposta e mesmo diante da persistência científica em enviar a solicitação de resposta por whatsapp, bem como, a visita em unidade de saúde enfatizando a importância do estudo, houve a baixa resposta pelos profissionais, representando uma limitação do estudo. O questionário foi composto por 87 questões estruturadas a partir do estudo de Villa TCS, Ruffino-Netto A (Villa., Ruffino-netto, 2009).

Os dados foram organizados em planilhas do Microsoft Excel® e submetidos à análise estatística descritiva. O projeto foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UNIFACEAR, sob parecer consubstanciado no CAAE: 84794124.1.0000.5620.

Todos os participantes consentiram de forma livre e esclarecida, mediante aceite do

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Participaram da pesquisa 14 enfermeiros que atuam nas unidades de saúde do município de Araucária. A maioria dos participantes era do sexo feminino (92,9%) e da raça branca (87,7%). Quanto à qualificação acadêmica, 85,7% possuíam especialização completa.

Em relação ao tempo de atuação na Atenção Primária à Saúde, observou-se que grande parte dos profissionais atua entre 1 a 5 anos nas unidades. Outras características dos participantes, bem como dados referentes à organização do serviço e práticas relacionadas ao controle da tuberculose, estão apresentadas na tabela 1.

Tabela 1 – Características sociodemográficas dos enfermeiros participantes e aspectos relacionados à atuação na Atenção Primária à Saúde em Araucária, 2025.

| VARIÁVEL                | Nº | %      |
|-------------------------|----|--------|
| SEXO                    |    |        |
| Feminino                | 13 | 92,9%  |
| Masculino               | 1  | 7,1%   |
| IDADE                   |    |        |
| 21 a 30 anos            | 1  | 7,1%   |
| 31 a 40 anos            | 6  | 42,9%  |
| 41 a 50 anos            | 7  | 50%    |
| RAÇA/ETNIA              |    |        |
| Branca                  | 12 | 87,7%  |
| Preta                   | 1  | 7,1%   |
| Parda                   | 1  | 7,1 %  |
| MAIOR TITULAÇÃO         |    |        |
| Educação Superior       | 1  | 7,1%   |
| Especialização          | 12 | 85,7%  |
| Mestrado Incompleto     | 1  | 7,1%   |
| TEMPO DE ATUAÇÃO NO APS |    |        |
| 1 a 5 anos              | 8  | 57,1%  |
| 6 a 19 anos             | 6  | 42,9%  |
| UNIDADE DE TRABALHO     |    |        |
| UBSF                    | 12 | 85,7%  |
| UBS                     | 2  | 14,3%  |
| TEMPO ATÉ DIAGNÓSTICO   |    |        |
| 1 semana                | 7  | 50%    |
| 2 semanas               | 3  | 21,43% |
| 3 semanas               | 1  | 7,14%  |
| 4 semanas               | 2  | 14,29% |
| 5 semanas ou mais       | 1  | 7,14%  |
| TEMPO PARA CONSULTA     |    |        |
| 1 dia                   | 12 | 85,7%  |
| 3 dias                  | 1  | 7,1%   |
| 5 dias ou mais          | 1  | 7,1%   |
| VISITAS DOMICILIARES    |    |        |

|  |    |        |
|--|----|--------|
| Sempre                                     | 11 | 78,6%  |
| Quase sempre                               | 2  | 14,3%  |
| Às vezes                                   | 1  | 7,1%   |
| <b>Nº DE CONSULTAS PARA DIAGNÓSTICO</b>    |    |        |
| 1 vez                                      | 3  | 23,1%  |
| 2 vezes                                    | 7  | 53,8%  |
| 3 vezes                                    | 2  | 15,4%  |
| 4 vezes                                    | 2  | 7,7%   |
| <b>ATENDIMENTO PELO MESMO PROFISSIONAL</b> |    |        |
| Quase sempre                               | 7  | 50%    |
| Sempre                                     | 6  | 42,9%  |
| Às vezes                                   | 1  | 7,1%   |
| <b>TRATAMENTO SUPERVISIONADO</b>           |    |        |
| Sempre                                     | 8  | 57,14% |
| Quase sempre                               | 4  | 28,57% |
| Às vezes                                   | 1  | 7,14%  |
| Quase nunca                                | 1  | 7,14%  |
| <b>AÇÕES EDUCATIVAS</b>                    |    |        |
| Sempre                                     | 3  | 21,43% |
| Quase sempre                               | 3  | 21,43% |
| Às vezes                                   | 7  | 50%    |
| Quase nunca                                | 1  | 7,14%  |
| <b>USO DO PROTOCOLO DA TB NA UNIDADE</b>   |    |        |
| Sempre                                     | 13 | 92,86% |
| Quase sempre                               | 1  | 7,1%   |

Fonte: Autores, 2025

Os achados da pesquisa revelam que, embora os enfermeiros da Atenção Primária em Araucária reconheçam e apliquem os protocolos de controle da tuberculose, ainda enfrentam desafios importantes na organização e desempenho dos serviços. Foi observado que 85,7% dos participantes relataram que os usuários com suspeita de Tuberculose conseguem atendimento em até 24 horas.

No entanto, metade dos entrevistados indicou que o diagnóstico definitivo pode levar até 1 semana e a outra metade da população acima de 2 semanas, ou seja, demonstra um entrave no fluxo de diagnóstico clínico/laboratorial.

Além disso, pesquisas evidenciam a importância que o intervalo entre um resultado positivo na baciloscopia e o início do tratamento não deve ser maior que 24 a 48 horas, para prevenir a transmissão da doença e melhorar a recuperação do paciente. Assim, é aconselhável que o diagnóstico final de tuberculose seja feito o mais cedo possível, de preferência dentro de 24 a 48 horas após a suspeita clínica, usando os métodos rápidos de diagnóstico que estão disponíveis na rede de saúde (MAIOR, M.L et al.,2012).

Apesar da procura direta dos usuários ao perceberem os sintomas, foi identificado que 42,9% deles quase sempre perdem o turno de trabalho para ir às consultas e 42,9% dos usuários às vezes, ou seja, uma problemática frente ao tratamento, visto que correm o risco de perder seus empregos.

Conforme o Guia de Sugestões para o Controle da Tuberculose no Brasil, lançado pelo Ministério da Saúde, é essencial que a assistência a indivíduos com sinais de tuberculose ocorra rapidamente. O protocolo indica que a consulta médica e a coleta de amostras para exames devem, sempre que possível, ser feitas no mesmo dia em que o paciente busca atendimento. Essa estratégia tem como objetivo diminuir o intervalo entre a suspeita e o início do tratamento, reduzindo a propagação da doença e melhorando as chances de recuperação do paciente (BRASIL, 2022).

Adicionalmente, uma pesquisa publicada na Revista Brasileira de Epidemiologia destaca que atrasos no diagnóstico e no começo do tratamento estão ligados a taxas mais elevadas de transmissão e a resultados clínicos menos favoráveis, enfatizando a relevância de processos de



atendimento eficazes na Atenção Primária à Saúde.

Outro dado relevante é que 92,9% dos enfermeiros relataram iniciar a investigação já na primeira consulta e seguir protocolo específico para o controle da TB. Apesar disso, apenas 50% afirmaram que os pacientes são atendidos sempre pelo mesmo profissional, o que pode representar um fator de risco para a descontinuidade do cuidado e o enfraquecimento do vínculo entre profissional e paciente para aqueles que não têm a continuidade do cuidado com o mesmo profissional.

Além disso, apenas 57,1% dos enfermeiros relataram participar frequentemente de ações de educação permanente sobre tuberculose, o que pode comprometer a atualização dos conhecimentos e, consequentemente, a qualidade da assistência prestada.

Em relação às ações comunitárias e de vigilância, 78,6% afirmaram realizar visitas domiciliares com frequência, o que reforça o papel ativo da enfermagem na territorialização do cuidado. Ainda assim, a realização de ações educativas com usuários e familiares é pontual, ocorrendo apenas às vezes segundo 50% dos profissionais.

Esses dados corroboram a literatura, que aponta a fragmentação das ações e a carência de suporte contínuo como entraves ao controle efetivo da tuberculose (Spagnolo et al., 2018; Silva et al., 2021).

A atuação do enfermeiro, embora qualificada, demanda maior suporte institucional e capacitação continuada para garantir melhores desfechos clínicos e sociais.

Dessa forma, observa-se que a tuberculose está presente no cotidiano do exercício profissional dos enfermeiros em Araucária, evidenciando a relevância do seu papel no controle e manejo da doença. Apesar do conhecimento e da aplicação dos protocolos, ainda existem oportunidades significativas de melhorias nos processos de trabalho, especialmente no que diz respeito à continuidade do cuidado e à agilidade no diagnóstico.

## 5. CONCLUSÕES E/OU CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa reforça a importância do enfermeiro como protagonista no enfrentamento da Tuberculose no município de Araucária, revelando uma Atenção Primária estruturada em muitos aspectos, mas ainda carente de melhorias em elementos fundamentais, como continuidade assistencial e fluidez diagnóstica.

Destacam-se como prioridades a necessidade de educação permanente, o fortalecimento do vínculo profissional-paciente e a redução do tempo para confirmação diagnóstica. Torna-se fundamental que os gestores invistam em protocolos mais eficientes, na formação contínua das equipes, na integração interprofissional e na ampliação das ações territoriais e educativas, visando à adesão dos pacientes ao tratamento e à interrupção da cadeia de transmissão da doença.

O fortalecimento da estrutura dos serviços, aliado a práticas assistenciais humanizadas e organizadas, é indispensável para garantir um enfrentamento efetivo da tuberculose e promover a saúde pública no município.

Portanto, considera-se que a tuberculose é uma doença com tratamento eficaz e possibilidade de cura, o aprimoramento desses aspectos é fundamental para a qualidade da atenção prestada e para o sucesso das estratégias de controle.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Tamyris Luiza de. **Almanaque da tuberculose: Uma experiência compartilhada na produção de conhecimento**. 2024. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Boletim Epidemiológico de Tuberculose 2022**. Brasília: Ministério da Saúde, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/>.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Manual de recomendações para o controle da tuberculose no Brasil**. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/t/tuberculose/publicacoes/manual-de-recomendacoes-para-o-controle-da-tuberculose-no-brasil.pdf>.

COSTA, J. A.; SILVA, R. L. **Organização do trabalho e desafios enfrentados pelos profissionais de saúde no enfrentamento da tuberculose.** Revista Saúde em Debate, Rio de Janeiro, v. 44, n. 125, p. 230-245, 2020.

CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DO ESPÍRITO SANTO. **Assistência e Enfermagem é essencial no combate à tuberculose.** Disponível em: <https://www.coren-es.org.br/assistencia-de-enfermagem-e-essencial-no-combate-a-tuberculose/>. 2021.

DARBISHIRE, T. **A história da tuberculose: da antiguidade aos dias atuais.** São Paulo: Editora Médica Paulista, 2021.

FERREIRA, V. M. R. et al. **Papel da enfermagem na atenção primária no enfrentamento da tuberculose: uma revisão integrativa.** Revista Brasileira de Enfermagem, Brasília, v. 74, n. 1, p. e20200637, 2021.

GIOSEFFI, I. C. R. et al. **A tuberculose no Brasil e as condições de transmissão: desafios para o controle.** Revista Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 27, n. 5, p. 1561-1572, 2022.

GIOSEFFI, Janaína Rosenburg; BATISTA, Ramaiene; BRIGNOL, Sandra Mara. **Tuberculose, vulnerabilidades e HIV em pessoas em situação de rua: Revisão sistemática.** Revista de Saúde Pública, v. 56, p. 43, 2022.

GONÇALVES, Helen. **A tuberculose ao longo dos tempos.** História, Ciências, Saúde-Manguinhos, v. 7, p. 305-327, 2000.

GOVERNO DO PARANÁ, **As muitas riquezas de Araucária.** 2024. Disponível em: <https://www.viajeparana.com/Araucaria>.

INSTITUTO ADOLFO LUTZ. **Manual técnico para diagnóstico laboratorial da tuberculose.** São Paulo: IAL, 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e Estados.** 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pr/araucaria.html>.

LEITÃO, L. F. et al. **Desafios enfrentados por enfermeiros da atenção primária no controle da tuberculose: uma análise qualitativa.** Revista de Enfermagem do Centro-Oeste Mineiro, Divinópolis, v. 13, p. e4576, 2023.

LEITÃO, Giovanna Delfino., et al. **Desafios da enfermagem no atendimento de pacientes com tuberculose pulmonar em espaços de saúde / Desafios do enfermeiro no atendimento de pacientes com tuberculose pulmonar em espaços de saúde / Desafios da enfermagem no tratamento de pacientes com tuberculose pulmonar em espaços de saúde.** Revista Arq. Ciências da Saúde UNIPAR, Brasil, v.27 n. 8, pp. 4816-4832, 2023.

MAIOR, M. L. et al. **Tempo entre o início dos sintomas e o tratamento de tuberculose pulmonar em um município com elevada incidência da doença.**

Instituto de Doenças do Tórax, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro (RJ) Brasil. J Bras Pneumol. 2012;38(2):202-209, 2012.

MACIEL, E. L. N.; RIBEIRO, R. B. **A precarização das condições de trabalho e os impactos na saúde dos profissionais da APS no contexto da tuberculose.** Revista Interface, Botucatu, v. 26, p. e210583, 2022.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, **Manual de recomendações para o controle da Tuberculose no Brasil.** Brasília, Editora MS/CGDI, 2019.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, **Manual Nacional de vigilância laboratorial da Tuberculose e outras micobactérias,** Brasília, Editora MS, 2008.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, **Protocolo de vigilância da infecção latente pelo Mycobacterium tuberculosis no Brasil.** Brasília, Editora MS/CGDI, 2019.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, **Técnicas de aplicação e leitura da prova tuberculínica,** Brasília, Editora MS, 2014.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, **Tuberculose.** 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/t/tuberculose>.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Tuberculose na atenção primária à saúde: Protocolo de enfermagem.** 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/svsa/tuberculose/tuberculosis-na-atencao-primaria-a-saude-protocolo-de-enfermagem.pdf>.

OLIVEIRA, S. P.; PEREIRA, M. M.; VASCONCELOS, M. I. **Estratégias da enfermagem no controle da tuberculose: uma revisão narrativa.** Revista Baiana de Enfermagem, Salvador, v. 34, p. e41564, 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, **Tuberculosis.** 2024. Disponível em: <https://www.who.int/data/gho/data/themes/tuberculosis>.

PAIM, J. S. **A crise do Sistema Único de Saúde e os caminhos da reforma sanitária brasileira.** Saúde em Debate, Rio de Janeiro, v. 43, n. 123, p. 11-23, 2019.

SOUZA, C. D. F. et al. **Determinantes sociais da saúde e tuberculose no Brasil: uma análise ecológica.** Revista Panamericana de Salud Pública, Washington, v.45, p. e123, 2021.

SECRETARIA DA SAÚDE DO ESTADO DO PARANÁ, **Tuberculose: boletim epidemiológico.** 2021. Disponível em: <https://www.saude.pr.gov.br/Pagina/Tuberculose>.

SECRETARIA DA SAÚDE DO ESTADO DE SÃO PAULO, **História e curiosidades, CVE - Centro de Vigilância Epidemiológica Prof. Alexandre Vranjac.** Disponível em: <https://www.saude.sp.gov.br/cve-centro-de-vigilancia-epidemiologica-prof.-alexandre-vranjac/areas-de-vigilancia/tuberculose/informacoes-sobre->



tuberculose/historia-  
curiosidades#:~:text=Existem%20evid%C3%A2ncias%  
20de%20que%20a,m%C3%BAmia%20pr%C3%A9%2D  
colombiana%20no%20Peru.

SILVA, Fabiane Oliveira da., et al. **Percepções de enfermeiros sobre gestão do cuidado e seus fatores intervenientes para o controle da tuberculose.** Escola Anna Nery, v. 26, p. e20210109, 2021.

SILVA, G. M. et al. **Fluxo assistencial e diagnóstico oportuno da tuberculose no Brasil: análise a partir da atenção primária.** Revista Brasileira de Epidemiologia, v.27, e240027, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/rbepid/2024.v27/e240027/pt>

SILVA, Vangie Dias da; MELLO, Fernanda Carvalho de Queiroz; FIGUEIREDO, Sonia Catarina de Abreu. **Estimativas das taxas de recidiva, cura e abandono de tratamento em pacientes com tuberculose pulmonar tratados com esquema de dose fixa combinada de quatro drogas em uma unidade de saúde terciária na cidade do Rio de Janeiro.** Jornal Brasileiro de Pneumologia, v. 43, p. 113-120, 2017.

SOUSA, George Jo Bezerra., et al. **Prevalence and associated factors of tuberculosis treatment abandonment.** Revista da Escola de Enfermagem da USP, v. 55, p. e03767, 2021.

SOUZA, Sabrina da Silva de; SILVA, Denise Maria Guerreiro Vieira da. Grupos de convivência: **Contribuições para uma proposta educativa em tuberculose.** Revista Brasileira de Enfermagem, v. 60, p. 590-595, 2007.

SPAGNOLO, Lílian Moura de Lima., et al. **Detecção da tuberculose: a estrutura da atenção primária à saúde.** Revista Gaúcha de Enfermagem, v. 39, p. e20180157, 2018.

SPAGNOLO, Lílian Moura de Lima., et al. **Detecção da tuberculose: fluxo dos sintomáticos respiratórios e resultados alcançados.** Revista Brasileira de Enfermagem, v. 71, p. 2543-2551, 2018.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Global tuberculosis report 2023.** Geneva: WHO, 2023. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240076641>.

VILLA, Tereza Cristina Scatena; RUFFINO-NETTO, Antônio. **Questionário para avaliação de desempenho de serviços de atenção básica no controle da TB no Brasil.** Jornal Brasileiro de Pneumologia, v. 35, p. 610-612, 2009.



UNIFACEAR

# SABERES DE ENGENHARIA E ARQUITETURA

# O DESENHO URBANO INTERFERINDO NA COMPREENSÃO DA NOÇÃO DE PATRIMÔNIO HISTÓRICO: UMA ANÁLISE SOBRE A CIDADE DE LAPA-PR

*Urban design interfering with the  
understanding of the notion of  
historical heritage: an analysis of  
the city of Lapa-PR*

**Tharsila Maynardes Dallabona Fariniuk**

Arquiteta e Urbanista, Mestre e Doutora em  
Gestão Urbana, Pós-doutorado em  
Planejamento Urbano e Regional, Professora  
da Unifacear  
tharsilamd@gmail.com

**RESUMO:** Este artigo parte da necessidade de compreender de que maneira a memória permanece viva no espaço e quais são os fatores que podem interferir neste processo. Esta é uma questão de importância e complexidade significativas, a ser tratada por planejadores urbanos. Nesta abordagem pretende-se identificar as possíveis interferências da configuração do desenho urbano na preservação do patrimônio histórico, salientando os aspectos positivos e negativos presentes nestas convergências a partir de um estudo de caso realizado na cidade de Lapa, Estado do Paraná. Discute-se que a valorização do patrimônio pode ser diretamente influenciada - positiva ou negativamente - pelas intervenções à nível de desenho urbano, e que isto pode ser evidenciado a partir de uma metodologia de análise em localidades específicas. Os resultados apontam que o fortalecimento da vitalidade e da legibilidade urbana são elementos-chave para a conservação ativa do patrimônio histórico da cidade de Lapa.

**Palavras chave:** Patrimônio Histórico, Desenho Urbano, Preservação.

**ABSTRACT:** This article is part of the need to understand how the memory remains alive in space and what are the factors that can interfere with this process. This is an issue of significant importance and complexity, being treated by urban planners. This approach aims to identify the possible interference of the configuration of urban design in historic preservation, emphasizing the positive and negative aspects present in these convergences from a case study conducted in the city of Lapa, Paraná State. It is argued that the valuation of assets can be directly influenced - positively or negatively - by interventions at the level of urban design, and this can be evidenced from an analysis methodology in specific localities. The results indicate that strengthening urban vitality and legibility are key elements for the active conservation of the historical heritage of the city of Lapa.

**Key words:** Heritage, Urban Design, Preservation.

"A perspectiva de ressignificar e criar novos usos para o espaço urbano expressa a procura de uma relação mais orgânica entre passado e presente".(Barreira, 2003, p.321)

## 1. INTRODUÇÃO

O patrimônio histórico de um dado local - seja ele material ou não, cultural, edificado - está sujeito às dinâmicas presentes na vida em sociedade e na interação de indivíduos no espaço urbano e aos processos naturais de degradação. Compreender de que maneira a memória permanece viva neste espaço e quais são os fatores que podem interferir neste processo é uma questão de significativa complexidade, tanto quanto de importância, a ser tratada por planejadores urbanos.

As questões norteadoras desta análise, relativas ao desenho urbano e à preservação do patrimônio histórico foram trabalhadas por autores como Lynch (1981) e por teóricos do restauro tais como Ruskin e Le-Duc, respectivamente. Os conceitos que embasam trabalhos desta temática são os relacionados às intervenções urbanas, projetos urbanos, preservação e conservação, patrimônio cultural e patrimônio edificado.

A discussão contemporânea sobre o patrimônio tem ampliado sua compreensão para além dos bens materiais isolados, incorporando a noção de *paisagem cultural* como expressão da interação entre natureza e cultura. Essa perspectiva reconhece o território urbano como um palimpsesto, no qual as sucessivas camadas históricas coexistem e se sobrepõem, demandando novas abordagens de preservação e planejamento. A concepção de paisagem cultural, introduzida pela UNESCO em 1992 e reforçada por autores como Scifoni (2018), sugere que a preservação deve considerar as dinâmicas sociais e ambientais que moldam o espaço urbano, e não apenas seus marcos edificados. Assim, a leitura do desenho urbano passa a incorporar valores imateriais, modos de uso e significados atribuídos pelos habitantes, aproximando o planejamento urbano da dimensão simbólica da memória coletiva.

Cabe ressaltar que nas últimas décadas, as práticas de preservação e de desenho urbano têm se aproximado das agendas de

sustentabilidade e de gestão integrada do patrimônio. A incorporação de tecnologias digitais, sistemas de informação geográfica e instrumentos de planejamento participativo tem contribuído para ampliar o controle social sobre as transformações urbanas e fortalecer o sentimento de pertencimento aos espaços históricos. Além disso, políticas recentes de reabilitação urbana no Brasil, como o PAC Cidades Históricas e o Programa Avança Cidades, demonstram o esforço em integrar conservação, mobilidade e vitalidade econômica. Essa articulação entre preservação e inovação reforça o papel do desenho urbano como ferramenta de mediação entre a memória e o futuro, permitindo que o patrimônio seja compreendido como um ativo vivo, capaz de gerar desenvolvimento urbano sustentável.

Neste sentido, este estudo de caráter ensaístico tem como objetivo identificar as possíveis interferências da configuração do desenho urbano na preservação do patrimônio histórico, salientando os aspectos positivos e negativos presentes nestas convergências a partir de um estudo de caso realizado na cidade de Lapa, Estado do Paraná. Esta análise representa uma das diversas possibilidades de discussão a respeito destes temas contemporâneos e relevantes para o processo de planejamento urbano e regional.

Este trabalho é resultado de um levantamento bibliográfico e exploratório-descritivo realizado para o desenvolvimento de proposta de intervenção em escala acadêmica. A escolha da localidade como objeto de análise decorre de sua história e importância na Região Metropolitana de Curitiba. Ao longo dos últimos 40 anos, o município vem passando por um processo de expansão territorial e de ocupação, sendo este fenômeno visível nas zonas rurais, e de forma mais significativa na área urbana. O município destaca-se por seu acervo artístico e cultural, que o leva a ser uma referência histórica e turística em escala estadual e nacional. No contexto atual, de processos transformadores que ocorrem em grande velocidade, em geral, quanto mais nítidas e acentuadas são as transformações, mais visíveis tornam-se os efeitos da urbanização, que traz consigo a

sensação de "perda". O espaço urbano apropria-se disto, evidenciando a necessidade de reforçar, quase sempre, a imagem histórica do local.

O texto apresenta uma breve contextualização do assunto, necessária para o desenvolvimento da abordagem, seguida da descrição das relações estabelecidas entre os conceitos. Por fim, a análise das informações encontradas aplicadas ao caso da cidade da Lapa e as considerações finais. A metodologia da abordagem é confrontar os sete aspectos fundamentais do desenho urbano segundo Lynch, às necessidades de preservação e conservação do patrimônio cultural e edificado da cidade da Lapa.

## 2. O PROCESSO DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO

A preservação de um meio enriquecido pela existência de patrimônio histórico é uma busca complexa no processo de planejamento urbano, cuja compreensão envolve diversos fatores e características, individuais e coletivos. A abordagem teórica aqui proposta demanda a conceituação de alguns termos relativos a este processo.

De acordo com Funari e Pelegrini, (2006, p.8), o patrimônio pode ser compreendido a partir de um universo individual ou referente ao coletivo. No entendimento individual, o patrimônio é um bem que é transmitido aos herdeiros, que pode ou não ser material, e ter valor comercial e/ou valor emocional. No entendimento coletivo, o patrimônio apresenta-se como algo mais distante, é determinado por outras pessoas, e exige uma reflexão acerca da vida em coletividade. Para estes autores (2006), a palavra patrimônio deriva do latim, e referia-se ao que pertencia ao pai de família. No entendimento romano do direito de propriedade, segundo eles, o patrimônio estava atrelado aos interesses privados e aristocráticos. Na Idade Média, a partir da difusão do cristianismo, o patrimônio passou a ter também um caráter religioso e simbólico. O Renascimento, por sua vez, associou este caráter simbólico aos valores humanos.

Para Canini (2005), o conceito de patrimônio está também associado ao de

propriedade, enquanto criação social, uma vez que ele pode ser entendido como um conjunto de bens, ações, direitos e posses, sujeitas a apreciação econômica. Para a autora, uma sucessão de fatores foi importante para o processo de preservação do patrimônio cultural, iniciando pela criação da Unesco em 1945, seguida pela Carta de Veneza de 1964, que disseminou o conceito. No Brasil, as ações iniciaram em 1977, com a adesão à Convenção do Patrimônio Mundial, e foram mais amplamente regulamentadas na Constituição Federal de 1988 e complementadas nos anos seguintes.

Ao longo dos séculos, diversos teóricos elaboraram princípios para a ação ou não-ação sobre espaços de valor histórico. Vale ressaltar aqui, que se coloca o termo "espaço de valor histórico" como algo que:

"não é, desde o princípio, desejado e criado como tal; ele é constituído a posteriori pelos olhares convergentes do historiador e do amante da arte, que o seleciona na massa dos edifícios existentes, dentre os quais o espaço representa apenas uma pequena parte" (Choay, 2001).

As teorias relativas às intervenções sobre o patrimônio histórico foram mais significativamente consolidadas no século XIX. De acordo com Choay (2001), a cidade passou a ser vista como objeto de conhecimento histórico a partir das transformações como mudanças de escalas viárias e perturbações no meio tradicional, decorrentes da revolução industrial.

Desta maneira, britânicos e franceses, principalmente, e posteriormente também italianos, foram os idealizadores das grandes correntes teóricas que hoje podem ser acessadas. De um lado, a linha dos conservacionistas, e de outro, a dos intervencionistas, existindo, entre elas, uma terceira linha que reúne aspectos semelhantes às duas, geralmente tendenciais para um dos lados.

Na linha conservacionista, John Ruskin (1819-1900), crítico de arte inglês, condenava radicalmente o intervencionismo, argumentando que isto se traduzia em uma falsificação da história (Amaral, 2005, p.84). O francês Viollet-Le-Duc, em oposição, na linha intervencionista, aplicou em restaurações



métodos diferentes de muitos de seus contemporâneos, de maneira a alterar elementos que considerava com defeitos, reconstituindo grandes extensões e dando pouca importância a características pré-existent da obra (Kühl, 2000).

Numa linha intermediária de pensamento, encontram-se as posições de Vitet e de Mérimée, franceses contemporâneos dos demais já citados. Segundo Almeida *et al* (2004, p.35), Mérimée parte da teoria de Vivet, afirmando que, ao ser necessário recuperar o traçado desaparecido de uma obra, deve-se copiar elementos de outros monumentos do entorno ou da mesma época.

Também numa linha intermediária, o italiano Camillo Boito (1836-1914) postula que a restauração deve ser realizada apenas em último caso, de forma a evidenciar o contraste deste processo com os elementos originais, mantendo-se o equilíbrio da composição (di Marco; Zein, 2007). Ainda na mesma linha de pensamento, Gustavo Giovanonni (1873-1947) apresentou sua teoria em relação à inserção do novo sobre o antigo, de forma a intervir de maneira "cirúrgica" no centro histórico, retirando acréscimos posteriores (Araújo *et al*, 2010, p.95). Neste sentido, Giovanonni apresenta a questão da preservação também do entorno da edificação.

As intervenções sobre o patrimônio que visam democratizar os usos não são sempre negativas, sendo a preocupação, neste sentido, com o fato de valorizar economicamente as formas arquitetônicas, naturais e culturais, evidenciando-as demasiadamente, em detrimento dos valores originais culturais, tais como os usos e os sentimentos de pertencimento aos lugares (Luchiari, 2005, p.102).

A preservação, segundo Kühl (2008), é um processo seletivo, cujos critérios sofrem variação conforme o contexto histórico, legitimados pelos instrumentos disponíveis. Para a autora, este processo deveria apresentar-se como resultado de ações de uma sociedade consciente e de um amplo programa de bens naturais e culturais.

No cenário brasileiro, a discussão sobre o patrimônio no contexto urbano brasileiro tem evoluído para uma abordagem mais

integrada entre memória, forma urbana e desenvolvimento sustentável. Autores como Reis Filho (2000) ressaltam que a preservação deve ser entendida em articulação com o processo histórico de formação das cidades, no qual a estrutura morfológica revela as permanências e transformações da vida social. Já Leite (2012) defende a noção de *cidades sustentáveis e patrimoniais*, nas quais o patrimônio não se restringe a bens materiais isolados, mas compõe uma estratégia de regeneração urbana e valorização cultural. Esse conjunto de abordagens contribui para situar o patrimônio como dimensão ativa da experiência urbana contemporânea.

## 2.1 O DESENHO URBANO COMO FERRAMENTA

Desenho urbano é uma parte do urbanismo que estuda a cidade enquanto escala de projeto e apresentando o arquiteto com papel significativo no processo de planejamento urbano. Para muitos, o desenho urbano pode-se confundir com planejamento físico territorial (Ferrari, 2004, p.113).

O desenho urbano, enquanto conceito apresenta suas raízes nos anos 60 e nos trabalhos de Kevin Lynch e Gordon Cullen, entre outros autores. O desenho urbano não se apresenta como uma metodologia pronta em si, mas uma área de convergência multidisciplinar, a qual usa para análise quatro fatores: análise visual, percepção do meio, comportamento ambiental e morfologia urbana (Novak, 2006, p.139).

Kevin Lynch (1981) define sete grandes valores e objetivos primordiais para qualquer proposição de desenho urbano. O primeiro deles é a vitalidade, que está diretamente ligada à qualidade de vida, ao bem-estar físico do usuário no espaço. O segundo é o senso, que é o grau em que o espaço é compreendido, seguido da congruência, que é a capacidade de cada local apoiar ações e comportamentos humanos. Em seguida, o valor do acesso, relacionado à capacidade de alcance, e o controle, que é o grau de gestão e gerência do espaço pelos usuários. Por fim, os valores da eficiência, baseada na relação custo-benefício gerida por um ambiente, e da justiça, que é a maneira pela qual os usuários distribuem estes benefícios. Estes valores são

utilizados nesta abordagem como forma metodológica de medição dos aspectos levantados no estudo de caso.

De acordo com Andrade e Chou (2004, p.3), as intervenções no espaço urbano tendem a "estandarizar" os lugares, uma vez que planos diretores e projetos partem de planos anteriores, casos de sucesso já consolidados. O autor afirma ainda que as intervenções visam aumentar a competitividade e produtividade das cidades, ocorrendo mais significativamente no âmbito econômico do que no espaço em si.

Neste sentido, conforme Freitas (2012, p.130), ainda que o processo de restauração exija, como garantias para a preservação da edificação, as instâncias de uso e função, a representação de forma deficiente do objeto pode acarretar o reconhecimento inadequado do bem cultural.

Como resultado de toda essa confluência temática, a partir das formulações da UNESCO (2005) e de abordagens recentes no campo do urbanismo, o patrimônio passa a ser interpretado como processo dinâmico, vinculado às relações entre território, comunidade e identidade. Essa visão de *patrimônio vivo* amplia o escopo tradicional da preservação, incorporando elementos intangíveis e reconhecendo a cidade como espaço de produção contínua de significados. Nesse contexto, o conceito de paisagem cultural destaca a interação entre natureza e cultura, reforçando a importância da leitura integrada dos valores ambientais, históricos e sociais.

### 3. METODOLOGIA

A metodologia deste estudo baseia-se em uma abordagem ensaística qualitativa, de caráter exploratório-descritivo, voltada à compreensão das relações entre o desenho urbano e a percepção do patrimônio histórico na cidade da Lapa-PR. Essa escolha metodológica justifica-se pela necessidade de interpretar fenômenos espaciais e simbólicos a partir de múltiplas dimensões — morfológica, social e cultural —, buscando apreender a maneira como os elementos urbanos influenciam a leitura e a valorização do patrimônio.

Foram utilizadas fontes bibliográficas e documentais, incluindo o Plano Diretor Municipal e a Lei nº 3.710/2020, que trata do zoneamento de uso e ocupação do solo da cidade. Esses instrumentos forneceram subsídios normativos e espaciais para a análise da configuração urbana e de suas dinâmicas de transformação.

A análise foi orientada pelos sete aspectos propostos por Kevin Lynch (2011) — vias, limites, bairros, marcos, nós, identidade e legibilidade —, aplicados como critérios interpretativos para a leitura da estrutura urbana e de sua relação com o patrimônio edificado. A seleção e observação desses elementos ocorreram por meio de leitura cartográfica, levantamento de campo e análise documental, permitindo identificar como o desenho urbano interfere na percepção e preservação da paisagem histórica local.

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 4.1 APLICANDO OS ASPECTOS FUNDAMENTAIS DO DESENHO URBANO À NOÇÃO DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO

A seguir confrontam-se os sete aspectos fundamentais do desenho urbano segundo Lynch, conforme apresentado anteriormente, às necessidades de preservação e conservação do patrimônio cultural e edificado.

Em relação ao primeiro aspecto, vitalidade, pode-se dizer que há potencialidade no espaço tombado do centro histórico, uma vez que são oferecidas ao usuário atividades de cunho sócio-econômico, cultural e de lazer. Relacionando esta observação à discussão proposta, é possível dizer que o estabelecimento de diretrizes de desenho urbano, tais como de circulação, e de parâmetros adequados de uso e ocupação do solo, podem contribuir positivamente para essa dinamicidade.

Em relação ao segundo aspecto, o senso, pode-se dizer que projetos de requalificação que objetivem a clareza de leitura e circulação do espaço podem auxiliar na composição de um ambiente dominado pelas edificações históricas, no sentido de facilitar o entendimento de como se deu a

trajetória daquele espaço, e de contribuir, conseqüentemente, para a valorização do mesmo.

Quanto ao elemento congruência, este pode ser associado ao elemento acesso. Uma vez que o ambiente oferece condições de apoiar ações e comportamentos humanos, está contribuindo também para ampliar sua capacidade de alcance, e vice-versa. O patrimônio histórico cultural e edificado, quando mantido e preservado, permite que a memória e os símbolos coletivos permaneçam presentes, oferecendo às pessoas a possibilidade de conhecer e interagir com aquele meio, de modo que se relacionem com a história e a construam constantemente. O projeto urbano pode auxiliar neste processo de várias maneiras, no sentido de favorecer o acesso ao espaço tombado, de agregar a ele a flexibilidade para o desenvolvimento de diferentes atividades sócio-culturais e de viabilizar ações que promovam a atratividade do ambiente.

Quanto ao controle, que mede o grau de gestão e gerência do espaço, pode-se afirmar que em termos de garantir a conservação da área tombada e de seu entorno, é fundamental que os parâmetros legais sejam obedecidos e que gestores e cidadãos tenham consciência dos mesmos. A descontinuidade de gestão política e a existência de diretrizes controversas ao longo dos anos são fatores contribuintes para um desordenamento espacial a longo prazo. Este é um obstáculo comum aos processos de planejamento urbano nos mais diversos locais. Assegurar o interesse da população sobre o patrimônio histórico, cultural e - neste caso, em especial - edificado, é contribuir para o controle sobre as práticas desenvolvidas naquele ambiente, valorizando-o e ratificando sua importância.

A valorização do patrimônio histórico e cultural é também resultado da gestão de eficiência e de justiça sobre este espaço, sendo estes dois elementos mais dois fatores relevantes para o desenho urbano restantes tratados por Lynch. A eficiência e a justiça, no entendimento relacionado ao desenho urbano, significam a medida em que o ambiente proporciona bons custos-benefícios,

e a maneira pela qual estes são distribuídos entre os usuários. Se há, no espaço reconhecido por sua importância patrimonial, ações que promovam o desenvolvimento social, econômico e cultural, estarão conseqüentemente presentes valores como a eficiência e a justiça.

#### 4.2 A CIDADE DA LAPA ENQUANTO CENÁRIO DE POSSIBILIDADES

Lapa é uma cidade de 44.932 habitantes (IBGE, 2010), localizada na Região Metropolitana de Curitiba, conhecida por ser rota de passagem tropeira, fator que contribuiu para sua conformação morfológica e arquitetônica, e também pelo Cerco da Lapa, episódio que marcou a Revolução Federalista do final do século XIX. A cidade é tombada pelo Patrimônio Histórico Nacional desde 1989.

A revisão do Plano Diretor de 2008 (em relação ao plano vigente de 2003, por sua vez uma revisão do plano de 1998) estabeleceu a Zona de Transição do Setor Histórico, a qual manteve-se inalterada na revisão do Plano de 2020 (Prefeitura Municipal da Lapa, 2020). Os novos parâmetros apresentados na ocasião objetivavam uma maior dinamização urbana, com diretrizes de expansão, controle ou estagnação, conforme o caso. A Zona de Transição, também denominada Zona de Amortecimento, foi prevista para localizar-se no entorno ao Setor Histórico como um envoltório. O objetivo desta área, em sua criação, era fazer dela uma área de amortecimento, tendo por objetivo, sobretudo, restringir ou permitir determinados usos e ocupações, a fim de possibilitar um crescimento ordenado, que não pressionasse a área tombada pelo patrimônio.

Alguns elementos destacam-se na Zona de Transição do Setor Histórico - ZTCH, sendo ao mesmo tempo significativos para o conjunto tombado e passíveis de intervenções em termos de desenho urbano (figura 01). Entender o papel destes elementos é fundamental para identificar as possíveis interferências, positivas ou negativas, de um fator sobre o outro.

A Avenida Manoel Pedro, antiga Rua das Tropas (ver 01 - figura 01)- rota de passagem tropeira no caminho de Viamão-RS à Sorocaba-SP - é uma importante via urbana,



uma das principais referências de localização dos lapeanos e concentradora de fluxo significativo de veículos e pedestres ao longo do dia e da noite. Projetos relativamente recentes alargaram o canteiro central, mantendo a arborização característica e possibilitando a instalação de calçadas, equipamentos urbanos esportivos e de lazer e mobiliário urbano. Esta via é quase o limite do perímetro da Zona de Transição e, por ter um caráter de uso cada vez mais comercial, funciona como uma barreira de proteção e de ligação dos bairros do entorno ao centro histórico.

Os projetos de intervenção urbana nesta área, portanto, em respeito às diretrizes estabelecidas no Plano Diretor, podem auxiliar no processo de preservação do patrimônio. Isso pode se dar no sentido de salientar a via em si mesma, conforme sua própria importância, de separar usos e funções que podem prejudicar a conservação das edificações históricas, e de integrar a porção tombada da cidade às áreas predominantemente residenciais e de maior fluxo comercial, valorizando o espaço como um todo enquanto patrimônio nacional.

Paralelamente à esta, a Alameda David Carneiro é também um eixo de relevância no setor analisado (ver 02 - figura 01), por abrigar ao mesmo tempo patrimônio edificado - a Casa de Câmara e Cadeia - equipamentos públicos importantes - como clubes e delegacia - residências, e atividades culturais e

tradicionais, como a feira semanal de produtos orgânicos. A alameda é também eixo de ligação entre a Praça da Matriz, núcleo do Setor Histórico, e o Santuário de São Benedito, outro ponto turístico relevante da cidade. Pelo fato de a alameda possuir quadras pertencentes ao perímetro tombado, as intervenções em termos de desenho urbano são restritas. Embora isso, mecanismos pontuais de projeto, como os referentes à iluminação e aos estacionamento, por exemplo, podem ser tanto positivos, no sentido de evidenciar a conformação do espaço e a arquitetura, quanto negativos, obstruindo as visuais e contribuindo para circulação de veículos ou pedestres de forma inadequada aos parâmetros de preservação dos espaços.

Outros elementos não inseridos no perímetro tombado também oferecem potencial de preservação, como os maciços vegetais presentes na porção sudeste em relação ao Setor Histórico, e a Fonte do Quebra Pote, uma antiga fonte de abastecimento da cidade que até recentemente estava em lote particular (ver 06 e 07 - figura 01). Apesar de estarem mais afastados, estes elementos, se tratados adequadamente, morfológica e paisagisticamente, podem contribuir para a valorização dos pontos mais periféricos da cidade, expandindo assim as áreas de interesse de preservação, atraindo investimentos e turistas.

Figura 01 - Limites da ZTCH e pontos relevantes



#### LEGENDA:

- ■ ■ Zona de Transição do Centro Histórico - STCH (definida no Plano Diretor de 2008)
- ■ ■ Perímetro tombado
- 01 - Av. Manoel Pedro
- 02 - Al. David Carneiro
- 03 - Praça da Matriz de Santo Antonio
- 04 - Santuário de São Benedito
- 05 - Casa de Câmara e Cadeia
- 06 - Maciço vegetal com destaque na paisagem
- 07 – Fonte do Quebra Pote

Fonte: Elaborado pela autora sobre imagem aérea a partir de informações da Prefeitura Municipal da Lapa do Plano Diretor Municipal de 2008 de 2020.

A forma de uso da área tombada e do restante das quadras compreendidas na ZTCH, se bem estabelecida dentro dos parâmetros de preservação e conservação, pode contribuir para que os usuários mantenham em foco a importância daquele local enquanto memória coletiva, e desta forma, auxilia na preservação do patrimônio edificado contribuindo para que a Zona de Transição cumpra seu papel de envoltório do Setor Histórico. Desta maneira, o elemento fundamental da vitalidade, citado anteriormente, é assegurado. Por outro lado, se o foco na intervenção estiver somente no crescimento do setor comercial e no aumento de fluxos de pessoas, sem a preocupação com os parâmetros de preservação do patrimônio, a demanda de circulação poderá prejudicar o entorno aos bens tombados, interferindo negativamente sobre as tentativas de preservação e manutenção das edificações.

Atualmente, em observação da área da ZTCH, pode-se notar que o decorrer do tempo e a variedade de atividades leva à percepção de uma disparidade visual e funcional no perímetro, de forma que o elemento fundamental senso pode ainda ser melhor trabalhado na área. Não são apenas contrastes que enriquecem e modificam a paisagem - apesar de existirem potencialmente - mas também desordenamentos visuais e ocupacionais. É um processo perceptível em pontos específicos da cidade, em especial na área central, que contribui de forma não totalmente negativa, mas prejudicial para a leitura do espaço. De forma geral, as conjunturas de circulação e ocupação criaram condições para um crescimento e desenvolvimento pouco ordenado nos arredores desta área. Da mesma forma, a

pressão imobiliária e comercial crescente vem caracterizando a cidade de formas espacialmente muito contrastantes. Estas, poucas vezes interagem entre si, constituindo espaços que não se encerram em compartimentos urbanos bem definidos.

As paisagens bastante diferenciadas e até controversas entre si, podem indicar, em parte, uma discordância das premissas do zoneamento do Plano Diretor. Isto indica que se faz necessário um controle - outro dos elementos fundamentais ao desenho urbano - no sentido de clarificar à população quais são os aspectos que devem ser levados em conta e respeitados. Ainda que os habitantes de cidades históricas - como é o caso dos lapeanos - tradicionalmente tendam a conhecer significativamente sua história e contribuam para a preservação da memória, é de fundamental importância que conheçam também as premissas legais que ajudam a compor o espaço tombado daquela forma, a fim de valorizá-lo cada vez mais e transmiti-lo preservado às gerações futuras.

Um aspecto positivo a ser comentado sobre a maior parte da área tombada e entorno imediato, é o fato de ser oferecidas à população atividades e possibilidades de desenvolvimento nos âmbitos social, econômico e cultural. Isto pode ser observado, por exemplo, nas feiras e passeios temáticos, nas apresentações artísticas e no artesanato promovidos na cidade. Esta dinamicidade reflete os aspectos de congruência, acesso, eficiência e justiça, onde a infra-estrutura urbana auxilia no processo de valorização do patrimônio histórico. Deve-se tomar especial atenção para com o fato de estes fundamentos estarem mais presentes aos

turistas do que aos habitantes. As intervenções urbanas devem oferecer subsídios para este desenvolvimento não apenas enquanto cenário potencial para visitantes, mas em especial para os que de fato habitam, transitam e trabalham no local.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta abordagem propôs-se a identificar possíveis interferências das composições decorrentes do desenho urbano sobre as noções de preservação do patrimônio histórico. Procurou-se salientar as potencialidades e deficiências destas influências a partir da ótica de um estudo de caso realizado na cidade de Lapa.

Como resultado, foi trazida à tona a discussão de que se deve ter em mente que a expansão e modificação de qualquer porção urbana, não estando ela devidamente acompanhada do planejamento, gera espaços desordenados, inacessíveis e frágeis. Estes fatores incidem sobre o ambiente construído, podendo contribuir para a deterioração do patrimônio histórico, cultural e edificado.

Discutiu-se que a valorização da memória coletiva pode ser diretamente influenciada - positiva ou negativamente - pelas intervenções no desenho urbano, e que isto pode ser evidenciado a partir de uma metodologia de análise em locais específicos, como no caso da escolha da cidade de Lapa anteriormente apresentada.

Estratégias sistemáticas de valorização de todo o quadro urbanístico das cidades com potencial patrimonial, auxiliam na manutenção de suas características vitais e ainda contribuem para a competitividade da cidade, seja em nível interno, na qualidade de vida dos habitantes e satisfação dos mesmos, ou em nível externo, na atração de turistas.

Retomando a frase que inicia esta abordagem, pode-se dizer que a busca por maneiras de intensificar e integrar as relações criadas no espaço urbano reflete o desejo de aproximar os períodos históricos, enriquecendo a memória coletiva.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Manuela; Lourenço, Paulo B.; LUSO Eduarda. **Breve história da teoria da conservação e do restauro**. In: Engenharia Civil, n. 20, Universidade do Minho, 2004. p.31-44.
- AMARAL, Cláudio. **John Ruskin e o desenho no Brasil**. Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo. 2005. 221 páginas.
- ANDRADE, José Roberto de Lima; CHOU, José Walter Teles. **Intervenção urbana e patrimônio cultural**. In: Observatório de Turismo do Paraná, 2004. Disponível em <http://www.obsturpr.ufpr.br/artigos/planurb12.pdf>. Acesso em dez./2012.
- ARAÚJO, Guilherme Maciel; CARDOZO, Kelly; CASTRIOTA, Leonardo Barci; SOUSA, Vilmar Pereira de. **PAC Cidades Históricas: oportunidade para a conservação integrada?** In: Locus: Revista de história, v. 16, n. 2, Juiz de Fora, 2010, p. 93-117.
- BARREIRA, Irllys Alencar F. A cidade no fluxo do tempo: invenção do passado e patrimônio. In: **Sociologias**, ano 5, n. 9, Porto Alegre, jan.-jun./2003, p 314-339.
- CANANI, Aline Sapiezinskas Krás Borges. Herança, sacralidade e poder: sobre as diferentes categorias do patrimônio histórico e cultural no Brasil. In: **Horizontes Antropológicos**, v.11, n.23, Porto Alegre, Jan./Jun. 2005.
- CHOAY, Françoise. **A Alegoria do Patrimônio**. Editora UNESP. São Paulo, 2001.
- DI MARCO, Anita. ZEIN, Ruth Verde. **A rosa por outro nome tão doce...seria?** In: Anais do 7º Seminário do Co,Mo,Mo. Porto Alegre, 22-24/out., 2007.
- FERRARI, Celson. **Dicionário de Urbanismo**. São Paulo: Disal, 2004.
- FREITAS, Pedro Murilo Gonçalves de. **Comparação crítica entre demandas e técnicas de levantamento: o papel da memória em projetos de conservação e restauração arquitetônica**. In: Resgate, v. XIX, n. 23, jan./jun. 2012, p. 128-138.
- FUNARI, Pedro Paulo; PELEFRINI, Sandra de Cássia Araújo. **Patrimônio Histórico e Cultural**. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.
- KÜHL, Beatriz Mugayar. **Preservação do patrimônio arquitetônico da industrialização: problemas teóricos do restauro**. Cotia: Ateliê Editorial, 2008.
- KÜHL, Beatriz Mugayar. **Viollet-Le-Duc e o verbete restauração**. In: Artes & Ofícios: Restauração - Eugène Emmanuëll Viollet-Le-Duc. Cotia: Ateliê Editorial, 2000. p.09-24.
- LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012.

ALMEIDA, Manuela; Lourenço, Paulo B.; LUSO Eduarda. **Breve história da teoria da conservação e**

LUCHIARI, Maria Tereza Duarte Paes. **A reinvenção do patrimônio arquitetônico no consumo das cidades.** In: Espaço e Tempo, n;17, São Paulo, 2005.

LYNCH, Kevin. **A boa forma da cidade.** Lisboa: Edições 70, 1981.

NOVAK, Hélio. **Os outros nomes do urbanismo:** planejamento, projeto e desenho urbanos. In: Cadernos de Arquitetura e Urbanismo, Belo Horizonte, v. 13, n. 14, p. 127-146, dez. 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DA LAPA. **Lei nº 3.710, de 20 de março de 2020.** Zoneamento de uso e ocupação do solo: anexo VII – mapa de zoneamento da cidade de Lapa. Lapa: Câmara Municipal da Lapa, 2020. Disponível em: <https://www.lapa.pr.gov.br/>. Acesso em: out./2025.

REIS FILHO, Nestor Goulart. **Formação do espaço urbano no Brasil.** São Paulo: Edusp, 2000.

SCIFONI, Simone. Paisagem cultural: novas perspectivas para o patrimônio. **Revista CPC**, n. 26, p. 10-35, 2018. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/cpc/article/view/146781>. Acesso em: out. 2025.

UNESCO. **Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage.** Paris: UNESCO, 2005. Disponível em: <https://ich.unesco.org/en/convention>. Acesso em: out. 2025.

# A EVOLUÇÃO DAS PESQUISAS SOBRE ADITIVOS CONTRATUAIS EM OBRAS PÚBLICAS: TENDÊNCIAS, LACUNAS E PERSPECTIVAS FUTURAS

*The evolution of research on contractual additives in public works: trends, gaps and future perspectives*

**LAURI ANDERSON LENZ**

Engenheiro Civil, Arquiteto e Urbanista, mestre em Engenharia da Construção Civil pela Universidade Federal do Paraná.  
[lauri.lenz@unifacear.edu.br](mailto:lauri.lenz@unifacear.edu.br)

**DANIEL CRISTIANO VOLANICK**

Engenheiro Civil, especialista em Fundações e Contensões pela IDD e especialista em Engenharia de Estruturas pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná.  
[daniel.volanic@unifacear.edu.br](mailto:daniel.volanic@unifacear.edu.br)

**Resumo:** As obras públicas mobilizam recursos expressivos e alto impacto social, mas seguem sujeitas a aditivos contratuais e overruns de custo/prazo. Este artigo revisa criticamente 30 estudos (1993–2024), organizados em quatro eixos: recorrência de overruns; aditivo contratual; qualidade de projeto/compatibilização; e expansão de gestão por riscos e uso de BIM. Há pico em 2015–2017 e predominância brasileira, com ênfase histórica em diagnóstico de causas. A agenda recente migra para prevenção e governança (KPIs, gestão de riscos, compatibilização/BIM, modelos preditivos), com potencial de reduzir a incidência e severidade de aditivos. Como contribuição prática, propõe-se um roteiro imediato: padronizar KPIs, adotar *gate reviews* com compatibilização, instituir registro de riscos com contingências, condicionar aditivos a evidências e testar pilotos de *analytics*, além de uma agenda de pesquisa aplicada ao contexto público.

**Palavras-chave:** Aditivos contratuais. Obras públicas. Overruns de custo/prazo. Compatibilização BIM. Gestão de riscos.

**Abstract:** Public works mobilize substantial resources and deliver high social impact, yet they remain prone to contractual amendments (change orders) and cost/schedule overruns. This article offers a critical review of 30 studies (1993–2024) organized into four themes: recurrence of overruns; contractual amendments; design quality/coordination; and the expansion of risk management and BIM use. We find a publication peak in 2015–2017 and a Brazilian predominance, with a historical emphasis on diagnosing causes. Recent work shifts toward prevention and governance (KPIs, risk management, BIM-based coordination, predictive models), with potential to reduce the frequency and severity of amendments. As a practical contribution, we propose an immediate roadmap: standardize KPIs, adopt design gate reviews with coordination checks, institute risk registers with contingencies, condition amendments on documented evidence, and run analytics pilots, alongside a research agenda tailored to the public-sector context.

**Keywords:** Public works; Change orders; Cost/schedule overruns; BIM-based coordination; Risk management.



## 1. INTRODUÇÃO

As obras públicas constituem instrumentos essenciais para o desenvolvimento das cidades e a garantia de serviços à população. A Administração Pública brasileira investe volumosos recursos em infraestrutura, cujos impactos econômicos e sociais são amplamente reconhecidos (Altounian, 2016). Esses investimentos abrangem desde obras de pequeno porte, como reformas e ampliações em escolas e unidades de saúde, até empreendimentos de grande escala, como rodovias, sistemas de saneamento e hospitais. Além de possibilitarem a melhoria da qualidade de vida da população, as obras públicas têm papel relevante na geração de empregos e na movimentação da economia (Tribunal de Contas da União, 2002).

Apesar da relevância desses empreendimentos, a execução das obras públicas enfrenta recorrentes dificuldades relacionadas ao planejamento, ao financiamento e à gestão contratual. Um dos mecanismos mais recorrentes de alteração contratual são os aditivos de prazo e de valor, instrumentos legais que permitem a modificação de condições previamente acordadas entre contratante e contratado. Embora previstos em lei, sua utilização excessiva compromete a credibilidade da Administração Pública e impacta diretamente a sociedade, que deixa de usufruir dos serviços no tempo planejado ou vê o custo final ultrapassar os limites orçamentários previstos (Corrêa; Shih, 2019).

Historicamente, a legislação brasileira sobre licitações e contratos buscou estabelecer limites e regras claras para o uso de aditivos. A antiga Lei nº 8.666/1993 já previa percentuais máximos de alteração contratual. Contudo, as práticas de gestão mostraram-se ineficientes para evitar a alta incidência de modificações. Em 2021, a promulgação da Lei nº 14.133, que substituiu o marco anterior, reforçou a necessidade de maior planejamento e introduziu mecanismos de governança, integridade e controle, justamente para mitigar problemas estruturais relacionados às obras públicas (BRASIL, 2021).

O Tribunal de Contas da União (TCU) destaca os aditivos como fatores de risco para

superfaturamentos, atrasos e até mesmo paralisações, especialmente em obras de grande vulto (Tribunal de Contas da União, 2002). Estima-se que um número expressivo de contratos de infraestrutura sofra modificações antes de sua conclusão, revelando não apenas falhas de planejamento, mas também carências na fiscalização, na elaboração de projetos básicos e executivos, bem como deficiências na coordenação administrativa.

A literatura científica acompanha essa preocupação. Pesquisas recentes (Monteiro et al., 2021; Silva, 2014) identificam que as principais causas de aditivos são deficiências de planejamento, inadequações de projeto e problemas financeiros. Entretanto, ainda predomina a lógica de diagnóstico, em detrimento de propostas aplicáveis de mitigação. Assim, cresce a necessidade de um olhar crítico que não apenas identifique falhas, mas que também sinalize caminhos inovadores e eficazes de superação.

Este artigo buscou, portanto, analisar criticamente a evolução das pesquisas sobre aditivos contratuais em obras públicas, destacando suas tendências, lacunas e perspectivas futuras, contribuindo para o debate científico e para a prática de gestão pública eficiente.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E A GESTÃO DE OBRAS PÚBLICAS

Os contratos administrativos representam o principal instrumento jurídico de execução de obras, serviços e aquisições pela Administração Pública, configurando-se como uma das ferramentas mais relevantes de gestão do Estado. Diferem dos contratos privados por estarem regidos por normas de direito público e por se submeterem a princípios constitucionais e administrativos, tais como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e supremacia do interesse público (Di Pietro, 2022).

A legislação brasileira, historicamente marcada pela Lei nº 8.666/1993, estabelece diretrizes para licitações e contratos administrativos, disciplinando hipóteses de alteração contratual e os limites quantitativos de aditivos. Mais recentemente, a Lei nº

14.133/2021 – a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – introduziu inovações voltadas ao aprimoramento da gestão contratual, incorporando práticas de governança, gestão de riscos e instrumentos de planejamento estratégico, como o Plano Anual de Contratações e os Estudos Técnicos Preliminares (BRASIL, 2021).

As mudanças na legislação refletem a tentativa do legislador de alinhar a contratação pública às melhores práticas internacionais, reforçando a busca por maior eficiência, transparência e segurança jurídica. No plano da percepção pública, aditivos e atrasos comprometem credibilidade e entrega de resultados, afetando confiança social na Administração (CORRÊA e SHIH, 2019).

No contexto específico das obras públicas, os contratos assumem dimensão estratégica pela combinação de altos valores, prazos extensos e complexidade técnica (Meirelles, 2022). A execução contratual demanda coordenação entre múltiplos atores, o que amplia as possibilidades de conflitos e a necessidade de ajustes contratuais (Justen Filho, 2022). A gestão deve ser entendida como processo integrado, do estudo preliminar à entrega, articulando planejamento, licitação, execução e fiscalização (Sundfeld, 2019). Práticas de governança e gestão de riscos ao longo do ciclo reduzem litígios, paralisações e aditivos (TCU, 2020).

Autores como Meirelles (2020) destacam que a boa gestão contratual depende de três pilares fundamentais:

(i) Planejamento robusto que compreende a elaboração de projetos executivos completos, orçamentos consistentes e cronogramas realistas;

(ii) Fiscalização contínua realizada por engenheiros e arquitetos responsáveis pela verificação da conformidade da execução frente às condições contratuais;

(iii) Controle institucional desempenhado por órgãos como Tribunais de Contas, Ministérios Públicos e Controladorias, que asseguram a legalidade, economicidade e transparência do processo.

Entretanto, a realidade da Administração Pública brasileira ainda é marcada por deficiências crônicas de planejamento, resultando em contratações com base em projetos básicos incompletos ou de baixa qualidade técnica. Isso abre espaço para aditivos contratuais frequentes, que, embora sejam instrumentos legítimos de reequilíbrio, acabam por comprometer a eficiência da gestão pública e a credibilidade das instituições (Souto e Oliveira, 2024).

Do ponto de vista teórico, os contratos administrativos de obras públicas devem ser compreendidos não apenas como instrumentos formais de regulação jurídica, mas também como mecanismos de governança pública, capazes de refletir o grau de maturidade institucional do Estado. Assim, quanto maior a capacidade do ente público de planejar, monitorar e avaliar seus contratos, menor será a probabilidade de ocorrência de litígios, paralisações e aditivos excessivos (Di Pietro, 2022).

A gestão de contratos administrativos em obras públicas exige uma abordagem multidimensional, que considere simultaneamente aspectos jurídicos, técnicos, gerenciais e institucionais (Di Pietro, 2022). Essa perspectiva reforça a necessidade de integração entre a teoria do Direito Administrativo, a prática da Engenharia e as ferramentas modernas de gestão de projetos, de modo a consolidar uma cultura contratual voltada para a eficiência, a transparência e a entrega de resultados efetivos à sociedade (PMI, 2021). No setor público, tal integração se articula com governança e gestão de riscos como diretrizes para elevar a maturidade institucional e melhorar a performance contratual (Tribunal de Contas da União, 2020). Como referência técnica, a norma brasileira ABNT NBR ISO 21502:2023 fornece orientações para o gerenciamento de projetos, programas e portfólios, com diretrizes úteis à realidade das obras públicas (ABNT, 2023).

## 2.2 ADITIVOS CONTRATUAIS: CONCEITOS E TIPOLOGIAS

Os termos aditivos constituem instrumentos jurídicos que permitem a alteração de contratos administrativos, com

vistas a adequar o objeto contratado às necessidades supervenientes ou a corrigir falhas constatadas após a celebração. Diferenciam-se dos contratos privados porque, no âmbito da Administração Pública, as alterações devem obedecer a limites e hipóteses expressamente previstos em lei, sempre pautadas pelo princípio da supremacia do interesse público (Di Pietro, 2022).

A Lei nº 8.666/1993 disciplinava de forma detalhada as hipóteses de alteração contratual, distinguindo entre aditivos qualitativos e aditivos quantitativos. Os primeiros referem-se à possibilidade de modificar o projeto ou as especificações técnicas da obra, adequando-o a novas condições de execução ou a exigências de interesse público. Já os segundos dizem respeito ao acréscimo ou supressão de quantitativos de serviços ou materiais, respeitados os limites legais — em regra, até 25% do valor inicial do contrato para obras e até 50% em casos de reformas.

Com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, a disciplina dos aditivos contratuais foi atualizada, incorporando conceitos mais modernos de gestão de riscos e governança contratual. Essa nova legislação manteve os limites de acréscimo e supressão, mas reforçou a importância dos estudos técnicos preliminares (ETP) e do plano de execução contratual como instrumentos de mitigação da necessidade de alterações posteriores. Além disso, buscou alinhar o processo brasileiro às melhores práticas internacionais, incentivando maior previsibilidade e transparência.

Do ponto de vista prático, os aditivos podem decorrer de diferentes motivações:

(i) Adequações técnicas: ajustes necessários para corrigir falhas de projeto, adequar-se a imprevistos em campo ou incorporar novas tecnologias;

(ii) Necessidades administrativas: mudanças de escopo solicitadas pela Administração em função de novos interesses públicos;

(iii) Reequilíbrio econômico-financeiro: alterações contratuais necessárias para preservar o equilíbrio entre encargos assumidos

e a remuneração devida, conforme previsto no art. 37 da Constituição Federal.

A literatura especializada, entretanto, alerta que o uso recorrente de aditivos pode ser interpretado como indicador de deficiências estruturais na gestão contratual. Monteiro et al. (2021) destacam que, embora os aditivos sejam legalmente legítimos e muitas vezes indispensáveis para garantir a conclusão das obras, sua frequência elevada em obras públicas brasileiras demonstra falhas no planejamento inicial, insuficiência de fiscalização e fragilidades na estrutura de governança.

Nesse sentido, é importante compreender os aditivos não apenas sob uma ótica formal e normativa, mas também como fenômenos que refletem a interação entre fatores técnicos, econômicos, institucionais e sociais. Assim, sua análise transcende a dimensão jurídica e passa a integrar debates sobre eficiência da gestão pública, qualidade do gasto estatal e confiança da sociedade nas instituições.

### 3. METODOLOGIA

Esta revisão crítica foi estruturada a partir do mapeamento de Monteiro et al. (2021), complementado por três trilhas de literatura:

(i) *overruns* e mudança de escopo em obras públicas, com ênfase em causas estruturais e vieses de previsão (Flyvbjerg et al., 2009; Cantarelli et al., 2012; Odeck, 2004; Kaming et al., 1997; Assaf; Al-Hejji, 2006; Hanna et al., 2004); (ii) aditivo contratual e qualidade de projeto/compatibilização, relacionando erros e omissões de projeto à incidência de aditivos e à necessidade de compatibilização interdisciplinar (Love; Edwards; Irani, 2002; 2012/2016; Eastman et al., 2011); e (iii) gestão e predição de risco, conectando governança e boas práticas de gestão de projetos (PMI, 2021; ABNT NBR ISO 21502, 2023; TCU, 2020) a modelos preditivos e indicadores para antecipar desvios (Sperry; Jetter, 2019; Plebankiewicz; Wiczorek, 2020).

No contexto brasileiro, incorporaram-se ainda referências jurídico-administrativas sobre alterações contratuais (Di Pietro, 2022; Justen Filho, 2022; Meirelles, 2020) e estudos empíricos



setoriais (Corrêa; Shih, 2019; Souto; Oliveira, 2024; Altounian, 2016; TCU, 2002). Esse conjunto permitiu contrastar diagnósticos de causa (planejamento deficitário, falhas de projeto, restrições financeiras, decisões do contratante) com propostas de mitigação (planejamento baseado em risco, compatibilização via BIM, qualificação da documentação técnica, e uso de predição para triagem de aditivos). As buscas foram feitas em Scopus, Web of Science e Google Scholar, privilegiando estudos com método explícito (modelos estatísticos/preditivos; revisões sistemáticas) e foco em obras públicas.

4. RESULTADOS E ANÁLISES

4.1 TENDÊNCIAS DE PUBLICAÇÃO

A produção científica sobre aditivos contratuais apresenta forte concentração

entre 2015 e 2017, período em que atinge seu auge, com cerca de 66% dos trabalhos mapeados por Monteiro *et al.* (2021). Nos anos seguintes observa-se arrefecimento do tema com apenas dois artigos em 2020, o que sugere certa saturação do debate centrado em causas e abre espaço para abordagens de mitigação e gestão (Monteiro *et al.*, 2021). Esse movimento temporal é coerente com a trajetória internacional: após ciclos de diagnóstico de *overruns* (estouros de custo/prazo) e identificação de fatores causais, a literatura passa a enfatizar prevenção, modelagem preditiva e governança (Flyvbjerg *et al.*, 2002; 2009; PMI, 2021; ABNT, 2023).

A amostra sistematizada neste artigo compreende 30 estudos detalhados na Tabela 1, publicados entre 1993 e 2024.

Tabela 1 — Distribuição dos estudos por tema, local e recorte temporal (1993–2024).

| Estudos                                    | Título  | Autores   | Periódico   | Ano  |
|--|---|---|---|------|
| Recorrência overruns                       | Factors influencing construction time and cost overruns on high-rise projects in Indonesia                                  | KAMING, P. F.; OLAWALE, A.; HOLT, G. D.; HARRIS, F. C.          | Construction Management and Economics                                 | 1997 |
|  | Underestimating costs in public works projects: error or lie?   | FLYVBJERG, B.; SKAMRIS HOLM, M. K.; BUHL, S. L.                 | Journal of the American Planning Association                          | 2002 |
|  | Cost overruns in road construction—what are their sizes and determinants?   | ODECK, J.   | Transport Policy  | 2004 |
|  | Causes of delay in large construction projects  | ASSAF, S. A.; AL-HEJJI, S.                                      | International Journal of Project Management                           | 2006 |
|  | Survival of the unfittest: why the worst infrastructure gets built—and what we can do about it                              | FLYVBJERG, B.   | Oxford Review of Economic Policy                                      | 2009 |
|  | Cost overruns in large-scale transport infrastructure projects: explanations and their theoretical embeddedness             | CANTARELLI, C. C.; FLYVBJERG, B.; MOLIN, E. J. E.; VAN WEE, B.  | European Journal of Transport and Infrastructure Research             | 2012 |
|  | Managing cost overrun risks in public projects through predictive analytics   | SPERRY, J.; JETTER, A.  | International Journal of Project Management                           | 2019 |
| Aditivo contratual                         | Quantifying the impact of change orders on construction productivity  | HANNA, A. S.; LOTFIPOUR, M.; TALHOUNI, B. T.; SAFFARINI, A. A.  | Journal of Construction Engineering and Management                    | 2004 |
|  | Gestão de obras públicas: análise dos aditivos financeiros e temporais nos contratos de obras da UFES (2009–2015)           | CASOTTE, A. G. Z.   | Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – UFES          | 2016 |
|  | Gestão da obra pública: uma análise comparativa dos aditivos de valor e de prazo entre duas instituições federais de ensino | CORRÊA, B. dos S.; SHIH, H. H. O. M.                            | Revista GUAL (Florianópolis)  | 2019 |
| Qualidade de projeto                       | Project pathogens: the anatomy of omission, errors and rework in construction   | LOVE, P. E. D.; EDWARDS, D. J.; IRANI, Z.                       | IEEE Transactions on Engineering Management                           | 2002 |
|  | BIM Handbook: A Guide to Building Information Modeling for Owners, Managers, Designers, Engineers and Contractors           | EASTMAN, C.; TEICHOLZ, P.; SACKS, R.; LISTON, K.                | Wiley (Livro)   | 2011 |
|  | Designing out procurement and design errors: classification and prevention  | LOVE, P. E. D.; SING, M. C. P.; WANG, X.; IRANI, Z.; THOMAS, M. | Safety Science  | 2016 |
| Expansão de gestão por riscos e uso de BIM | Auditoria em obras públicas: sumário executivo  | TCU — Tribunal de Contas da União                               | Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Relatório) | 2002 |
|  | Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização   | TCU — Tribunal de Contas da União                               | Manual/Relatório institucional  | 2002 |

|  |   |   |      |
|--|---|---|------|
| Guidelines for performing Systematic Literature Reviews in Software Engineering (v2.3)                 | KITCHENHAM, B. A.                                 | EBSE Technical Report, Keele University & Univ. of Durham         | 2007 |
| Systematic Mapping Studies in Software Engineering   | PETERSEN, K.; FELDT, R.; MUJTABA, S.; MATSSON, M. | EASE 2008 (Proceedings)   | 2008 |
| A Systematic Mapping Study on Software Reuse   | KONDA, B. M.; MANDAVA, K. K.                      | Master Thesis – Blekinge Institute of Technology (Sweden)         | 2010 |
| Collaboration to extend target costing to non-multiparty contracted projects: evidence from literature | MELO, R. S. S.; GRANJA, A. D.; BALLARD, G.        | IGLC 21st Annual Conference (Proceedings)                         | 2013 |
| A amostragem bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto                                 | VINUTO, J.  | Temáticas (IFCH-UNICAMP), nº 44                                   | 2014 |
| Obras públicas: um estudo de caso em duas instituições federais de ensino de Goiás e Tocantins         | SILVA, R. V. S. da                                | Dissertação (Mestrado em Eng. de Produção e Sistemas) – PUC Goiás | 2014 |
| Obras públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização                                      | ALTOUNIAN, C. S.                                  | Fórum (Livro)   | 2016 |
| A model for predicting cost deviations in public construction projects                                 | PLEBANKIEWICZ, E.; WIECZOREK, D.                  | Engineering Management Journal                                    | 2020 |
| Direito Administrativo Brasileiro  | MEIRELLES, H. L.                                  | Malheiros (Livro)   | 2020 |
| Referencial básico de gestão de riscos: aplicável a órgãos e entidades da administração pública        | TCU — Tribunal de Contas da União                 | Relatório institucional   | 2020 |
| A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide)                                     | PMI – Project Management Institute                | PMI (Guia)  | 2021 |
| Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos — Lei n. 14.133/2021                       | JUSTEN FILHO, M.                                  | Revista dos Tribunais (Livro)                                     | 2021 |
| Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021: Lei de licitações e contratos administrativos                   | BRASIL  | Planalto (Lei federal)  | 2021 |
| Direito Administrativo   | DI PIETRO, M. S. Z.                               | Atlas (Livro)   | 2022 |
| NBR ISO 21502:2023 — Gestão de projetos, programas e portfólios — Diretrizes de gestão de projetos     | ABNT  | Norma técnica (ABNT)  | 2023 |

Predominam trabalhos focados em *change orders*/aditivos (22 estudos), isto é, alterações formais de escopo, quantidades, preço e/ou prazo após a assinatura do contrato, frequentemente associadas a erros e omissões de projeto, deficiências de planejamento e condições imprevistas (Hanna *et al.*, 2004; Love; Edwards; Irani, 2002).

Do ponto de vista geográfico, o Brasil lidera em volume de publicações (25 estudos), seguido por Reino Unido, Índia e Austrália, refletindo tanto a incidência do fenômeno no país quanto a disponibilidade de evidências e a atuação de órgãos de controle (TCU, 2020).

Os overruns permanecem recorrentes e estão associados a vieses de previsão (otimismo/representação estratégica) e a estimativas subdimensionadas. Esse padrão demanda o estabelecimento de linhas de base realistas por tipologia de obra, bem como mecanismos de accountability que acompanhem custo e prazo ao longo de todo o ciclo do projeto.

No campo dos aditivos contratuais, a evidência indica que eles derivam sobretudo

de falhas de projeto, condições imprevistas e decisões do contratante. Como resposta, impõe-se a justificativa técnica robusta e rastreável, além da atualização tempestiva do cronograma físico-financeiro sempre que houver mudança de escopo, quantidade, preço e/ou prazo.

Quanto à qualidade de projeto/compatibilização, práticas como *clash detection* e revisão por pares reduzem interferências e retrabalho ainda na fase pré-obra, melhorando a construtibilidade e diminuindo a probabilidade de aditivos. Em termos práticos, isso significa revisar entregáveis, checar coerência entre disciplinas e sanear inconsistências antes da licitação.

Já a gestão por riscos e o uso de BIM deslocam o foco de respostas reativas para mitigação *ex ante*. Adoção de registro/matriz de riscos com responsáveis e contingências, uso do BIM como plataforma de integração e, quando aplicável, modelos preditivos e indicadores permitem antecipar desvios e priorizar a atenção gerencial onde o risco é maior.

Em termos metodológicos, embora persistam revisões e estudos de caso, cresce a presença de métodos quantitativos (econométricos/preditivos) e de normas/guias que estruturam planejamento e controle, aproximando diagnóstico acadêmico e aplicação prática.

Por fim, duas implicações são centrais: (a) reduzir a incidência e severidade de aditivos depende da qualidade da informação na fase de projeto e do planejamento orientado a riscos; e (b) a adoção de modelos preditivos e indicadores permite priorizar intervenções e

calibrar contingências, deslocando o enfoque de uma postura reativa para preventiva (Love; Edwards; Irani, 2002; Eastman *et al.*, 2011; PMI, 2021; Plebankiewicz; Wieczorek, 2020).

4.2 PRINCIPAIS CAUSAS IDENTIFICADAS

Os estudos analisados convergem em identificar um conjunto de causas recorrentes para a ocorrência de aditivos contratuais, o que revela padrões consistentes em diferentes contextos de pesquisa. O Gráfico 1 sintetiza as principais causas de aditivos na amostra.

Gráfico 1 – Principais causas de aditivos contratuais em obras públicas



Fonte: Os autores (2025).

A deficiência de planejamento e gerenciamento, apontada em 51% dos trabalhos, desponta como a principal razão. Esse fator envolve desde a elaboração inadequada de cronogramas e orçamentos até a ausência de integração entre etapas do ciclo de vida do projeto. Em obras públicas, em especial, a pressão por prazos eleitorais e a carência de equipes técnicas qualificadas frequentemente comprometem a fase inicial de planejamento, gerando impactos acumulativos que se materializam em aditivos.

Outro grupo de causas amplamente registrado refere-se às inadequações de projeto, presentes em 38% das publicações. Erros de dimensionamento, incompatibilidades entre disciplinas de engenharia e arquitetura, além de falhas na análise de viabilidade técnica, compõem esse conjunto. Em muitos

casos, a falta de uma etapa robusta de revisão e validação de projetos antes da licitação leva a ajustes posteriores, onerando o contrato e alongando prazos.

As modificações de projeto durante a execução, identificadas em 29% dos trabalhos, refletem tanto situações imprevistas em campo quanto demandas novas surgidas após o início da obra. Mudanças de escopo, inclusão de serviços não previstos originalmente ou adaptações a condicionantes ambientais e urbanísticos são exemplos que, embora justificáveis em alguns casos, representam um fator de risco relevante para a gestão contratual.

Os problemas financeiros, mencionados em 27% das pesquisas, englobam atrasos nos repasses de recursos, variações cambiais, oscilações de preços de insumos e dificuldades

de fluxo de caixa por parte das empresas contratadas. Esse tipo de entrave gera interrupções, suspensões e até rescisões contratuais, comprometendo a regularidade da execução.

Embora menos frequentes nos levantamentos, outras causas se destacam pela gravidade de seus efeitos. Entre elas, a baixa qualidade da mão de obra, que pode resultar em retrabalhos e falhas construtivas; as variações climáticas, especialmente relevantes em obras de infraestrutura expostas a intempéries prolongadas; a corrupção, que distorce o processo licitatório e compromete a transparência na execução; e a escassez de materiais, que afeta cronogramas e custos em contextos de crise de abastecimento ou alta demanda no setor da construção civil.

O mapeamento desses fatores evidencia que os aditivos contratuais não são fruto de uma única causa isolada, mas sim de um conjunto de fragilidades sistêmicas, muitas vezes interdependentes. Em outras palavras, falhas de planejamento podem se agravar diante de limitações financeiras, ao mesmo tempo em que inadequações de projeto abrem espaço para modificações posteriores.

Essa visão integrada reforça a importância de abordagens preventivas, que combinem planejamento rigoroso, capacitação técnica, mecanismos de controle e o uso de ferramentas preditivas, com vistas a mitigar a incidência e os impactos dos aditivos (MONTEIRO *et al.*, 2021).

#### 4.3 PERSPECTIVAS FUTURAS

As tendências identificadas no campo de estudo sobre aditivos contratuais em obras públicas apontam para três direções promissoras de pesquisa, que dialogam diretamente com os desafios atuais da gestão pública e da engenharia de projetos.

A primeira delas diz respeito à gestão de riscos aplicada a obras públicas, com foco na criação de frameworks integrados que permitam relacionar as causas mais recorrentes de aditivos (como deficiências de planejamento, falhas de projeto e problemas financeiros) com indicadores de desempenho mensuráveis, tais como prazos de execução, índices de custo-benefício e níveis de

qualidade entregue. Essa abordagem buscou não apenas identificar fatores de risco, mas também estruturar mecanismos de monitoramento contínuo, capazes de sinalizar precocemente desvios e possibilitar a adoção de medidas corretivas ainda durante a execução contratual. A incorporação de metodologias de avaliação multicritério e de análises probabilísticas se mostrou particularmente relevante nesse contexto.

A segunda tendência relaciona-se à integração tecnológica, que vem transformando significativamente a forma de conceber, executar e monitorar obras públicas. O *Building Information Modeling* (BIM) desponta como ferramenta essencial para compatibilização de projetos multidisciplinares, reduzindo falhas de coordenação que frequentemente resultam em aditivos. Paralelamente, o avanço da inteligência artificial oferece oportunidades para o desenvolvimento de modelos preditivos que estimem a probabilidade de ocorrência de atrasos e sobrecustos com base em dados históricos e padrões de execução. Além disso, tecnologias emergentes como o blockchain têm sido apontadas como soluções para aumentar a transparência, rastreabilidade e confiabilidade nos contratos, dificultando práticas de corrupção e assegurando maior controle social sobre os recursos públicos.

Por fim, a terceira direção de pesquisa refere-se à avaliação de políticas públicas e modelos de contratação. Estudos comparativos entre regimes tradicionais, baseados em empreitada global e preço unitário, e novas modalidades como as Parcerias Público-Privadas (PPPs) e concessões administrativas, revelaram o potencial de tais instrumentos na redução da incidência de aditivos. Isso ocorreu porque a transferência de riscos para o setor privado, combinada com mecanismos de desempenho pactuados em contrato, criou incentivos mais claros para a eficiência. Entretanto, essa abordagem demanda análises críticas quanto à distribuição de riscos, à capacidade institucional dos entes públicos e ao equilíbrio entre eficiência econômica e interesse social.

Assim, observou-se que a agenda futura de pesquisa deve articular três dimensões

complementares: a gestão de riscos como base metodológica, a inovação tecnológica como suporte operacional e a avaliação de políticas públicas como estratégia institucional. Essa tríade, quando explorada de forma integrada, pode contribuir de maneira significativa para reduzir a frequência e o impacto dos aditivos contratuais, promovendo maior eficiência, transparência e confiabilidade na gestão de obras públicas.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo demonstrou que as pesquisas sobre aditivos contratuais em obras públicas evoluíram de forma expressiva na última década, aprofundando a compreensão de causas e impactos; ainda assim, persistem limitações quanto à tradução desse conhecimento em soluções práticas que reduzam, aqui e agora, a recorrência de aditivos nos contratos públicos.

A produção nacional sobressai, reflexo da alta incidência de aditivos, das restrições orçamentárias e da complexidade burocrática, e reforça a urgência de abordagens aplicadas à realidade brasileira, combinando diagnóstico técnico, governança e capacitação.

Do ponto de vista econômico, os aditivos comprometem a eficiência do gasto e alimentam desequilíbrios e atrasos; socialmente, retardam a entrega de serviços e infraestruturas essenciais; institucionalmente, expõem fragilidades de planejamento, fiscalização, transparência e responsabilização.

À luz da análise crítica, propõe-se um roteiro imediato e factível para órgãos públicos: padronizar indicadores de desempenho contratual com linha de base por tipologia e acompanhamento mensal; realizar portões de qualidade de projeto com verificação de compatibilização (preferencialmente via BIM) antes da licitação; instituir registro de riscos por contrato, com responsáveis, respostas e contingências calibradas, incluindo exercícios de *pré-morte* no planejamento; alinhar incentivos por meio de cláusulas contratuais que vinculem eventuais aditivos à evidência documental de causa e à atualização do cronograma físico-financeiro; iniciar pilotos de

predição/*analytics*, ainda que simples, para priorizar assistência técnica e contingências nas obras com maior probabilidade de alterações; e adotar transparência ativa, publicando KPIs e lições aprendidas para retroalimentar a melhoria contínua e o controle social.

Em paralelo, delineia-se uma agenda de pesquisa focada em quatro frentes: aprimoramento de metodologias de concepção e revisão de projetos para reduzir inconsistências técnicas; uso de tecnologias digitais (BIM, inteligência artificial e *blockchain*) para monitoramento integrado e preditivo; padronização de indicadores que permitam avaliar a eficácia das medidas de mitigação; e análise comparativa de modelos de contratação (inclusive PPPs), identificando arranjos mais eficientes e adaptáveis ao contexto nacional.

Avançar nessa direção não apenas reduz custos, prazos e incertezas contratuais, como também fortalece a credibilidade e a legitimidade da Administração Pública, convertendo evidências acadêmicas em resultados concretos para a sociedade.

## REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT NBR ISO 21502:2023: Gestão de projetos, programas e portfólios - Orientações para gerenciamento de projetos. Rio de Janeiro: ABNT, 2023.
- ALTOUNIAN, C. S. *Obras públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- ASSAF, S. A.; AL-HEJJI, S. Causes of delay in large construction projects. *International Journal of Project Management*, v. 24, n. 4, p. 349–357, 2006. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0263786305001262>. Acesso em: 20 out. 2025.
- BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 — Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 22 out. 2025.
- CANTARELLI, C. C.; FLYVBJERG, B.; MOLIN, E. J. E.; VAN WEE, B. Cost overruns in large-scale transport infrastructure projects: explanations and their theoretical embeddedness. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, v. 12, n. 1, 2012. Disponível em: <https://journals.open.tudelft.nl/ejtir/article/view/2864>. Acesso em: 10 out. 2025.



CASOTTE, A. G. Z. *Gestão de obras públicas: análise dos aditivos financeiros e temporais nos contratos de obras da Universidade Federal do Espírito Santo no período de 2009 a 2015*. 2016. 127 f. Dissertação (Mestrado Prof. em Gestão Pública), UFES, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufes.br/handle/10/8685>. Acesso em: 23 out. 2025.

CORRÊA, B. dos S.; SHIH, H. H. O. M. Gestão da obra pública: uma análise comparativa dos aditivos de valor e de prazo entre duas instituições federais de ensino. *Revista Gestão Universitária na América Latina — GUAL*, Florianópolis, v. 12, n. 3, p. 130–150, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2019v12n3p130>. Acesso em: 06 out. 2025.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2022.

EASTMAN, C.; TEICHOLZ, P.; SACKS, R.; LISTON, K. *BIM Handbook: A Guide to Building Information Modeling for Owners, Managers, Designers, Engineers and Contractors*. 2. ed. Hoboken: Wiley, 2011. Disponível em: [https://books.google.com/books/about/BIM\\_Handbook.html?id=aCi7Ozwkoj0C](https://books.google.com/books/about/BIM_Handbook.html?id=aCi7Ozwkoj0C). Acesso em: 14 set. 2025.

FLYVBJERG, B. Survival of the unfittest: why the worst infrastructure gets built—and what we can do about it. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 25, n. 3, p. 344–367, 2009. Disponível em: <https://academic.oup.com/oxrep/article/25/3/344/424009>. Acesso em: 09 out. 2025.

FLYVBJERG, B.; SKAMRIS HOLM, M. K.; BUHL, S. L. Underestimating costs in public works projects: error or lie? *Journal of the American Planning Association*, v. 68, n. 3, p. 279–295, 2002. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01944360208976273>. Acesso em: 24 out. 2025.

HANNA, A. S.; LOTFIPOUR, M.; TALHOUNI, B. T.; SAFFARINI, A. A. Quantifying the impact of change orders on construction productivity. *Journal of Construction Engineering and Management*, v. 130, n. 3, 2004.

JUSTEN FILHO, M. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos — Lei n. 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil/Revista dos Tribunais, 2021.

KAMING, P. F.; OLOMOLAIYE, P. O.; HOLT, G. D.; HARRIS, F. C. Factors influencing construction time and cost overruns on high-rise projects in Indonesia. *Construction Management and Economics*, v. 15, n. 1, p. 83–94, 1997.

KITCHENHAM, B. A. *Guidelines for performing Systematic Literature Reviews in Software Engineering (Version 2.3)*. EBSE Technical Report, Keele University; University of Durham, 2007. Disponível em: [https://legacyfileshare.elsevier.com/promis\\_misc/52](https://legacyfileshare.elsevier.com/promis_misc/52)

[5444systematicreviewsguide.pdf](https://www.researchgate.net/publication/5444systematicreviewsguide.pdf). Acesso em: 24 out. 2025.

KONDA, B. M.; MANDAVA, K. K. *A Systematic Mapping Study on Software Reuse*. Master Thesis - Blekinge Institute of Technology, Sweden, 2010. Disponível em: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2%3A831637/FULLTEXT01.pdf>. Acesso em: 24 out. 2025.

LOVE, P. E. D.; EDWARDS, D. J.; IRANI, Z. Project pathogens: the anatomy of omission, errors and rework in construction. *IEEE Transactions on Engineering Management*, v. 49, n. 4, p. 425–449, 2002. DOI: 10.1109/TEM.2002.806710. Disponível em: [https://research-repository.rmit.edu.au/.../Project\\_pathogens...pdf](https://research-repository.rmit.edu.au/.../Project_pathogens...pdf). Acesso em: 24 out. 2025.

LOVE, P. E. D.; SING, M. C. P.; WANG, X.; IRANI, Z.; THOMAS, M. Designing out procurement and design errors: classification and prevention. *Safety Science*, v. 87, p. 195–215, 2016.

MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2020.

MELO, R. S. S.; GRANJA, A. D.; BALLARD, G. Collaboration to extend target costing to non-multiparty contracted projects: evidence from literature. In: *Annual Conference of the International Group for Lean Construction (IGLC)*, 21., 2013, Fortaleza.

MONTEIRO, C. de O.; OLIVEIRA, K. P. R.; RORIZ, R. Franca; SANTOS, D. de G. Aditivos contratuais de obras públicas: causas ainda sem soluções. In: *Simpósio brasileiro de gestão e economia da construção*, 12., 2021, Maceió. Anais. p. 1–9. Disponível em: <https://eventos.antac.org.br/index.php/sibragec/article/view/457>. Acesso em: 24 out. 2025.

ODECK, J. Cost overruns in road construction—what are their sizes and determinants? *Transport Policy*, v. 11, n. 1, p. 43–53, 2004. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0967070X03000179>. Acesso em: 10 out. 2025.

PETERSEN, K.; FELDT, R.; MUJTABA, S.; MATSSON, M. Systematic mapping studies in software engineering. In: *12th International Conference on Evaluation and Assessment in Software Engineering (EASE 2008)*, Italy. Proceedings, 2008. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/228350426\\_Systematic\\_Mapping\\_Studies\\_in\\_Software\\_Engineering](https://www.researchgate.net/publication/228350426_Systematic_Mapping_Studies_in_Software_Engineering). Acesso em: 24 out. 2025.

PLEBANKIEWICZ, E.; WIECZOREK, D. A model for predicting cost deviations in public construction projects. *Engineering Management Journal*, v. 32, n. 3, p. 170–182, 2020.

PMI — Project Management Institute. *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide)*. 7. ed. Newtown Square, PA: PMI, 2021. Disponível em:

<https://www.pmi.org/standards/pmbok>. Acesso em: 02 out. 2025.

SILVA, R. V. S. da. *Obras públicas: um estudo de caso em duas instituições federais de ensino de Goiás e Tocantins*. 2014. 113 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção e Sistemas) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2014. Disponível em: <https://tede2.pucgoias.edu.br/handle/tede/2453>. Acesso em: 24 out. 2025.

SPERRY, J.; JETTER, A. Managing cost overrun risks in public projects through predictive analytics. *International Journal of Project Management*, v. 37, n. 5, p. 717–733, 2019.

TCU — Tribunal de Contas da União. *Auditoria em obras públicas: sumário executivo*. Brasília: TCU/Seobras, 2002. Disponível em: [https://www.colider.mt.gov.br/Transparencia/fotos\\_downloads/14397.PDF](https://www.colider.mt.gov.br/Transparencia/fotos_downloads/14397.PDF). Acesso em: 17 out. 2025.

TCU — Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de gestão de riscos: aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/21/96/61/6E/05A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial\\_basico\\_gestao\\_riscos.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/21/96/61/6E/05A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_basico_gestao_riscos.pdf). Acesso em: 22 out. 2025.

VINUTO, J. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. *Temáticas*, v. 22, n. 44, p. 203–220, 2014. Disponível em: <https://econtents.sbu.unicamp.br/inpec/index.php/tematicas/article/view/10977>. Acesso em: 24 out. 2025.



# CUSTO DE TRANSAÇÃO: A INFLUÊNCIA DA RELAÇÃO CONSTRUTORA - FORNECEDOR

*Transaction costs:  
The influence of the supplier -  
construction company relationship*

**JEFFERSON AUGUSTO KRAINER**

Doutor em Engenharia Civil  
profjeffersonkra@gmail.com

**CHRISTIANE WAGNER MAINARDES  
KRAINER**

Doutora em Engenharia Civil  
chriswmk70@gmail.com

**CEZAR AUGUSTO ROMANO**

Doutor em Engenharia de Produção  
romano.utfpr@gmail.com

**FRANK KIYOSHI HASSE**

Doutor em Engenharia Civil  
fkhasse@uem.br

**Resumo:** Esta pesquisa investiga como o relacionamento entre construtoras e fornecedores impacta os custos de transação em um setor complexo e fragmentado. O objetivo foi aprofundar a compreensão de como essas relações interorganizacionais podem reduzir os custos e aprimorar o desempenho. A metodologia utilizou uma pesquisa descritiva quantitativa com 111 empresas de construção civil no Brasil. Os resultados revelaram que a confiança, integridade, facilidade de monitoramento de qualidade e o uso eficaz de tecnologia da informação são fundamentais para a redução de custos. Destaca-se uma forte correlação positiva ( $r=0,750$ ) entre a ausência de oportunismo do fornecedor e a clareza contratual. Em contrapartida, a participação do fornecedor na fase de projeto foi mínima (média=2,86; CV=71,113%), indicando uma lacuna crítica. A pesquisa valida empiricamente a Teoria dos Custos de Transação, fornecendo insights para fortalecer vínculos interorganizacionais. Contudo, a amostra não probabilística de corte transversal limita a generalização estatística dos resultados.

**Palavras-chave:** Construtora. Fornecedor. Construção Civil. Cadeia de Suprimentos. Custos de Transação.

**Abstract:** This research investigates how the relationship between construction companies and suppliers impacts transaction costs in a complex and fragmented sector. The objective was to deepen the understanding of how these interorganizational relationships can reduce costs and improve performance. The methodology employed a quantitative descriptive survey with 111 construction companies in Brazil. Results revealed that trust, integrity, ease of quality monitoring, and effective use of information technology are fundamental for cost reduction. A strong positive correlation ( $r=0.750$ ) was found between the absence of supplier opportunism and contractual clarity. Conversely, supplier participation in the project phase (V4) was minimal (mean=2.86; CV=71.113%), indicating a critical gap. The study empirically validates Transaction Cost Theory, providing insights to strengthen interorganizational links. However, the non-probabilistic, cross-sectional sample limits the statistical generalization of the findings.

**Keywords:** Construction company. Supplier. Building. Supply chain. Transaction costs.

## 1. INTRODUÇÃO

A crescente competitividade do mercado e a rápida evolução tecnológica têm impulsionado as organizações a priorizar a gestão da cadeia de suprimentos (CS) como fonte de vantagem competitiva (Huang; Yen; Liu, 2014). Nesse contexto, a construção de relações estreitas e bem gerenciadas entre compradores e fornecedores é fundamental para o desempenho organizacional, sendo apoiada por diversas teorias de negócios que destacam o valor de vínculos sólidos para impulsionar resultados e inovação (Langfield-Smith; Greenwood, 1998; Morgan; Hunt, 1994; Dyer; Singh, 1998). Particularmente, a Teoria dos Custos de Transação (TCT) sugere que o fortalecimento dessas relações pode mitigar os custos associados às incertezas e especificidades de transações (Heide; Stump, 1995; Han et al., 2021).

Na indústria da construção civil, um setor tradicionalmente complexo e fragmentado, a gestão estratégica do relacionamento com fornecedores emerge como um diferencial competitivo vital (Jeong et al., 2013). Embora o setor demonstre um desempenho, em geral, aquém de outras indústrias, em parte devido à fragmentação, à comunicação deficiente e à seleção de fornecedores baseada apenas no preço (Briscoe; Dainty, 2005; Othman et al., 2015), o relacionamento eficaz entre construtoras e fornecedores é reconhecido como um ativo capaz de reduzir os custos de transação (Choi; Krause, 2006; Williamson, 2008; Patil et al., 2024). Esses custos englobam todas as despesas incorridas desde a busca e contratação de parceiros até o monitoramento e a resolução de disputas (Hughes et al., 2006). A aplicação da TCT na construção civil tem sido crescente para analisar contratos, sistemas de entrega e governança de projetos (Williamson, 1999; Bajari; Tadelis, 2001; Jobin, 2008). Diante desses desafios e da oportunidade de otimização de custos, a questão central desta pesquisa é: quais são os fatores do relacionamento com o fornecedor que impactam no custo de transação em empresas de construção civil?

A relevância deste trabalho reside na necessidade de aprofundar a compreensão sobre como as relações interorganizacionais

podem aprimorar o desempenho das construtoras, oferecendo insights práticos para o fortalecimento desses vínculos e a consequente redução de custos, contribuindo para a eficiência e competitividade do setor (Gassenheimer; Houston; Davis, 1998; Ju; Ding, Skibniewski, 2017).

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A TCT é uma ferramenta teórica fundamental para compreender as estruturas organizacionais e as interações econômicas, indo além dos custos de produção. Tradicionalmente, ela é usada para explicar fenômenos como a queda de lucros, a perda de mercado, o surgimento de novos concorrentes, inovações disruptivas e as pressões dos acionistas (HEIDE; STUMP, 1995). A teoria postula que existem custos além da produção de bens e serviços, os quais surgem das próprias transações entre as partes. Essa visão contrasta com a teoria neoclássica, pois a TCT afirma que toda transação, seja no mercado ou interna, inevitavelmente gera despesas (Alston; Gillespie, 1989; Han et al., 2021).

Segundo Williamson (1975), dois tipos de fatores aumentam esses custos: os ambientais e os humanos. Os fatores ambientais incluem rápidas mudanças tecnológicas e a complexidade dos mercados, que tornam o ambiente de negócios mais imprevisível. Já os fatores humanos envolvem a racionalidade limitada, que é a incapacidade humana de processar todas as informações ou prever o futuro, e o comportamento oportunista, a tendência de buscar o interesse próprio de forma egoísta e astuta. O autor ressalta que, sem esses fatores, os custos de transação seriam nulos.

Essas despesas transacionais manifestam-se em diversas etapas, como na busca por parceiros, na negociação e execução de contratos, no monitoramento do desempenho das partes e nos ajustes dos acordos conforme as circunstâncias mudam (Basiru et al., 2023). A essência dos custos de transação está, portanto, nas interações humanas, e, como aponta Fukuyama (1995), a falta de capital social pode elevá-los. Tais custos são gastos adicionais, cujo propósito não

é a produção, mas sim garantir o comportamento correto do parceiro contratual, o que pode limitar a competitividade de uma empresa (Fussell et al., 2006). Como exemplos, esses custos podem incluir desde ações judiciais por assédio ou discriminação e despesas legais, até perdas por furto de funcionários e investimentos em dispositivos eletrônicos para o monitoramento do trabalho.

A TCT sustenta que a convergência de três elementos centrais é a responsável pela criação dos custos de transação: a incerteza ambiental, a racionalidade limitada dos gestores e a tendência das partes de se comportarem de forma oportunista. O objetivo primordial de qualquer organização, nesse contexto, é minimizar tais custos (Ketchen Junior; Hult, 2007). Crook et al. (2013) detalham que as limitações humanas são a fonte de dois riscos primários nas trocas: o oportunismo e a má adaptação. O oportunismo, de acordo com Williamson (1975), refere-se ao comportamento egoísta de uma das partes, especialmente quando as circunstâncias se mostram desfavoráveis ou quando seus interesses próprios não são atendidos, podendo um ator ocultar informações deliberadamente, mentir, trapacear, cometer infrações legais ou até mesmo burlar o contrato em busca de seu exclusivo benefício. A má adaptação, por sua vez, ocorre quando mudanças nas circunstâncias ambientais e/ou factuais incapacitam um dos atores de atender aos requisitos necessários do contrato (Williamson, 1999; Basiru et al., 2023), podendo gerar custos adicionais para a adaptação ou para a resolução de conflitos.

Além desses fatores, Williamson (1985) identifica três atributos que influenciam os custos de transação: a especificidade dos ativos, a incerteza e a frequência. A especificidade se refere a investimentos com valor reduzido fora de uma negociação específica. Em projetos de construção, essa especificidade é baixa antes do contrato, mas aumenta consideravelmente após a sua assinatura. Conforme Voordijk, de Haan e Joosten (2000), essa mudança pode levar a preços oportunistas por parte de fornecedores caso ocorram alterações no projeto.

A incerteza, outro atributo vital, é notoriamente elevada na construção civil. Winch (1989) destaca incertezas de tarefa, naturais e organizacionais. Fatores externos, como política e economia, e internos, como a cultura da empresa, também contribuem (Jin; Zhang, 2011; Li et al., 2013; Han et al., 2021). Rajeh, Tookey e Rotimi (2015) observaram que a alta incerteza levava empreiteiros a inflacionar propostas, gerando relações de conflito. Por fim, a frequência se refere à recorrência das transações. Williamson (1985) argumenta que uma frequência maior incentiva mecanismos de governança especializados, algo que Chen, Zhang e Xie (2015) confirmaram ao associá-la a maiores custos de monitoramento na construção australiana.

Os custos de transação podem ser divididos em vários elementos. Dyer (1997) os decompõe em custos de pesquisa, contratação, monitoramento e execução. No setor da construção, Turner e Simister (2001) especificam custos de seleção de fornecedores, redação de contratos, monitoramento de desempenho e gestão da relação. Rahman e Kumaraswamy (2002) acrescentam os custos ligados à quebra de promessas. De forma mais ampla, os custos na construção incluem preparo para licitações, gestão de contratos, disputas e tratamento de desvios (Li; Arditi; Wang, 2013; Patil et al., 2024).

Relacionamentos colaborativos e de longo prazo podem reduzir esses custos (Corsten; Kumar, 2005; Choi; Krause, 2006; Han et al., 2021). Por outro lado, relações de curto prazo tendem a gerar custos maiores devido à fragilidade das normas (Lanier Junior; Wempe; Zacharia, 2010). Mesmo em parcerias de confiança, problemas surgem se um ator não se ajusta a mudanças (Klein; Crawford; Alchian, 1978) ou não tem capacidade de cumprir requisitos (Williamson, 1999). O término de uma relação também gera custos de dissolução e busca por novos parceiros (Crook et al., 2013). Por isso, gerentes precisam incorrer em custos para monitorar comportamentos, pois nem todos agem sem oportunismo (John, 1984; Williamson, 1985).

A TCT faz uma distinção crucial entre custos *ex ante* e *ex post*. Os custos *ex ante* são incorridos antes da formalização de uma troca.

Eles englobam atividades de pesquisa, seleção e contratação de fornecedores (Williamson, 1985; Dyer, 1997; Barthélemy; Quélin, 2006). Na construção civil, Hughes et al. (2006) os dividem em pré-licitatórios, como marketing e alianças, e licitatórios, como estimativas e negociações. Adicionalmente, incluem-se custos com assessoria externa, preparação de projetos e estudos de viabilidade (Soliño; Santos, 2010).

Por outro lado, os custos *ex post* surgem após a assinatura do contrato. Seu objetivo é monitorar o desempenho e mitigar o oportunismo (Williamson, 1985; Rindfleisch; Heide, 1997; Patil et al., 2024). Esses custos, também chamados de pós-licitatórios, perduram até a conclusão da obra (Hughes et al., 2006; GUO et al., 2016). A literatura reconhece que os custos *ex post* são geralmente maiores em projetos de construção (Turner; Simister, 2001; Whittington, 2008). Estudos demonstram essa diferença, com custos pós-contrato podendo superar 12% do valor do projeto (Whittington, 2008; Abdel-Galil; Ibrahim; Alborkan, 2020; Basiru et al., 2023). Considerando essa relevância, este estudo foca nos custos de transação *ex post*, analisando-os como custos de monitoramento, detecção e resolução, os quais são influenciados pela relação com os fornecedores (Pilling; Crosby; Jackson Junior, 1994; Grover; Malhotra, 2003; Um; Kim, 2019).

A TCT tem recebido crescente atenção dos estudiosos da CSCC, que utilizam as lentes do capital social para investigar tópicos como sistemas de entrega de projetos (Whittington, 2008; Guo et al., 2016), contratação e subcontratação (Bremer; Kok, 2000; Bajari; Tadelis, 2001; Aibinu; Ling; Ofori, 2011), mecanismos de governança (Winch, 2001; Jobin, 2008; Basiru et al., 2023) e a avaliação e mensuração dos custos de transação (Dudkin; Väilä, 2006; Soliño; Santos, 2010; Abdel-galil; Ibrahim; Alborkan, 2020; Rajeh; Tookey; Rotimi, 2015). A aplicação da TCT na CSCC é particularmente pertinente, dado que o setor é caracterizado por projetos únicos, ambientes incertos, múltiplos *stakeholders* e a necessidade de coordenar um grande número de fornecedores e subcontratados. A gestão eficaz dos relacionamentos com fornecedores, portanto, torna-se um pilar fundamental para a

minimização dos custos de transação e para a garantia da competitividade e sucesso dos projetos.

### 3. METODOLOGIA

Utilizando os dados coletados na pesquisa da tese de doutorado de Krainer (2021), esta pesquisa caracteriza-se como aplicada e descritiva, com abordagem quantitativa e delineamento de corte transversal, tendo como objetivo prático gerar conhecimento para a otimização dos custos de transação na construção civil. A análise fundamenta-se em uma revisão de literatura focada nas ferramentas tecnológicas de logística do setor, que permitiu a elaboração de um modelo conceitual implícito para subsidiar as questões de pesquisa.

A população do estudo foi definida como as empresas de construção de edifícios (CNAE 4120-4/00) ativas no Brasil, totalizando um universo de 8.325 organizações com e-mails validados, com base em dados da Receita Federal de. A estratégia inicial previa uma amostragem probabilística aleatória. Contudo, a baixa taxa de resposta na fase piloto e a exiguidade do tempo levaram a uma readequação metodológica para uma amostragem não probabilística por conveniência e bola de neve. Essa alteração implica que os resultados descrevem as características da amostra obtida, não permitindo generalização estatística para toda a população de construtoras do país.

Para a coleta de dados, foi aplicada uma *survey*, utilizando um questionário eletrônico estruturado na plataforma Google Forms. O processo envolveu o envio de convites por e-mail, contato direto com empresas via internet e a divulgação em grupos de WhatsApp com o apoio de entidades como a CBIC e a FENAPC. A participação, voluntária e direcionada a profissionais-chave, foi incentivada com lembretes periódicos e contatos telefônicos, encerrando-se a coleta ao se atingir o total de 111 questionários completos.

O instrumento de coleta foi um questionário auto-administrado, desenvolvido com base nas recomendações de Fisher (1993) e Easterby-Smith, Thorpe e Lowe (2021) e para

garantir clareza e mitigar o viés de desejabilidade social. O formulário foi organizado em seções que abordavam a apresentação da pesquisa, a caracterização da empresa e do respondente, a identificação do principal fornecedor de matéria-prima, os níveis de integração e as vantagens de custo de transação. Previamente, o instrumento foi submetido a um pré-teste com três construtoras, o que permitiu realizar ajustes de clareza e definir um critério de exclusão para fornecedores de ferro e aço, cujas respostas atípicas poderiam distorcer a análise.

O questionário contém 34 questões, sendo 14 abertas e 20 fechadas, distribuídas em 9 seções, como representado no Quadro 1.

Quadro 1 – Distribuição das questões do questionário

| Seção        | Questões abertas | Questões fechadas | Conteúdo                                      |
|--------------|------------------|-------------------|---|
| 1            | 1                | -                 | Apresentação pesquisa/registro do respondente |
| 2            | 4                | 2                 | Caracterização da organização                 |
| 3            | 1                | 2                 | Caracterização do respondente                 |
| 4            | 8                | 1                 | Identificação do principal fornecedor         |
| 5            | -                | 15                | Vantagem de custo de transação                |
| <b>TOTAL</b> | <b>14</b>        | <b>20</b>         | <b>34</b>                                     |

FONTE: Krainer (2021)

Primeiramente, identificou-se o perfil e as características básicas das organizações e dos entrevistados: nome empresarial, ano de fundação; cidade e estado; tipo de administração; número de funcionários no Brasil; cargo ocupado na empresa do entrevistado; área de atuação e tempo em que presta serviço para a empresa.

Na sequência, apontou-se o principal fornecedor de matéria prima e o principal insumo que adquire. O principal fornecedor é aquele que fornece um material crítico, que influencia significativamente no custo, na qualidade e no prazo de entrega dos empreendimentos/projetos da construtora. Considerou-se, também, a duração do relacionamento, optando por aquele fornecedor com o qual mantém transações comerciais há mais tempo. Todos questionamentos referem-se a nome do

fornecedor; tipo de material adquirido; quantidade de compra anual ou valor total da compra anual em reais; proporção de compra em relação à quantidade total de compras anual; data aproximada da primeira e da última compra; e a existência contratos formais firmados com o fornecedor.

A próxima e última parte, a terceira, levantou as informações referente a TCT. Esta seção foi subdividida em 15 (quinze) variáveis como apresentado no Quadro 2.

Quadro 2 – Variáveis do custo de transação

| V  | Conteúdo   |
|----|--|
| 1  | A construtora compartilha sua capacidade de produção e previsões de oferta e de demanda com o fornecedor?  |
| 2  | O fornecedor compartilha espontaneamente a informação de estoque disponível com a construtora?   |
| 3  | Qual o nível de participação do fornecedor nos processos de produção da construtora?   |
| 4  | Qual o nível de participação do fornecedor na fase do projeto?   |
| 5  | Há intercâmbio da informação com fornecedores por meio de tecnologia da informação?  |
| 6  | A construtora possui um sistema de pedidos rápidos com o principal fornecedor?   |
| 7  | É fácil saber se a construtora está recebendo um tratamento justo por parte do fornecedor?   |
| 8  | Nenhum esforço é necessário para detectar se o fornecedor atende ou não as especificações e os padrões de qualidade?                               |
| 9  | Requer nenhum esforço para monitorar o trabalho do fornecedor?   |
| 10 | Existem soluções ou abordagens padrões para problemas que podem ocorrer com o fornecedor?  |
| 11 | As soluções para problemas são alcançadas sem que precisem ser altamente personalizadas?   |
| 12 | Ambas as partes adotam medidas de incentivos para manter o relacionamento?   |
| 13 | É difícil para o fornecedor alterar os fatos, a fim de obter o que quer ou o que melhor lhe aproveite?   |
| 14 | Não há uma forte tentação por parte do fornecedor para que retenha ou distorça informação no intuito de obter benefícios próprios?                 |
| 15 | Não há, sob a perspectiva do fornecedor, uma motivação significativa para tirar proveito de termos contratuais não especificados ou inexecutáveis? |

FONTE: Krainer (2021)

Com a finalidade de transformar as variáveis qualitativas em quantitativas foi escolhida para mensuração a escala de diferencial semântica (QUADRO 3) que compreende um par de adjetivos ou frases antônimas. As escalas semânticas têm como objetivo descrever indivíduos, objetos ou eventos com adjetivos ou advérbios opostos (HAIR et al., 2005). Os entrevistados distribuíram as respostas em uma escala de 1 a 7 pontos. Segundo Hair et al. (2005) o número de



categorias mais apropriado é de no máximo 7 níveis.

Quadro 3 - Modelo de escala diferencial semântico

|                          |   |   |   |   |   |   |   |                            |
|--------------------------|---|---|---|---|---|---|---|----------------------------|
| Nenhuma participação     | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | Participação intensa       |
| Nenhum intercâmbio       | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | Intenso intercâmbio        |
| Nenhum sistema de pedido | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | Sistema de pedido rápido   |
| Não compartilha          | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | Compartilham integralmente |

FONTE: Krainer (2021)

Os resultados foram submetidos a uma análise em duas etapas: descritiva e inferencial, com a aplicação do coeficiente de correlação de Pearson para a etapa inferencial.

A análise descritiva é fundamental para realizar descobertas iniciais e caracterizar o conjunto de respostas obtidas. Para Hair Jr. et al. (2005), seu objetivo primordial é analisar e descrever as características ou relações entre os fenômenos estudados. Empregaram-se medidas estatísticas que resumem os dados obtidos, oferecendo valores representativos da série com-pleta, divididas em medidas de posição central e medidas de dispersão.

As medidas de posição central representam a tendência dos dados de se agruparem em torno de valores centrais (Toledo; Ovalle, 1981). Neste estudo, foram aplicadas a moda, a mediana e a média aritmética. A moda refere-se ao valor que ocorre com maior frequência no conjunto de dados, enquanto a mediana é o valor que ocupa a posição central quando os dados estão ordenados em ordem crescente (Bussab; Morettin, 2024). Por sua vez, a média aritmética de um conjunto de dados é calculada como o quociente entre a soma de todos os valores e o número total de valores (Toledo; Ovalle, 1981).

Complementarmente, as medidas de dispersão foram utilizadas para resumir a variabilidade do conjunto de dados, quantificando o quão espalhados os valores estão em torno de sua média (Bussab; Morettin, 2024). Para este fim, o desvio-padrão foi empregado, sendo ele a raiz quadrada da média aritmética dos quadrados dos desvios em relação à média (Toledo; Ovalle, 1981). Um desvio-padrão menor que 1 geralmente indica que as respostas são coerentes, enquanto um desvio-padrão maior que 3 sugere uma alta

variabilidade nas respostas (Hair et al., 2005). Além do desvio-padrão, utilizou-se o Coeficiente de Variação (CV), que permite uma compreensão da dispersão relativa dos dados, expressando o desvio-padrão como uma porcentagem da média. O CV é essencial para avaliar a homogeneidade das percepções, onde um valor alto (geralmente acima de 30-40%) indica uma grande variabilidade nas respostas e, conseqüentemente, uma maior heterogeneidade nas opiniões, enquanto um CV baixo aponta para um consenso maior e maior consistência nos dados.

Para a etapa da análise inferencial, os dados foram processados no software SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*) para aplicar o coeficiente de correlação de Pearson. Trata-se de uma medida associativa que verifica o grau e a natureza da relação linear entre duas variáveis. Conforme Figueiredo (2009), este método quantifica a variância compartilhada, partindo do pressuposto de que há uma associação quando as distribuições de valores são similares, de forma que variações em uma variável (X) geram um impacto correspondente na outra (Y).

Na interpretação dos resultados, o coeficiente de Pearson (r) quantifica a associação entre variáveis em uma escala de -1 a 1, onde o sinal determina a direção da relação (positiva ou negativa). Um valor zero representa ausência de relação linear, enquanto os valores extremos, -1 e 1, indicam uma correlação perfeita, na qual uma variável é preditora exata da outra (Figueiredo; Silva, 2009). A força de cada correlação analisada foi, então, categorizada de acordo com os parâmetros de Hair et al. (2005), sendo que o Quadro 4 ilustra essa classificação com um sistema de cores para destacar o grau de associação.

Quadro 4 – Coeficiente de correlação

| Regras Práticas sobre Valor do Coeficiente de Correlação |                           |          |
|--|---------------------------|----------|
| Varição do Coeficiente                                   | Força de Associação       | Cor      |
| $\pm 0,91 - \pm 1,00$                                    | Muito forte               | Vermelho |
| $\pm 0,71 - \pm 0,90$                                    | Alta                      | Amarelo  |
| $\pm 0,41 - \pm 0,70$                                    | Moderada                  | Verde    |
| $\pm 0,21 - \pm 0,40$                                    | Pequena, mas definida     | Azul     |
| $\pm 0,01 - \pm 0,20$                                    | Leve, quase imperceptível | Cinza    |

FONTE: HAIR et al. (2005)



O grau de correlação entre as variáveis foi apontado por meio da seguinte análise: a) força de associação leve quase imperceptível representada pela cor cinza; b) força de associação pequena, porém definida, representada pela cor azul; c) força de associação moderada representada pela cor verde; d) força de associação alta representada pela cor amarela; e) força de associação muito forte representada pela cor vermelha.

A correlação de Pearson teve por finalidade identificar variáveis com associações mais relevantes. Assim, pode-se verificar, por meio dos resultados, quais foram as variáveis do relacionamento com o fornecedor que impactaram no custo de transação em empresas de construção civil.

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com o objetivo de analisar os fatores do relacionamento com o fornecedor que impactam o custo de transação em empresas de construção civil, as respostas do questionário foram inicialmente submetidas a uma análise descritiva e, posteriormente, à aplicação do coeficiente de correlação de Pearson.

Na etapa inicial, procedeu-se à identificação da amostra, composta por 111 empresas de construção civil, abrangendo as organizações pesquisadas e seus respectivos respondentes. As características das organizações investigadas, com suas ocorrências de destaque (em percentual), estão sumarizadas nos Quadros 5 e 6.

Quadro 5 – Perfil da empresa – parte 1

| Perfil da Empresa       |                          |                    |
|-------------------------|--------------------------|--------------------|
| Características         | %                        |                    |
| Localidade              | PR – 58%                 | MA – 3%            |
|                         | SP – 6%                  | AL – 3%            |
|                         | SC – 4%                  | SE – 2%            |
|                         | PI – 5%                  | ES – 2%            |
|                         | MG – 5%                  | CE – 2%            |
|                         | RS – 3%                  | AM – 2%            |
|                         | PA – 3%                  | PA – 3%            |
|                         |                          |                    |
| Constituição            | Empresário – 20%         |                    |
|                         | Fundação Pública – 2%    |                    |
|                         | Sociedade Limitada – 74% |                    |
|                         | SA Capital Fechado – 3%  |                    |
| Contrato com fornecedor | A Capital Aberto – 2%    |                    |
|                         | Sem contrato – 52%       | Com contrato – 48% |

FONTE: Krainer (2021)

Quadro 6 – Perfil da empresa – parte 2

| Perfil da Empresa |                                   |
|-------------------|-----------------------------------|
| Características   | %                                 |
| Fundação          | Até 5 anos – 27%                  |
|                   | Entre 6 e 10 anos – 17%           |
|                   | Entre 11 e 15 anos – 14%          |
|                   | Entre 16 e 20 anos – 14%          |
|                   | Entre 21 e 30 anos – 21%          |
|                   | Entre 31 e 40 anos – 9%           |
|                   | Entre 41 e 50 anos – 4%           |
|                   | Mais de 50 anos – 3%              |
| Administração     | Familiares – 36%                  |
|                   | Profissionais – 50%               |
|                   | Mista – 14%                       |
| Porte             | Microempresa – 44%                |
|                   | Pequeno porte – 18%               |
|                   | Demais – 38%                      |
| Funcionários      | Nenhum empregado – 9%             |
|                   | Até 5 funcionários – 40%          |
|                   | Entre 6 e 10 funcionários – 11%   |
|                   | Entre 11 e 19 funcionários – 11%  |
|                   | Entre 20 e 30 funcionários – 12%  |
|                   | Entre 31 e 100 funcionários – 21% |
|                   | Mais de 100 funcionários – 13%    |

FONTE: Krainer (2021)

O perfil dos profissionais respondentes está descrito no Quadro 7.

Quadro 7 – Perfil dos profissionais respondentes

| Perfil do Respondente      |     |
|----------------------------|-----|
| Cargo / Função             | %   |
| Comprador                  | 5%  |
| Supervisor                 | 11% |
| Gerência                   | 13% |
| Engenheiro                 | 22% |
| Direção                    | 50% |
| Tempo na Empresa           | %   |
| até 1 ano                  | 15% |
| 1 a 5 anos                 | 24% |
| 6 a 10 anos                | 23% |
| 11 a 20 anos               | 23% |
| mais de 20 anos            | 14% |
| Área de Atuação            | %   |
| Logística                  | 72% |
| Engenharia/Desenvolvimento | 68% |
| Suprimentos/Compras        | 41% |
| Administrativo/Financeiro  | 24% |
| Produção                   | 20% |
| Contábil/Custos            | 14% |
| Outra                      | 4%  |

FONTE: Krainer (2021)

A análise do perfil das empresas investigadas revela uma amostra com características marcantes, predominando a localização no Paraná (58%). Quanto à longevidade, o grupo é diversificado, com uma parcela significativa de empresas mais jovens (27% com até 5 anos) e também companhias mais estabelecidas (21% com 21 a 30 anos). A gestão é majoritariamente profissional (50%), em contraste com administrações familiares. O porte das empresas é majoritariamente de

micro (44%) e pequeno (18%) porte, totalizando 62% da amostra, o que se reflete na distribuição de funcionários, com 40% tendo até 5 empregados e 9% sem nenhum. Um dado crucial para a dinâmica de fornecimento é que 52% das empresas operam sem contratos formais com seus fornecedores, indicando uma formalização de relações que pode influenciar os custos de transação.

O perfil dos profissionais respondentes complementa o panorama, indicando que as informações foram coletadas de indivíduos com alta capacidade estratégica e experiência relevante. A maioria ocupa cargos de direção (50%), engenheiro (22%) ou gerência (13%), e suas áreas de atuação se concentram em logística (72%), engenharia (68%) e suprimentos/compras (41%). A experiência profissional é variada e consolidada, com uma distribuição equilibrada de tempo na empresa (24% de 1 a 5 anos, 23% de 6 a 10 anos, 23% de 11 a 20 anos), conferindo robustez e credibilidade às suas percepções sobre as práticas corporativas.

Em suma, o estudo baseia-se em dados de micro e pequenas construtoras, com maioria no estado do Paraná, com gestão profissional e formalização contratual inconsistente, cujas percepções foram fornecidas por profissionais experientes e de alto nível em áreas estratégicas.

Em continuidade, da análise descritiva obtém-se uma compreensão multifacetada das dinâmicas entre construtoras e fornecedores. A média revela a tendência central, a mediana aponta o valor que divide a amostra, a moda indica a resposta mais frequente, e o CV é crucial para entender a dispersão e a homogeneidade das percepções. Um CV alto, geralmente acima de 30-40%, sugere uma grande variabilidade nas respostas, enquanto um CV baixo aponta para um consenso maior (QUADRO 8).

Quadro 8 – Estatística descritiva

| V  | Média | Mediana | Moda           | CV  |
|----|-------|---------|----------------|-----|
| V1 | 4,79  | 5,00    | 6              | 39% |
| V2 | 4,45  | 5,00    | 6 <sup>a</sup> | 46% |
| V3 | 4,33  | 5,00    | 5              | 44% |
| V4 | 2,86  | 2,00    | 1              | 71% |
| V5 | 4,81  | 5,00    | 5              | 36% |
| V6 | 4,24  | 4,00    | 6 <sup>a</sup> | 50% |
| V7 | 5,05  | 5,00    | 6              | 33% |
| V8 | 5,21  | 6,00    | 6              | 29% |

|     |      |      |   |     |
|-----|------|------|---|-----|
| V9  | 4,57 | 5,00 | 6 | 34% |
| V10 | 4,40 | 4,00 | 4 | 40% |
| V11 | 4,41 | 4,00 | 4 | 35% |
| V12 | 4,76 | 5,00 | 6 | 36% |
| V13 | 4,46 | 4,00 | 4 | 37% |
| V14 | 5,51 | 6,00 | 6 | 27% |
| V15 | 5,73 | 6,00 | 7 | 27% |

a. Ha vários modos. O menor valor é mostrado

FONTE: Elaborado pelos autores (2025)

Aprofundando na análise, é notável a fortaleza intrínseca das relações no que tange à confiança e à integridade. A variável V15, que investiga a motivação do fornecedor para tirar proveito de termos contratuais ambíguos, apresenta as pontuações mais elevadas em média (5,73), mediana (6,00) e moda (7), aliadas ao CV mais baixo (27%). Este resultado sugere uma forte percepção de que os fornecedores agem com extrema integridade e que os contratos são, em geral, claros e exequíveis, minimizando brechas para o oportunismo. Em linha com essa percepção de integridade, a V14, que aborda a tentação do fornecedor em reter ou distorcer informações para benefício próprio, também demonstra resultados muito positivos, com média de 5,51, mediana de 6,00 e moda de 6, e um CV de 27%. A alta concordância na ausência de forte tentação indica que a confiança e a transparência são pilares sólidos nessas relações.

Complementarmente, a percepção de que pouco esforço é necessário para detectar se o fornecedor atende às especificações e padrões de qualidade (V8) é alta, com média de 5,21, mediana de 6,00 e moda de 6, e o segundo menor CV (29%), o que indica um bom controle de qualidade ou uma confiança robusta na performance dos fornecedores. Essa facilidade se estende ao monitoramento geral do trabalho do fornecedor (V9), que também exige pouco esforço, com média de 4,57, mediana de 5,00 e moda de 6, e um CV moderado de 34%. Tais resultados são positivos para a gestão da CS, pois reduzem a necessidade de controle excessivo e liberam recursos para atividades de maior valor agregado.

Prosseguindo, observa-se que o uso de Tecnologia da Informação (TI) para o intercâmbio de informações (V5) é percebido como eficaz, com média de 4,81, mediana de 5,00 e moda de 5, e um CV de 36%. Isso denota

uma boa adoção de ferramentas digitais, contribuindo para a agilidade e precisão na comunicação. A constatação de que é relativamente fácil saber se a construtora está recebendo um tratamento justo por parte do fornecedor (V7), com média de 5,05, mediana de 5,00 e moda de 6, e um CV de 33%, reforça a base de equidade e transparência que sustenta essas parcerias. Além disso, há uma boa percepção de que ambas as partes adotam medidas de incentivo para manter o relacionamento (V12), evidenciada por uma média de 4,76, mediana de 5,00 e moda de 6, embora com um CV de 36%, o que aponta alguma variabilidade na aplicação dessas estratégias.

No entanto, a análise também revela áreas que demandam atenção, particularmente onde os coeficientes de variação são mais elevados, apontando para uma inconsistência nas práticas. O compartilhamento de capacidade de produção e previsões de oferta e demanda por parte da construtora (V1) apresenta média de 4,79, mediana de 5,00 e moda de 6, mas com um CV alto de 39%. Da mesma forma, o compartilhamento espontâneo de informações de estoque pelo fornecedor (V2) tem média de 4,45, mediana de 5,00 e moda de 6, porém com um CV ainda maior de 46%. Essa variabilidade sinaliza que, embora existam boas intenções e exemplos de colaboração, a padronização e a consistência no compartilhamento de informações fundamentais ainda são desafios.

A participação do fornecedor nos processos de produção da construtora (V3), com média de 4,33, mediana de 5,00 e moda de 5, e um CV de 44%, aponta para um envolvimento que varia consideravelmente de intensidade. O sistema de pedidos rápidos com o principal fornecedor (V6) também demonstra essa heterogeneidade, com média de 4,24, mediana de 4,00 e moda de 6, mas um elevadíssimo CV de 50,266%, indicando uma disparidade significativa na agilidade dos processos de aquisição. A existência de soluções padrão para problemas com o fornecedor (V10) é moderada (média 4,40, mediana 4,00, moda 4), mas com um CV de 40,140%, assim como a capacidade de resolver

problemas sem alta personalização (V11), com média de 4,41, mediana de 4,00 e moda de 4, e CV de 35%. Estes dados demonstram que, embora se busque alguma padronização, a resolução de problemas ainda pode ser inconsistente e muitas vezes *ad hoc*. A dificuldade para o fornecedor alterar fatos para benefício próprio (V13) apresenta média de 4,46, mediana de 4,00 e moda de 4, com um CV de 37%, revelando que há um controle, mas não é totalmente impenetrável.

No entanto, o ponto mais crítico e que demanda maior atenção reside na variável V4, que avalia a participação do fornecedor na fase de projeto. Com a média mais baixa de toda a análise (2,86), uma mediana de 2,00 e uma moda de 1, e um altíssimo CV de 71,113%, fica evidente que o engajamento do fornecedor nesta etapa é mínimo ou inexistente na maioria dos casos. Essa ausência de colaboração precoce representa uma oportunidade perdida para otimizar custos, prazos e qualidade, já que a expertise dos fornecedores poderia ser valiosa desde a concepção do empreendimento.

Em síntese, a análise revela uma CS na construção civil com sólidos pilares de confiança, integridade e uso crescente de tecnologia para a comunicação. Contudo, há uma disparidade significativa nas práticas de compartilhamento de informações, agilidade dos processos e, criticamente, na integração do fornecedor nas fases iniciais do projeto. Neste sentido, aponta-se que, enquanto a fundação de confiança está bem estabelecida, o setor precisa avançar na padronização e no aprofundamento da colaboração estratégica, especialmente ao engajar os fornecedores mais cedo no ciclo de vida dos projetos. Superar a variabilidade observada e abordar a lacuna na participação em projeto são os próximos passos essenciais para elevar a maturidade e a eficiência da CS da construção.

Prosseguindo com a análise do estudo, a etapa da estatística inferencial, empregando o coeficiente de correlação de Pearson, permite ir além da mera descrição das características das variáveis para explorar as complexas relações e interdependências entre elas. A matriz de correlação geral revela uma

rede predominantemente de relações positivas entre as variáveis analisadas, indicando que o aumento em uma está frequentemente associado ao aumento em outra (QUADRO 9).

Quadro 9 – Correlação de Pearson

| V   | V1     | V2     | V3     | V4     | V5     | V6     | V7     | V8     |
|-----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| V1  | 1      | 0,45** | 0,31** | 0,28** | 0,39** | 0,25** | 0,37** | 0,161  |
| V2  | 0,45** | 1      | 0,35** | 0,30** | 0,52** | 0,162  | 0,55** | 0,21*  |
| V3  | 0,31** | 0,31** | 1      | 0,41** | 0,29** | 0,22*  | 0,33** | 0,22*  |
| V4  | 0,28** | 0,30** | 0,41** | 1      | 0,19*  | 0,24*  | 0,20*  | 0,045  |
| V5  | 0,39** | 0,52** | 0,29** | 0,19*  | 1      | 0,19*  | 0,50** | 0,29*  |
| V6  | 0,25** | 0,162  | 0,22*  | 0,24*  | 0,19*  | 1      | 0,104  | 0,111  |
| V7  | 0,37** | 0,55** | 0,33** | 0,20*  | 0,50** | 0,104  | 1      | 0,33** |
| V8  | 0,161  | 0,21*  | 0,22*  | 0,045  | 0,24*  | 0,111  | 0,33** | 1      |
| V9  | 0,175  | 0,107  | 0,19*  | 0,109  | 0,24*  | 0,035  | 0,32** | 0,67** |
| V10 | 0,29** | 0,164  | 0,171  | 0,19*  | 0,29** | 0,26** | 0,22*  | 0,105  |
| V11 | -0,04  | 0,056  | -0,026 | -0,033 | 0,002  | -0,006 | 0,23*  | 0,28** |
| V12 | 0,35** | 0,45** | 0,31** | 0,30** | 0,57** | 0,27** | 0,59** | 0,40** |
| V13 | 0,13   | 0,29** | 0,170  | 0,168  | 0,21*  | 0,155  | 0,37** | 0,086  |
| V14 | 0,01   | 0,34** | 0,180  | -0,044 | 0,30** | 0,012  | 0,50** | 0,29** |
| V15 |        |        |        |        |        | -0,007 | 0,30** | 0,29** |

| V   | V9     | V10    | V11    | V12     | V13    | V14    | V15    |
|-----|--------|--------|--------|---------|--------|--------|--------|
| V1  | 0,175  | 0,29** | -0,04  | 0,32**  | 0,131  | 0,012  | -0,01  |
| V2  | 0,107  | 0,164  | 0,056  | 0,45**  | 0,29** | 0,34** | 0,139  |
| V3  | 0,195* | 0,171  | -0,03  | 0,31**  | 0,170  | 0,180  | 0,23*  |
| V4  | 0,109  | 0,19*  | -0,03  | 0,30**  | 0,168  | -0,04  | -0,10  |
| V5  | 0,24*  | 0,29** | 0,002  | 0,57**  | 0,21*  | 0,30** | 0,199* |
| V6  | 0,035  | 0,26** | -0,01  | 0,27**  | 0,155  | 0,012  | -0,01  |
| V7  | 0,32** | 0,22*  | 0,23*  | 0,59**  | 0,37** | 0,50** | 0,30** |
| V8  | 0,67** | 0,105  | 0,28** | 0,401** | 0,086  | 0,29** | 0,29** |
| V9  | 1      | 0,155  | 0,30** | 0,36**  | 0,061  | 0,27** | 0,29** |
| V10 | 0,155  | 1      | 0,107  | 0,36**  | 0,34** | 0,25** | 0,186  |
| V11 | 0,30** | 0,107  | 1      | 0,063   | 0,105  | 0,29** | 0,182  |
| V12 | 0,36** | 0,36** | 0,063  | 1       | 0,29** | 0,36** | 0,27** |
| V13 | 0,061  | 0,34** | 0,105  | 0,29**  | 1      | 0,41** | 0,26** |
| V14 | 0,27** | 0,25** | 0,29** | 0,36**  | 0,41** | 1      | 0,75** |
| V15 | 0,29** | 0,186  | 0,182  | 0,27**  | 0,26** | 0,75** | 1      |

\*\* . A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).  
\* . A correlação é significativa no nível 0,05 (2 extremidades).

FONTE: Elaborado pelos autores (2025)

A correlação mais forte e significativa observada, classificada como “alta”, é entre V14 e V15 ( $r = 0,750$ ), onde V14 reflete a ausência de tentação por parte do fornecedor em distorcer informações para benefício próprio, e V15 aborda a ausência de motivação para tirar proveito de termos contratuais não especificados. Este achado sugere que a percepção de integridade e baixa propensão ao oportunismo do fornecedor está intrinsecamente ligada à clareza e exequibilidade dos contratos, reforçando a conclusão da análise descritiva de que a confiança e a ética são pilares fundamentais nas relações estudadas. Portanto, é possível apontar um ambiente transacional maduro que fomenta a colaboração ao minimizar controles excessivos.

Além da correlação de alta magnitude, diversas associações moderadas são evidentes

e contribuem para a compreensão da robustez ou fragilidade da CS. Tal como o compartilhamento proativo de informações de estoque pelo fornecedor (V2) demonstra estar moderadamente associado ao uso de tecnologia para troca de informações (V5,  $r = 0,522$ ), à percepção de um tratamento justo (V7,  $r = 0,550$ ) e à existência de incentivos mútuos para manter o relacionamento (V12,  $r = 0,446$ ). Também, o uso de TI (V5) está moderadamente correlacionado com a percepção de tratamento justo (V7,  $r = 0,503$ ) e com a adoção de incentivos mútuos (V12,  $r = 0,571$ ), indicando que a digitalização não só otimiza processos, mas também fortalece o relacionamento.

A facilidade em saber se há um tratamento justo (V7) está moderadamente associada à presença de incentivos mútuos (V12,  $r = 0,592$ ) e à ausência de tentação do fornecedor para distorcer informações (V14,  $r = 0,496$ ), destacando a interconexão entre equidade, engajamento e integridade.

Ainda, a facilidade em detectar a conformidade de qualidade (V8) e em monitorar o trabalho do fornecedor (V9) apresentam uma forte correlação moderada ( $r = 0,667$ ), sugerindo que onde a qualidade é facilmente verificável, o monitoramento geral se torna menos oneroso, sendo também influenciado pela presença de incentivos mútuos (V12,  $r = 0,401$ ). Um ciclo virtuoso de transparência é inferido pela correlação moderada entre o compartilhamento de informações da construtora (V1) e o compartilhamento de estoque do fornecedor (V2,  $r = 0,445$ ).

Adicionalmente, apesar de a variável V4 ter apresentado baixos resultados na análise descritiva, existe uma correlação moderada ( $r = 0,410$ ) entre a participação do fornecedor na fase de produção (V3) e na fase de projeto (V4), demonstrando uma tendência, ainda que limitada, de engajamento em projeto quando há envolvimento na produção.

Correlações classificadas como “pequenas, mas definidas” são abundantes e, embora estatisticamente significativas, possuem menor impacto prático. Por exemplo, o compartilhamento da construtora (V1) correlaciona-se positivamente com a

participação do fornecedor na produção (V3,  $r = 0,309$ ), no projeto (V4,  $r = 0,285$ ) e com o intercâmbio de TI (V5,  $r = 0,389$ ), sinalizando que as práticas da construtora reverberam em diversas dimensões do relacionamento, mesmo que de forma mais tênue. Da mesma forma, a facilidade de monitoramento (V9) relaciona-se com a existência de soluções padrão para problemas (V10,  $r = 0,300$ ) e com os incentivos mútuos (V12,  $r = 0,363$ ).

Algumas correlações "leves, quase imperceptíveis" também são estatisticamente significativas, como a entre V3 (participação do fornecedor na produção) e V9 (esforço para monitorar,  $r = 0,195$ ), ou entre V4 (participação do fornecedor no projeto) e V5 (intercâmbio de TI,  $r = 0,195$ ), indicando que, apesar de presentes, não são os principais direcionadores mútuos.

Em síntese, as correlações de Pearson confirmam que a gestão da CS na construção civil opera como um ecossistema interligado. A construção da confiança, a promoção da transparência, notadamente por meio da TI, e o investimento contínuo no relacionamento são elementos que se reforçam mutuamente, otimizando a qualidade e a eficiência das transações. No entanto, o ponto fraco identificado na análise descritiva, a baixa participação do fornecedor na fase de projeto (V4), permanece como um desafio a ser superado. Mesmo em um ambiente de relativa confiança e compartilhamento em outras dimensões, a integração do fornecedor no planejamento estratégico ainda não atingiu um patamar ideal, necessitando de intervenções específicas para transformar essa lacuna em uma oportunidade estratégica para aprimorar o desempenho geral da CS.

A fundamentação teórica, centrada na TCT, de autores como Williamson (1975, 1985, 1999) e Dyer (1997), postula que custos adicionais além da produção surgem das próprias transações, influenciados por fatores humanos (racionalidade limitada e oportunismo) e ambientais (incerteza, especificidade e frequência). O objetivo primordial, conforme Ketchen Junior e Hult (2007), é minimizar esses custos. A seção de Discussões ecoa diretamente esses princípios ao identificar a confiança e a integridade (V14,

V15) como pilares para a redução dos custos. A forte percepção de baixa propensão ao oportunismo por parte dos fornecedores (V14 e V15 com médias elevadas e baixos CVs), e sua alta correlação ( $r = 0,750$ ), apoia a visão de que a diminuição do comportamento egoísta e a clareza contratual mitigam as despesas transacionais, alinhando-se à necessidade de monitorar comportamentos conforme John (1984) e Williamson (1985), mas indicando que, neste contexto, esse monitoramento é menos oneroso devido à confiança estabelecida. Além disso, a facilidade em detectar a conformidade da qualidade (V8) e monitorar o trabalho do fornecedor (V9) sugere uma redução dos custos *ex post*, que, segundo Turner e Simister (2001) e Whittington (2008), são geralmente maiores em projetos de construção. O uso eficaz de TI para o intercâmbio de informações (V5), correlacionado com tratamento justo (V7) e incentivos mútuos (V12), exemplifica como ferramentas modernas de comunicação podem otimizar os custos de busca, negociação e coordenação, conforme a TCT de Dyer (1997).

Em contrapartida, os resultados também apontam para fatores que elevam os custos de transação, corroborando os desafios teóricos. A inconsistência no compartilhamento de informações (V1, V2), com altos CVs, reflete diretamente a "incerteza ambiental" e a "racionalidade limitada" (Williamson, 1975), gerando custos adicionais de coordenação e gestão de riscos. A heterogeneidade na participação do fornecedor nos processos de produção (V3) e nos sistemas de pedidos rápidos (V6) (este com elevadíssimo CV de 50,266%) evidencia a falta de padronização e agilidade que, na teoria, contribuiria para custos de má adaptação (Williamson, 1999) e ineficiência operacional. Contudo, o ponto mais crítico e com maior impacto nos custos de transação é a baixa ou inexistente participação do fornecedor na fase de projeto (V4). Essa variável, com a menor média (2,86) e o maior CV (71,113%), sublinha uma oportunidade perdida de alavancar a expertise dos fornecedores para reduzir a "incerteza" (Winch, 1989; Jin; Zhang, 2011) e a "especificidade dos ativos" antes que esta se



torne um fator de risco após a assinatura do contrato (Voordijk; De Haan; Joosten, 2000). Essa lacuna na integração estratégica impede a otimização de custos e prazos desde a concepção do empreendimento, indo de encontro à premissa da TCT de que a gestão eficaz do relacionamento com fornecedores é fundamental para a minimização dos custos em um setor tão complexo e incerto como a construção civil.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo aprofundou a compreensão sobre os fatores do relacionamento com fornecedores que impactam os custos de transação no setor da construção civil, utilizando a lente da TCT. Através de uma pesquisa quantitativa com 111 empresas, as descobertas revelam um cenário multifacetado. Por um lado, aspectos relacionados à confiança e integridade emergem como pilares fundamentais para a minimização desses custos. Variáveis como a ausência de motivação do fornecedor para tirar proveito de termos contratuais ambíguos (V15) e a baixa tentação em reter ou distorcer informações (V14) apresentaram alta concordância e forte correlação, sugerindo um ambiente transacional maduro onde a ética e a clareza contratual reduzem a necessidade de monitoramento oneroso, alinhando-se aos preceitos de Williamson (1985) e John (1984). A facilidade em monitorar a conformidade da qualidade (V8) e o trabalho do fornecedor (V9), bem como o uso eficaz da TI (V5) para troca de dados, também foram identificados como elementos que contribuem positivamente, otimizando os custos de busca, negociação e coordenação, conforme destacado por Dyer (1997).

Contudo, a pesquisa também apontou áreas críticas que elevam os custos de transação, revelando inconsistências e lacunas significativas nas práticas atuais. A inconsistência no compartilhamento de informações entre construtoras e fornecedores (V1 e V2, com altos coeficientes de variação) reflete a incerteza ambiental e a racionalidade limitada propostas por Williamson (1975), gerando custos adicionais de coordenação e riscos. A heterogeneidade na participação do

fornecedor nos processos de produção (V3) e, de forma ainda mais acentuada, nos sistemas de pedidos rápidos (V6), aponta para a falta de padronização e agilidade, contribuindo para custos de má adaptação (WILLIAMSON, 1999). O achado mais crítico e com maior impacto nos custos de transação é a baixa ou inexistente participação do fornecedor na fase de projeto (V4). Com a menor média e o maior coeficiente de variação, essa lacuna representa uma oportunidade estratégica perdida para alavancar a expertise dos fornecedores, reduzindo a incerteza (WINCH, 1989) e a especificidade dos ativos desde as etapas iniciais, antes que se tornem fatores de risco após a assinatura do contrato, conforme discutido por Voordijk, de Haan e Joosten (2000).

A contribuição científica deste trabalho reside na validação empírica e no aprofundamento da TCT no contexto específico da gestão da CS da construção civil. Ao identificar e mensurar, por meio das análises descritiva e inferencial, os fatores que efetivamente impactam os custos de transação, tanto os que os minimizam (confiança, integridade, TI) quanto os que os elevam (compartilhamento inconsistente, baixa participação em projeto), a pesquisa oferece insights práticos. Esses insights são valiosos para o fortalecimento dos vínculos interorganizacionais e a subsequente redução de custos, elevando a eficiência e a competitividade de um setor tradicionalmente fragmentado. O estudo, ao focar nos custos *ex post* e na interconexão entre as variáveis de relacionamento, fornece um arcabouço para que construtoras possam desenvolver estratégias mais eficazes de gestão de fornecedores, transformando lacunas como a pouca integração na fase de projeto em oportunidades estratégicas para aprimorar o desempenho geral da CS.

## REFERÊNCIAS

- ABDEL-GALIL, E.; IBRAHIM, A. H.; ALBORKAN, A. Assessment of transaction costs for construction projects. **International Journal of Construction Management**, p. 1-14, 2020.
- AIBINU, A. A.; LING, F. Y. Y.; OFORI, G. Structural equation modelling of organizational justice and cooperative behaviour in the construction project



claims process: contractors' perspectives. **Construction Management and Economics**, v. 29, n. 5, p. 463-481, 2011.

ALSTON, L. J.; GILLESPIE, W. Resource coordination and transaction costs: a framework for analyzing the firm/market boundary. **Journal of Economic Behavior & Organization**, v. 11, n. 2, p.191-212, 1989.

BAJARI, P.; TADELIS, S. Incentives versus transaction costs: a theory of procurement contracts. **Rand Journal of Economics**, v. 32, n. 3, p. 387-407, 2001.

BARTHÉLEMY, J.; QUÉLIN, B. V. Complexity of outsourcing contracts and ex post transaction costs: an empirical investigation. **Journal of Management Studies**, v. 43, n. 8, p. 1775-1797, 2006.

BASIRU, J. O.; EJIOFOR, C. L.; ONUKWULU, E. C.; ATTAH R. U. The impact of contract negotiations on supplier relationships: A review of key theories and frameworks for organizational efficiency. **International Journal of Multidisciplinary Research and Growth Evaluation**, v. 4, n. 1, p. 788-802, 2023.

BREMER, W.; KOK, K. The Dutch construction industry: a combination of competition and corporatism. **Building Research and Information**, v. 28, n. 2, p. 98-108, 2000.

BRISCOE, G.; DAINTY, A. Construction supply chain integration: an elusive goal? **Supply Chain Management: an International Journal**, v. 10, n. 4, p. 319-326, 2005.

BUSSAB, W. O.; MORETTIN, P. A. (2013). **Estatística básica**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

CHEN, G.; ZHANG, G.; XIE, Y. M. Impact of transaction attributes on transaction costs in project alliances: disaggregated analysis. **Journal of Management in Engineering**, v. 31, n. 4, p. 04014054, 2015.

CHOI, T. Y.; KRAUSE, D. R. The supply base and its complexity: Implications for transaction costs, risks, responsiveness, and innovation. **Journal of Operations Management**, v. 24, n. 5, p. 637-652, 2006.

CORSTEN, D.; KUMAR, N. Do suppliers benefit from collaborative relationships with large retailers? An empirical investigation of efficient consumer response adoption. **Journal of Marketing**, v. 69, n. 3, p. 80-94, 2005.

CROOK, T. R. et al. Organizing around transaction costs: what have we learned and where do we go from here? **Academy of Management Perspectives**, v. 27, n. 1, p. 63-79, 2013.

DUDKIN, G. I.; VÄLILÄ, T. Transaction costs in public-private partnerships: a first look at the evidence. **Competition and Regulation in Network Industries**, v. 1, n. 2, p. 307-330, 2006.

DYER, J. H. Effective interfirm collaboration: how firms minimize transaction costs and maximize complements. **Strategic Management Journal**, v. 23, n. 8, p. 707-725, 1997.

DYER, J. H.; SINGH, H. The relational view: cooperative strategy and sources of interorganizational competitive advantage. **Academy of Management Review**, v. 23, n. 4, p. 660-679, 1998.

EASTERBY-SMITH, M.; THORPE, R.; LOWE, A. **Management Research: an introduction**. 6. Ed. Londres: Sage, 2021.

FIGUEIREDO, A. D.; SILVA JR., J. S. Correlação de Pearson. **Fisioterapia em Movimento**, v. 22, n. 4, p. 553-560, 2009.

FISHER, R. J. Social desirability bias and the validity of indirect questioning. **Journal of Consumer Research**, v. 20, n. 2, p. 303-315, 1993.

FUKUYAMA, F. **Trust: the social virtues and the creation of prosperity**. New York: The Free Press, 1995.

FUSSELL et al. The relationship between social capital, transaction costs, and organizational outcomes: a case study. **Corporate Communications: an International Journal**, v. 11, n. 2, pp. 148-161, 2006.

GASSENHEIMER, J. B.; HOUSTON, F. S.; DAVIS, J. C. The role of economic value, social value, and perceptions of fairness in interorganizational relationship retention decisions. **Journal of the Academy of Marketing Science**, v. 26, n. 4, p. 322-337, 1998.

GROVER, V.; MALHOTRA, M. K. Transaction cost framework in operations and supply chain management research: theory and measurement. **Journal of Operations Management**, v. 21, n. 4, p. 457-473, 2003.

GUO, L. et al. Transaction costs in construction projects under uncertainty. **Kybernetes**, v. 445, n. 6, p. 866-883, 2016.

HAIR JUNIOR, J. F. et al. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookmann, 2005.

HAN, W.; HUANG, Y. HUGHES, M.; ZHANG, M. A relação de compromisso entre confiança e desconfiança na colaboração da cadeia de suprimentos. **Industrial Marketing Management**, v. 98, p. 93-104, 2021.

HEIDE, J. B.; STUMP, Rodney L. Performance implications of buyer-supplier relationships in industrial markets: a transaction cost explanation. **Journal of Business Research**, v. 32, n. 1, p. 57-66, 1995.

HUANG, M. C.; YEN, G. F.; LIU, T. C. Reexamining supply chain integration and the supplier's performance relationships under uncertainty. **Supply Chain Management**, v. 19, n. 1, pp. 64-78, 2014.

HUGHES, W. et al. **Procurement in the construction industry: the impact and cost of alternative market and supply processes**. London: Taylor & Francis, 2006.

JEONG, J. G. et al. Framework of manufacturer and supplier relationship in the manufactured housing

industry. **Journal of Management in Engineering**, v. 29, n. 4, p. 369-381, 2013.

JIN, X. H.; ZHANG, G. Modelling optimal risk allocation in PPP projects using artificial neural networks. **International Journal of Project Management**, v. 29, n. 5, p. 591-603, 2011.

JOBIN, D. A transaction cost-based approach to partnership performance evaluation. **Evaluation**, v. 14, n. 4, p. 437-465, 2008.

JOHN, G. An empirical investigation of some antecedents of opportunism in a marketing channel. **Journal of Marketing Research**, v. 21, n. 3, p. 278-289, 1984.

JU, Q.; DING, L.; SKIBNIEWSKI, M. J. Optimization strategies to eliminate interface conflicts in complex supply chains of construction projects. **Journal of Civil Engineering and Management**, v. 23, n. 6, p. 712-726, 2017.

KETCHEN JUNIOR, D. J.; HULT, G. Tomas M. Toward greater integration of insights from organization theory and supply chain management. **Journal of Operations Management**, v. 25, n. 2, p. 455-458, 2007.

KLEIN, B.; CRAWFORD, R. G.; ALCHIAN, A. A. Vertical integration, appropriable rents, and the competitive contracting process. **The journal of Law and Economics**, v. 21, n. 2, p. 297-326, 1978.

KRAINER, J. A. **Vantagem de custo de transação na criação de capital social em empresas de construção civil: uma abordagem relacional**. 2021. 263f. Doutorado em Engenharia Civil - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

LANGFIELD-SMITH, K.; GREENWOOD, M. R. Developing co-operative buyer-supplier relationships: a case study of Toyota. **Journal of Management Studies**, v. 35, n. 3, p. 331- 353, 1998.

LANIER JUNIOR, D.; WEMPE, W. F.; ZACHARIA, Z. G. Concentrated supply chain membership and financial performance: chain-and firm-level perspectives. **Journal of Operations Management**, v. 28, n. 1, p. 1-16, 2010.

LI, H. et al. Factors that affect transaction costs in construction projects. **Journal of Construction Engineering and Management**, v. 139, n. 1, p. 60-68, 2013.

MORGAN, R. M.; HUNT, S. D. The commitment-trust theory of relationship marketing. **Journal of Marketing**, v. 58, n. 3, p. 20-38, 1994.

OTHMAN, A. A. et al. Modelling marketing resources, procurement process coordination and firm performance in the Malaysian building construction industry. **Engineering, Construction and Architectural Management**, v. 22, n. 6, p. 644-668, 2015.

PATIL, K.; GARG, V.; GABALDON, J.; PATIL, H.; NIRANJAN, S.; HAWKINS T. Firm performance in digitally integrated supply chains: a combined

perspective of transaction cost economics and relational exchange theory. **Journal of Enterprise Information Management**, v. 37, n. 2, p. 381-413, 2024.

PILLING, B. K.; CROSBY, L. A.; JACKSON JUNIOR, D. W. Relational bonds in industrial exchange: an experimental test of the transaction cost economic framework. **Journal of Business Research**, v. 30, n. 3, p. 237-251, 1994.

RAHMAN, M. M.; KUMARASWAMY, M. M. Minimising transaction costs, maximising relational benefits and optimising risk management-through partnering in Hong Kong projects. **International Journal for Construction Marketing**, vol. 3 No. 2, pp. 51 – 72, 2002.

RAJEH, M.; TOOKEY, J. E.; ROTIMI, J. O. B. Estimating transaction costs in the New Zealand construction procurement. **Engineering, Construction and Architectural Management**, v. 22, n. 2, p. 242-267, 2015.

RINDFLEISCH, A.; HEIDE, J. B. Transaction cost analysis: past, present, and future applications. **Journal of marketing**, v. 61, n. 4, p. 30-54, 1997.

SOLIÑO, A. S.; SANTOS, P. G. Transaction costs in transport public-private partnerships: comparing procurement procedures. **Transport Reviews**, v. 30, n. 3, p. 389-406, 2010.

TOLEDO, J. C. de; OVALLE, I. S. S. (1981). **Estatística para administradores**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1981.

TURNER, J. R.; SIMISTER, S. J. Project contract management and a theory of organization. **International Journal of Project Management**, v. 19, n. 8, p. 457-464, 2001.

UM, K.; KIM, S. The effects of supply chain collaboration on performance and transaction cost advantage: the moderation and non linear effects of governance mechanisms. **International Journal of Production Economics**, v. 217, p. 97-111, 2019.

VOORDIJK, H.; DE HAAN, J.; JOOSTEN, G. Changing governance of supply chains in the building industry: a multiple case study. **European Journal of Purchasing and Supply Management**, v. 6, n. 3-4, p. 217-225, 2000.

WHITTINGTON, J. M. **The transaction cost economics of highway project delivery: design-build contracting in three states**. University of California, Berkeley, ProQuest Dissertations Publishing, 2008.

WILLIAMSON, O. E. **Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications**. New York: Free Press, 1975.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism**. Nova York: The Free Press, 1985.

WILLIAMSON, O. E. Strategy research: governance and competence perspectives. **Strategic Management Journal**, v. 20, n. 12, p. 1087-1108, 1999.

WILLIAMSON, O. E. Outsourcing: transaction cost economics and supply chain management. **Journal**

**of Supply Chain Management**, v. 44, n. 2, p. 5-16, 2008.

WINCH, G. M. The construction firm and the construction project: a transaction cost approach. **Construction Management and Economics**, v. 7, n. 4, p. 331-345, 1989.



UNIFACEAR

# SABERES JURÍDICOS

# CIDADE PARA QUEM? GENTRIFICAÇÃO E A LUTA PELO DIREITO À MORADIA

## *City For Whom? Gentrification and the Struggle for the Right to Housing*

**Lucas Burda Zottos do Quadro**

Graduando em Direito.

lucasbzq@gmail.com

**Eduardo Schamne Barbosa**

Professor Unifacear

eduardo.barbosa@unifacear.edu.br

**Resumo:** Este trabalho analisa a gentrificação como fenômeno urbano que contribui para o deslocamento forçado de populações vulneráveis nas grandes capitais brasileiras. A partir de uma abordagem jurídica e interdisciplinar, a pesquisa investiga a desconexão entre o direito constitucional à moradia e a realidade da exclusão urbana promovida por políticas de reurbanização e especulação imobiliária. A metodologia empregada nesta pesquisa é de cunho qualitativo, de abordagem dedutiva e de caráter documental e bibliográfico. Foram analisados dados estatísticos, estudos de caso e marcos legais nacionais e internacionais, com destaque para as práticas de higienização social, como as remoções de pessoas em situação de rua durante a alta temporada em cidades litorâneas. O trabalho discute ainda a ausência de reconhecimento jurídico dos deslocados internos e os desafios que isso impõe à efetividade dos direitos humanos nas políticas urbanas. Por fim, são apresentadas recomendações para políticas públicas inclusivas e caminhos para futuras pesquisas. A análise conclui que o Estado brasileiro, ao negligenciar a proteção dessas populações, contribui para a reprodução das desigualdades e viola os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da função social da cidade.

**Palavras-chave:** Gentrificação. Direito à moradia. Deslocamento forçado. Direitos humanos.

**Abstract:** This research analyzes gentrification as an urban phenomenon contributing to the forced displacement of vulnerable populations in Brazil's major cities. Using a legal and interdisciplinary approach, the study explores the disconnection between the constitutional right to housing and the urban exclusion resulting from redevelopment policies and real estate speculation. This research adopts a qualitative methodology, based on a deductive approach and supported by documentary and bibliographic sources. Statistical data, case studies, and national and international legal frameworks are examined, with special attention to social cleansing practices, such as the forced removal of homeless people during peak tourist seasons in coastal cities. The study also discusses the lack of legal recognition for internally displaced persons and the challenges this presents to the effectiveness of human rights in urban policies. Finally, it presents recommendations for inclusive public policies and directions for future research. The analysis concludes that the Brazilian State, by failing to protect these populations, contributes to the perpetuation of inequalities and violates the constitutional principles of human dignity and the social function of the city.

**Keywords:** Gentrification. Right to housing. Forced displacement. Human rights



## 1. INTRODUÇÃO

O processo de reestruturação dos espaços urbanos no Brasil tem se intensificado nas últimas décadas sob o discurso da revitalização, da sustentabilidade e da modernização. No entanto, tais transformações nem sempre se realizam de forma equitativa. Em especial, os grandes centros urbanos brasileiros vêm sendo marcados por dinâmicas que promovem a elitização de determinadas regiões e o consequente deslocamento das populações historicamente estabelecidas.

Dentre os fenômenos urbanos contemporâneos que mais intensificam esse quadro, destaca-se a gentrificação, entendida como o processo de substituição da população de menor renda por grupos sociais com maior poder aquisitivo, impulsionado pela valorização imobiliária e pelas políticas de requalificação urbana.

A gentrificação não implica apenas uma mudança paisagística ou funcional do território, como também envolve a reorganização social do espaço urbano, impactando diretamente o direito à cidade, à moradia e à permanência territorial. Em muitos casos, esse fenômeno tem gerado deslocamentos involuntários, nos quais populações vulneráveis são afastadas de seus locais de origem por pressões econômicas, decisões administrativas ou intervenções estatais, ainda que não sejam formalmente expulsas.

A justificativa desta pesquisa reside, portanto, na urgência social, jurídica e política de investigar como a gentrificação opera na contramão dos direitos constitucionais, aprofundando as desigualdades urbanas e invisibilizando os grupos afetados por esse processo.

Diante desse cenário, formula-se o seguinte problema de pesquisa: A gentrificação causa deslocamento forçado nos grandes centros urbanos do Brasil? A partir dessa indagação, este trabalho tem como objetivo geral: Analisar a gentrificação como causa de deslocamento forçado nos grandes centros urbanos do Brasil.

Para alcançar tal finalidade, a pesquisa foi estruturada em sete capítulos.

No capítulo 2, apresenta-se uma análise introdutória ao conceito de gentrificação e suas implicações sociais e urbanas. Aborda-se a transformação dos espaços urbanos à luz dos processos de exclusão, destacando-se como a requalificação promovida sob a lógica do capital pode resultar na remoção indireta das populações locais, especialmente em cidades como Curitiba.

O capítulo 3 examina o fenômeno à luz do ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo da Constituição Federal de 1988. Compara-se a realidade urbana excludente com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, do direito à moradia e da função social da propriedade e da cidade. A análise jurídica busca demonstrar o descompasso entre o texto constitucional e a efetivação de direitos nas práticas de gestão urbana.

No capítulo 4, discute-se o impacto da gentrificação no campo dos direitos humanos. O enfoque recai sobre as violações sistemáticas resultantes da negação do direito à moradia e do deslocamento de populações vulneráveis, com base em parâmetros de justiça social, equidade e inclusão.

O capítulo 5 aborda a interface entre o direito internacional e os deslocamentos forçados, situando a gentrificação como fenômeno que pode configurar violação a compromissos assumidos pelo Estado brasileiro em tratados internacionais. Discute-se a responsabilidade estatal, tanto pela ação quanto pela omissão, frente às obrigações de garantir o direito à cidade e à moradia adequada.

No capítulo 6, o trabalho se debruça sobre a dimensão empírica do fenômeno, analisando estudos de caso de cidades brasileiras. Analisa-se a gentrificação em números e em narrativas, evidenciando-se tanto os impactos sociais concretos quanto às formas de resistência protagonizadas por sujeitos coletivos. Destacam-se experiências em Curitiba, São Paulo, Guarujá e Balneário Camboriú, o que confere materialidade à análise teórica, revelando o modo como a lógica excludente do urbanismo é contestada por meio da mobilização social.

Por fim, o capítulo 7 apresenta propostas e caminhos para o enfrentamento dos efeitos da gentrificação. Discutem-se medidas de política pública que visam garantir o direito à permanência, como regulação fundiária, proteção de inquilinos e mecanismos de inclusão habitacional nos centros urbanos.

Trata-se de uma abordagem propositiva, voltada à superação das desigualdades socioespaciais e à construção de um urbanismo comprometido com os direitos humanos.

A estrutura do trabalho, portanto, orienta-se por uma lógica dedutiva e qualitativa, buscando compreender a gentrificação não apenas como fenômeno urbano, mas como expressão de violações de direitos que exigem respostas jurídicas, institucionais e sociais articuladas.

## 2. DESVENDANDO A GENTRIFICAÇÃO

A gentrificação tem se consolidado como um dos fenômenos urbanos mais controversos das últimas décadas, especialmente nas grandes regiões metropolitanas brasileiras. Este capítulo propõe uma análise crítica dos efeitos sociais, jurídicos e territoriais desse processo, evidenciando suas múltiplas dimensões de exclusão, segregação e desigualdade.

O item 2.1 examina a gentrificação como um instrumento de requalificação urbana que, embora frequentemente associado a discursos de revitalização, sustentabilidade e modernidade, desencadeia mecanismos sistemáticos de expulsão de populações vulneráveis. A valorização imobiliária, articulada com políticas públicas direcionadas à criação de novos espaços urbanos, redefine os usos do solo e impõe transformações que desestruturam comunidades historicamente estabelecidas, comprometendo direitos fundamentais como a moradia e a permanência no território.

Na sequência, o item 2.2 aprofunda a análise ao tratar da exclusão habitacional e da elitização das áreas centrais. A impossibilidade de permanência das classes populares nos territórios reurbanizados, somada à ausência de medidas de proteção habitacional eficazes, resulta na migração compulsória para periferias

desprovidas de infraestrutura básica. Trata-se de uma dinâmica que transforma o direito à cidade em privilégio de poucos e intensifica a fragmentação socioespacial dos centros urbanos, esvaziando a diversidade e impondo uma nova lógica de consumo e padronização cultural.

Dessa forma, o capítulo busca demonstrar que a gentrificação não se limita à reconfiguração física do espaço urbano, mas representa um desafio direto à efetivação dos princípios constitucionais da dignidade humana, da função social da propriedade e do direito à cidade, exigindo do poder público uma resposta normativa que priorize a justiça territorial e a inclusão social.

### 2.1 GENTRIFICAÇÃO: TRANSFORMAÇÃO OU EXCLUSÃO?

Nas últimas décadas, os grandes centros urbanos brasileiros vêm sendo palco de intensos processos de requalificação urbana, muitas vezes sustentados pelo discurso da revitalização e da sustentabilidade. No entanto, tais iniciativas têm acarretado efeitos colaterais socialmente prejudiciais, entre os quais se destaca a gentrificação. Este fenômeno consiste na substituição da população originária de determinadas regiões por grupos sociais com maior poder aquisitivo, impulsionada pela valorização imobiliária e pelo aumento do custo de vida nas áreas reurbanizadas. Como define Smith (2006, p. 18):

"O processo pelo qual bairros tradicionalmente ocupados por classes populares são convertidos em áreas de classe média, através da valorização do solo urbano."

A gentrificação, ao mesmo tempo em que promove transformações físicas e econômicas nos territórios, impõe uma lógica de expulsão e segregação social, que recai de maneira mais severa sobre populações em situação de vulnerabilidade. Em Curitiba, por exemplo, os projetos de requalificação ambiental e de criação de áreas verdes, como os parques Barigui, Tanguá e Tingui, são apontados como catalisadores do fenômeno da gentrificação verde.

Esse conceito, também conhecido como "ecogentrificação", descreve o processo

em que a implementação de melhorias ambientais e projetos de sustentabilidade (como parques, ciclovias e áreas de lazer "verdes"), embora aparentemente benéficos, elevam o custo de vida e o valor imobiliário da região. Como consequência, os moradores tradicionais, geralmente de menor renda, são incapazes de arcar com os novos custos e acabam sendo deslocados.

Tal fenômeno evidencia-se pelo deslocamento compulsório de moradores das áreas adjacentes, resultando na exclusão territorial. Como demonstra Abreu et al., "as políticas públicas urbanas foram influenciadas por agentes gentrificadores como parte de um projeto de construção de imagem da cidade" (Abreu et al., 2021, p. 2), o que aprofunda a dissociação entre planejamento urbano e justiça social.

Nesse cenário, intensifica-se a ocorrência de deslocamento forçado, entendida como o deslocamento involuntário de populações provocado por pressões econômicas, decisões administrativas ou remoções físicas conduzidas pelo Estado. Jubilut e Madureira (2014, p. 12) observam que a migração forçada se caracteriza pela:

"Impossibilidade de permanecer no território de origem, seja por razões ambientais, econômicas, sociais ou políticas, sem que haja necessariamente um deslocamento internacional".

Ainda que muitos desses deslocamentos não sejam formalmente reconhecidos como violações de direitos humanos, elas provocam a ruptura de vínculos territoriais e comunitários, afetando principalmente pessoas em situação de rua e habitantes de ocupações precárias.

O marco constitucional brasileiro assegura, no artigo 6º, o direito à moradia como direito social fundamental. Complementarmente, o artigo 5º, inciso XXIII, determina que a propriedade deve cumprir sua função social. Assim, a violação ao direito à moradia compromete diretamente a dignidade da pessoa humana. Para Piovesan, "a violação do direito à moradia compromete a dignidade humana e perpetua a exclusão social" (Piovesan, 2021, p. 87), impondo ao Estado não apenas o dever de implementar políticas afirmativas, mas também o de

controlar os impactos excludentes das intervenções urbanas.

Dessa forma, revela-se imperativo examinar criticamente a inter-relação entre gentrificação e movimentações forçadas nas grandes capitais brasileiras, à luz do ordenamento jurídico interno e dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado em matéria de direitos humanos. Compreender essa dinâmica é essencial para a formulação de políticas públicas urbanas verdadeiramente inclusivas, centradas na proteção das populações vulnerabilizadas e na efetivação da função social da cidade.

## 2.2 EXCLUSÃO HABITACIONAL E ELITIZAÇÃO DAS ÁREAS URBANAS

A exclusão habitacional configura-se como um dos efeitos mais severos da gentrificação, promovendo a elitização dos espaços urbanos e restringindo o acesso às áreas centrais apenas às camadas sociais de maior poder aquisitivo.

Esse processo se materializa na medida em que a valorização imobiliária e o encarecimento dos aluguéis inviabilizam a permanência das populações de baixa renda nos territórios requalificados, conduzindo à sua gradual expulsão para periferias com menor infraestrutura e oferta de serviços públicos (Abreu et al., 2021).

Essa dinâmica instaura uma divisão espacial evidente: os centros urbanos e regiões mais bem localizadas passam a ser dominados por uma elite econômica, enquanto os grupos vulneráveis, notadamente as classes trabalhadoras, são deslocados para zonas urbanas periféricas, frequentemente desprovidas de equipamentos públicos essenciais.

A gentrificação, nesse contexto, intensifica a segregação socioespacial, pois transforma espaços anteriormente acessíveis em enclaves elitizados, convertendo o direito à cidade — conforme formulado por Lefebvre e consagrado por diversos instrumentos jurídicos — em privilégio de poucos.

Trata-se, portanto, de uma problemática que transcende a dimensão econômica e alcança o campo da justiça social e dos direitos humanos.

A Constituição Federal de 1988, ao reconhecer a moradia como um direito social fundamental (Brasil, 1988, art. 6º), e ao exigir o cumprimento da função social da propriedade (art. 5º, XXIII), impõe ao poder público o dever de assegurar a permanência das populações urbanas em seus territórios de origem. Segundo Piovesan (2021, p. 87), “a violação do direito à moradia compromete a dignidade humana e perpetua a exclusão social”, o que exige a formulação de políticas públicas que, além de inclusivas, sejam também distributivas.

No entanto, observa-se que os programas de revitalização urbana frequentemente operam como instrumentos de valorização do solo e de atração de capital imobiliário, promovendo melhorias em transporte, segurança e infraestrutura, mas sem a devida regulação estatal para impedir a expulsão das comunidades locais.

A ausência de medidas, como o controle de aluguéis e a garantia de habitação social acessível, favorece a lógica especulativa e contribui para o agravamento das desigualdades e da marginalização urbana (Smith, 2006).

A reconfiguração das áreas centrais também é acompanhada por um processo simbólico de apagamento cultural. A nova identidade urbana construída a partir da gentrificação tende a ignorar os elementos históricos, culturais e sociais das comunidades anteriormente estabelecidas, substituindo a diversidade pela homogeneização que atende às demandas de consumo de uma nova classe média urbana. Como destaca Abreu et al. (2021), esse fenômeno acarreta a desfiguração do tecido social e cultural, dificultando a consolidação de uma urbanização democrática e plural.

Diante disso, é fundamental que o planejamento urbano adote uma abordagem pautada pela equidade, priorizando a permanência das comunidades tradicionais nas áreas requalificadas.

A implementação de medidas de proteção habitacional, como subsídios, regulação de aluguéis e produção de habitação social nos centros urbanos, revela-se essencial para garantir que os processos de transformação urbana não resultem em

exclusão, mas sim em inclusão e justiça territorial.

Somente dessa forma será possível assegurar o direito à cidade como expressão concreta da dignidade humana e da função social da urbe.

### 3. ENTRE DIREITOS E REALIDADE: A QUESTÃO CONSTITUCIONAL

A Constituição Federal de 1988 consagrou a moradia e a função social da propriedade e da cidade como pilares do Estado Democrático de Direito, inserindo-os no conjunto de direitos sociais e fundamentais. Contudo, a distância entre a normatividade constitucional e a realidade urbana brasileira tem se aprofundado diante de processos como a gentrificação, que promovem o deslocamento forçado de populações vulneráveis, a elitização dos centros urbanos e a mercantilização do território.

Este capítulo se propõe a examinar o modo como a gentrificação impacta diretamente os direitos constitucionalmente assegurados, com especial atenção ao direito à moradia e à função social da cidade. No item 3.1, é abordada a violação de direitos fundamentais a partir da atuação do mercado imobiliário e da omissão estatal, revelando como a especulação urbana contribui para aprofundar desigualdades e comprometer a dignidade humana. Discute-se o papel das normas constitucionais e dos tratados internacionais de direitos humanos como instrumentos de resistência jurídica frente a tais processos excludentes.

Em seguida, o item 3.2 analisa o princípio da função social da cidade e a responsabilidade do Estado na contenção da gentrificação e na promoção de políticas urbanas inclusivas. O foco recai sobre a obrigação constitucional de ordenar o desenvolvimento urbano de forma a garantir o bem-estar coletivo, a permanência territorial e a efetividade do direito à cidade. A omissão dos poderes públicos diante da elitização dos espaços urbanos e da expulsão indireta de moradores revela uma falência da função pública urbanística e reforça a urgência por medidas normativas e institucionais de proteção social.

Ao longo deste capítulo, propõe-se uma reflexão crítica sobre a fragilidade da efetividade constitucional frente às dinâmicas excludentes da urbanização contemporânea, e a necessidade de reorientar o planejamento urbano em direção à justiça social, à inclusão e à dignidade.

### 3.1 GENTRIFICAÇÃO E O DIREITO À MORADIA: ANÁLISE JURÍDICA DA VIOLAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS PELA ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA E CONCENTRAÇÃO DE RIQUEZA URBANA

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consolidou o direito à moradia como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Tal proteção encontra-se prevista no artigo 6º, como direito social, e no artigo 5º, inciso XXIII, que condiciona o exercício do direito de propriedade ao atendimento da função social (BRASIL, 1988).

Esses dispositivos refletem um compromisso constitucional com a justiça social, a dignidade da pessoa humana e a superação das desigualdades estruturais.

Contudo, a realidade das cidades brasileiras evidencia um descompasso profundo entre norma e prática. A gentrificação, enquanto fenômeno urbano impulsionado pela valorização artificial do solo urbano e pela lógica especulativa, atua como um mecanismo de expulsão silenciosa das populações vulneráveis dos centros urbanos. Tal processo contradiz os princípios constitucionais de inclusão e dignidade.

Para Piovesan (2021, p. 89):

“O direito à moradia constitui condição de exercício de outros direitos fundamentais e deve ser compreendido à luz do princípio da dignidade da pessoa humana”;

O que revela o impacto sistêmico da negação desse direito.

Esse cenário é agravado por políticas públicas que, sob o discurso de “revitalização” ou “requalificação urbana”, promovem intervenções que resultam no aumento da valorização imobiliária e do custo de vida em regiões historicamente ocupadas por populações de baixa renda. Ocorre, assim, a chamada “remoção por mercado”, caracterizada por exclusões socioeconômicas

que não exigem necessariamente ações diretas do Estado, mas que são legitimadas por sua omissão ou por medidas normativas que favorecem o capital privado.

Conforme apontam Abreu et al. (2021, p. 2), “a produção capitalista da cidade, ao privilegiar interesses privados, tende a marginalizar segmentos sociais historicamente vulnerabilizados”.

No campo jurídico, essa realidade impõe desafios tanto interpretativos quanto políticos. A função social da propriedade, prevista constitucionalmente, deve ser compreendida como um freio ao exercício do direito de propriedade quando este se coloca em oposição aos interesses coletivos.

Segundo Medina (2019, p. 342), “o Estado deve coibir o uso da propriedade de forma anti social, especialmente quando este acarreta a expulsão ou exclusão de grupos já marginalizados”.

Além disso, o ordenamento jurídico brasileiro é reforçado por compromissos internacionais em matéria de direitos humanos, como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), que impõe aos Estados a obrigação de assegurar o direito à moradia adequada. Nesse sentido, Gussoli (2022, p. 45) observa que “a convencionalização do Direito Administrativo impõe à administração pública o dever de alinhar suas políticas urbanas aos compromissos assumidos no plano internacional”.

A gentrificação, nesse contexto, configura violação não apenas ao direito à moradia, mas também aos princípios da igualdade material e ao direito à cidade — este entendido como o direito de permanecer no território, participar das decisões urbanas e usufruir de seus benefícios e espaços públicos.

A inexistência de políticas eficazes de controle da especulação imobiliária, de proteção a inquilinos e ocupantes de imóveis, e de garantia aos direitos das pessoas em situação de rua, tem resultado em um quadro reiterado de violação de direitos fundamentais, incompatível com os valores do Estado Democrático de Direito.

Em síntese, o contraste entre o texto constitucional e a realidade urbana expõe uma crise de efetividade do direito, na qual os



direitos fundamentais são esvaziados diante da lógica da acumulação de capital e da mercantilização do espaço urbano.

Diante disso, torna-se urgente o fortalecimento de mecanismos normativos e institucionais capazes de assegurar o direito à moradia e enfrentar os processos contemporâneos de deslocamento forçado mascarados sob a retórica da modernização urbana.

### 3.2 A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E A RESPONSABILIDADE DO ESTADO NA PREVENÇÃO DA GENTRIFICAÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 incorporou, por meio do artigo 182, o princípio da função social da cidade, estabelecendo que a política de desenvolvimento urbano deve ser conduzida pelo poder público municipal com vistas a "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes" (BRASIL, 1988). Tal diretriz articula-se diretamente com os direitos fundamentais à moradia, à dignidade da pessoa humana e à igualdade, conformando uma concepção coletiva do espaço urbano que transcende o uso individual da propriedade.

A função social da cidade atua, portanto, como um limite constitucional ao urbanismo excludente e impõe ao Estado o dever de garantir que a produção e gestão do espaço urbano estejam orientadas pelo interesse público e pela justiça social.

A omissão estatal diante de processos como a gentrificação — que promovem a elitização de bairros centrais e o deslocamento de moradores de baixa renda — representa uma violação dos compromissos constitucionais de inclusão e equidade territorial. Conforme adverte Medina (2019, p. 842), "a política urbana não pode ser entendida como mera expressão de planejamento técnico ou econômico; ela deve respeitar os direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana".

O planejamento urbano, nesse sentido, deve estar ancorado em princípios como a participação democrática, a sustentabilidade, a equidade e o respeito à diversidade socioespacial. Esses princípios estão previstos

no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), o qual constitui o principal instrumento normativo voltado à efetivação da função social da cidade e da propriedade urbana.

Entretanto, observa-se que diversas ações do poder público, ao priorizar investimentos em infraestrutura e serviços em regiões valorizadas, acabam por intensificar os processos de gentrificação, sem assegurar mecanismos de proteção às populações residentes.

Como resultado, ocorrem remanejamentos involuntários, despejos indiretos e a ruptura de vínculos comunitários e redes de solidariedade, afetando diretamente o direito à cidade. Nessa linha, Gussoli (2022, p. 57) observa que "o Estado que promove reurbanização sem mecanismos de proteção social contribui para a conversão da cidade em ativo financeiro, desprovida de seu papel social".

A responsabilidade do Estado brasileiro é igualmente reforçada pelos compromissos internacionais assumidos. Documentos como a Convenção Americana de Direitos Humanos, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e a Agenda 2030 da ONU reconhecem o direito à moradia adequada e impõem obrigações positivas aos Estados no sentido de garantir sua concretização.

Ademais, a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos tem afirmado que os Estados são responsáveis não apenas por ações diretas que violem direitos humanos, mas também por omissões e políticas públicas ineficazes que permitam ou perpetuem violações sistemáticas (Paiva; Heemann, 2020, p. 231).

Dessa forma, a omissão do Estado frente aos efeitos da gentrificação deve ser compreendida como forma de violação estrutural de direitos, sobretudo por atingir de forma desproporcional populações vulneráveis e por perpetuar desigualdades raciais, econômicas e de gênero.

Como ressalta Piovesan (2021, p. 113):

"A concretização dos direitos humanos exige políticas públicas deliberadas, eficazes e participativas, sob pena de se tornarem promessas normativas vazias".

Assim, a função social da cidade impõe ao Estado a obrigação não apenas de regulamentar o uso e a ocupação do solo de maneira justa, mas também de intervir ativamente na prevenção da expulsão econômica de seus cidadãos.

Isso exige a adoção de políticas como a delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), a concessão de subsídios habitacionais, a proteção de locatários, a regulação do mercado imobiliário e a inclusão efetiva de grupos historicamente marginalizados nos processos decisórios de planejamento urbano.

#### **4. A INVISIBILIDADE JURÍDICA DOS DESLOCADOS INTERNOS: UM DESAFIO CONSTITUCIONAL E INTERNACIONAL**

A questão dos deslocados internos — indivíduos ou grupos forçados a abandonar sua residência habitual sem cruzar fronteiras nacionais — ainda carece de reconhecimento e proteção efetiva no ordenamento jurídico brasileiro.

Apesar da existência de um robusto arcabouço constitucional de direitos fundamentais e da ratificação de relevantes tratados internacionais de direitos humanos, os deslocamentos internos forçados, especialmente aqueles vinculados à gentrificação, permanecem à margem da normatividade estatal, evidenciando uma grave lacuna jurídica e institucional.

A Constituição Federal de 1988 consagra, no caput do artigo 5º, o princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento da República, e, no artigo 6º, elenca a moradia como direito social, ao lado da educação, saúde, trabalho, lazer, segurança e outros.

No entanto, a garantia formal desses direitos tem se mostrado insuficiente para assegurar proteção às populações vulneráveis que são removidas de maneira indireta, mediante mecanismos econômicos como a elevação do custo de vida, a valorização fundiária e a reconfiguração do uso do solo urbano.

Tais deslocamentos, ao ocorrerem fora do escopo tradicional das remoções administrativas ou desapropriações diretas, não

são contemplados pelas políticas públicas voltadas à habitação, reassentamento ou assistência social. Frequentemente, essas populações são confundidas com migrantes voluntários ou sequer reconhecidas pelas estatísticas oficiais.

Como observam Jubilut e Madureira (2014, p. 12), “a ausência de dados sistematizados sobre migrantes forçados internos contribui para a perpetuação da invisibilidade institucional e para a negligência do Estado diante da complexidade do fenômeno”.

A inexistência de uma política nacional para deslocamentos internos urbanos contrasta com a presença de respostas mais estruturadas para situações de calamidade pública ou desastres ambientais. Essa omissão é especialmente grave quando considerada à luz da jurisprudência internacional de direitos humanos, que estabelece obrigações estatais não apenas em relação a migrantes internacionais, mas também a deslocados internos.

Os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Deslocamento Interno (1998), assim como os debates no marco de Cartagena +30, reforçam tal entendimento (Jubilut; Madureira, 2014, p. 15).

No contexto interamericano, a Corte Interamericana de Direitos Humanos tem progressivamente ampliado o escopo da proteção às vítimas de deslocamentos internos, reconhecendo que a omissão estatal pode configurar violação indireta de direitos fundamentais.

Nessa linha, Gussoli (2022, p. 131) assinala que:

“A omissão estatal frente a deslocamentos urbanos forçados pode ser compreendida como forma indireta de violação de direitos humanos, em especial do direito à moradia e à proteção contra o deslocamento arbitrário”.

A inexistência de reconhecimento jurídico específico para os deslocados internos por gentrificação acarreta a negação de direitos básicos, como o acesso a serviços públicos, programas habitacionais e participação nos processos decisórios que impactam diretamente seus territórios.

Além disso, essa invisibilidade institucional dificulta a judicialização da temática, uma vez que não há tipificação normativa clara que permita responsabilizar o Estado de forma direta e objetiva.

A superação desse quadro exige o reconhecimento jurídico do deslocamento interno como fenômeno autônomo, demandando respostas normativas e políticas específicas. Isso passa pela incorporação de categorias como “migração urbana forçada” e “deslocamento por gentrificação” em políticas habitacionais, levantamentos censitários, legislações urbanas e instrumentos de planejamento territorial.

Como bem sintetiza Piovesan (2021, p. 127):

“a efetividade dos direitos humanos demanda um Estado proativo, que identifique os sujeitos invisibilizados e promova ações que concretizem os direitos formalmente garantidos”.

Assim, enfrentar a invisibilidade jurídica dos deslocados internos equivale a reafirmar o compromisso constitucional com a dignidade da pessoa humana, a igualdade e a função social da cidade.

## **5. GENTRIFICAÇÃO, DESPEJOS E A HIGIENIZAÇÃO SOCIAL: A REALIDADE DOS DESLOCAMENTOS FORÇADOS NAS CAPITAIS BRASILEIRAS**

Os efeitos concretos da gentrificação nas grandes capitais brasileiras manifestam-se não apenas por meio das transformações estéticas no espaço urbano, mas, sobretudo, na intensificação dos processos de remoção forçada de populações vulneráveis.

Tal processo afeta de forma particularmente grave pessoas em situação de rua, locatários de baixa renda e moradores de ocupações. Em cidades como São Paulo, Rio de Janeiro e Curitiba, a combinação entre especulação imobiliária, elevação dos aluguéis e requalificação seletiva de áreas centrais tem culminado na ampliação dos despejos e deslocamentos indiretos.

Dados levantados por observatórios urbanos e fontes institucionais indicam que, apenas no ano de 2022, São Paulo registrou aproximadamente 1.840 despejos judiciais e

extrajudiciais; o Rio de Janeiro, 1.530; Curitiba, 790; Salvador, 1.020; e Florianópolis, 670.

Em paralelo, observou-se aumento significativo nos valores de locação residencial: 12,5% em São Paulo, 14,7% em Florianópolis e 9,2% em Curitiba, conforme dados da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE, 2022).

É importante ressaltar, contudo, a dificuldade em correlacionar estatisticamente esses números de forma direta à gentrificação, dada a ausência de dados oficiais específicos que monitorem o deslocamento forçado por razões de mercado ou valorização imobiliária.

Esses indicadores evidenciam a supremacia da lógica de valorização urbana sobre a garantia do direito à moradia, perpetuando um quadro de vulnerabilidade e instabilidade territorial. Conforme observa Piovesan (2021, p. 122):

“A especulação imobiliária e o mercado financeiro urbano tornam-se forças excludentes quando não são reguladas pelo Estado, conduzindo à negação prática de direitos constitucionalmente assegurados”.

Além dos despejos formais, há ainda práticas de remoção indireta ou disfarçada. Nas cidades litorâneas, sobretudo durante a alta temporada turística, é recorrente a atuação de agentes públicos em ações popularmente denominadas de “carrocinhas humanas”, que consistem na retirada forçada de pessoas em situação de rua ou comerciantes informais de áreas valorizadas.

Em tais ações, frequentemente legitimadas por discursos de “ordem pública” ou “revitalização”, ignora-se o direito à dignidade dessas pessoas, sem oferta de alternativas habitacionais ou encaminhamento à rede de assistência social.

Em Florianópolis, a Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina denunciou, em relatório de 2021, a remoção forçada de mais de 130 pessoas em situação de rua da Avenida Beira-Mar Norte, sem qualquer tipo de acolhimento institucional, configurando violação ao direito de ir e vir e ao princípio da dignidade humana (Defensoria Pública de SC, 2021).

Tais práticas configuram modernas expressões da higienização social, ou seja, estratégias que buscam remover da paisagem urbana indivíduos considerados “indesejáveis” do ponto de vista estético, moral ou econômico.

Como argumenta Abreu et al. (2021, p. 2):

“A gentrificação, quando acompanhada por práticas de exclusão física e simbólica, opera como um dispositivo de segregação social e racial, mascarado por discursos de modernização e desenvolvimento urbano”.

Do ponto de vista jurídico, a omissão estatal — ou sua atuação ativa em tais práticas — constitui violação aos princípios constitucionais e às obrigações internacionais assumidas pelo Brasil. A Constituição de 1988, em seu artigo 1º, inciso III, consagra a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito, e o artigo 6º reconhece a moradia como direito social. Em âmbito internacional, os Princípios Orientadores da ONU sobre Deslocamento Interno (1998) impõem aos Estados o dever de prevenir e reparar os deslocamentos forçados internos, inclusive os decorrentes de políticas públicas ou omissões legislativas.

Diante disso, a permanência de práticas como despejos em massa e remoções sazonais evidencia a profunda distância entre o ordenamento jurídico e a realidade urbana vivenciada por milhares de brasileiros.

Conforme afirma Gussoli (2022, p. 131):

“A efetivação do direito à moradia exige uma ação estatal proativa e redistributiva, capaz de resistir às pressões do mercado e afirmar o primado da dignidade sobre o lucro urbano”.

## 6. OS DESAFIOS DA GENTRIFICAÇÃO NO BRASIL: ESTUDOS DE CASO

A gentrificação, embora muitas vezes apresentada como parte de estratégias de modernização e revitalização urbana, manifesta-se de forma concreta na vida de milhares de brasileiros e brasileiras por meio do deslocamento forçado, da fragmentação de vínculos comunitários e da exclusão territorial.

Os impactos desse fenômeno não se limitam às estatísticas ou aos diagnósticos técnicos, pois atravessam subjetividades, rompem memórias coletivas e desestruturam redes de pertencimento.

Este capítulo propõe uma abordagem empírica e territorializada da gentrificação, por meio da análise de casos emblemáticos em cidades brasileiras. No item 6.1, apresentam-se evidências concretas de como a lógica de valorização do solo urbano afeta populações vulnerabilizadas, especialmente em contextos de requalificação ambiental ou turística, como observado em Curitiba, São Paulo, Guarujá e Balneário Camboriú. Nesses espaços, a exclusão se revela tanto pela pressão econômica quanto por ações administrativas, que intensificam o processo de expulsão indireta de comunidades inteiras.

Já no item 6.2, o foco recai sobre as formas de resistência que emergem dessas dinâmicas. Movimentos sociais, ocupações urbanas, comitês de bairro e redes de apoio têm se constituído como forças políticas e jurídicas de enfrentamento à gentrificação, reivindicando o direito à permanência, à moradia e à cidade. Ao articular a resistência à cidadania ativa, esses sujeitos coletivos reafirmam o papel transformador da mobilização popular diante da lógica mercantil do urbanismo seletivo.

Assim, os estudos de caso aqui apresentados não apenas ilustram a materialidade da gentrificação no Brasil, mas também denunciam a persistência de um modelo urbano excludente, contra o qual resistências plurais se erguem em defesa da dignidade, da justiça espacial e da função social da cidade.

### 6.1 EXCLUSÃO EM NÚMEROS: ANÁLISES DE CIDADES BRASILEIRAS

Por trás dos números e das estatísticas estão vidas impactadas, lares desfeitos e vínculos comunitários rompidos. A gentrificação não se limita ao deslocamento físico de indivíduos; ela também fragmenta histórias, memórias e relações de pertencimento.

### 6.2 FORMAS DE RESISTÊNCIA E A LUTA PELA PERMANÊNCIA

Todavia, as trajetórias de deslocamento forçado nas cidades brasileiras também são atravessadas por práticas de resistência, organização popular e lutas por permanência territorial.

Em Curitiba, por exemplo, moradores da Cidade Industrial de Curitiba (CIC) foram submetidos a processos de remoção vinculados a projetos de requalificação ambiental nas imediações do Parque Barigui. Em resposta, comunidades locais constituíram comitês de bairro, acionaram a Defensoria Pública e, em alguns casos, lograram a suspensão judicial das ordens de despejo.

Conforme relatam Abreu et al. (2021), "a resistência comunitária revelou o poder da mobilização coletiva frente à lógica segregadora do capital urbano" (p. 2), revelando que, mesmo diante da pressão institucional e econômica, formas de solidariedade e luta podem emergir como instrumentos de contenção da exclusão.

Na região central de São Paulo, as ocupações urbanas organizadas por movimentos sociais como a Frente de Luta por Moradia (FLM) e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) têm desempenhado papel crucial na visibilização das desigualdades urbanas e na reivindicação do direito à moradia em áreas centrais. Tais movimentos promovem não apenas resistência à remoção, mas também a construção de soluções habitacionais autogestionadas, fundadas nos princípios da solidariedade, da função social da propriedade e da democratização do espaço urbano.

Nas cidades litorâneas, como Guarujá e Balneário Camboriú, trabalhadores informais e pessoas em situação de rua têm denunciado práticas reiteradas de violência institucional, especialmente durante a alta temporada turística. Recolhimentos compulsórios, remoções forçadas e transferências arbitrárias têm sido caracterizadas por organizações da sociedade civil como formas de "limpeza social", cujos objetivos se alinham à lógica estética e econômica da gentrificação sazonal.

Tais práticas têm sido contestadas por defensorias públicas, organizações não governamentais e redes de apoio que atuam

na proteção de direitos de populações em situação de vulnerabilidade extrema.

Como observa Piovesan (2021, p. 145):

"A resistência dos sujeitos de direitos revela a potência transformadora da cidadania ativa, que recusa a condição de invisibilidade e afirma sua presença nos espaços urbanos".

Assim, as narrativas de deslocamento forçado devem ser compreendidas também como narrativas de reivindicação, de luta por reconhecimento e de reafirmação da dignidade humana diante das contradições do urbanismo seletivo.

## 7. REFLEXÕES E POSSIBILIDADES: DESAFIOS PARA A INCLUSÃO URBANA

A análise do fenômeno da gentrificação e de seus impactos sobre o direito à moradia nos grandes centros urbanos brasileiros evidencia que a produção do espaço urbano no país continua fortemente subordinada à lógica da valorização imobiliária e do capital financeiro, em detrimento da justiça social e da efetividade dos direitos fundamentais.

Embora a Constituição da República de 1988, bem como os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, reconheçam expressamente o direito à moradia, a função social da cidade e da propriedade, e a proteção contra deslocamentos forçados, o que se observa na prática é a recorrente exclusão dos grupos mais vulnerabilizados dos espaços urbanos centrais (Brasil, 1988; Pidesc, 1966).

Os desafios para a promoção da inclusão urbana são múltiplos e interligados. Em primeiro lugar, destaca-se a fragilidade do Estado na contenção da especulação imobiliária e na regulação do mercado fundiário urbano.

A ausência de políticas públicas voltadas ao enfrentamento das externalidades negativas da gentrificação, aliada à participação ou omissão do poder público em projetos de reurbanização voltados à elite econômica, tem contribuído para a manutenção e ampliação das desigualdades espaciais e sociais.

Em segundo lugar, observa-se a invisibilidade jurídica dos deslocados internos,



especialmente daqueles afetados por processos de expulsão indireta, como a elevação dos aluguéis, a transformação de áreas populares em zonas comerciais e a reconfiguração simbólica dos territórios urbanos por meio de discursos de “revitalização” e “modernização”.

A ausência de diretrizes normativas específicas ou de uma política nacional sobre deslocamentos urbanos forçados agrava a vulnerabilidade desses sujeitos, dificultando o acesso a reparações, garantias de permanência e mecanismos de justiça (Jubilut; Madureira, 2014).

O desafio mais premente, entretanto, reside na necessidade de reconciliação entre a produção da cidade e a efetivação dos direitos humanos. Isso implica superar a lógica mercantil e utilitarista que transforma a cidade em ativo financeiro e reafirmar seu caráter de bem comum, espaço de realização da cidadania plena e de inclusão social.

Para tanto, torna-se indispensável a retomada do compromisso constitucional com a dignidade da pessoa humana, com vistas à construção de cidades que assegurem o usufruto equitativo dos benefícios da urbanização por todos, independentemente de classe, renda, raça ou origem (Piovesan, 2021).

Enfrentar esses desafios exige uma profunda revisão crítica das práticas correntes de planejamento urbano, bem como a formulação e implementação de políticas públicas orientadas por princípios de equidade, participação democrática e justiça territorial.

Trata-se de uma exigência urgente e inadiável para a consolidação de cidades comprometidas com os direitos fundamentais e com a diversidade social, cultural e econômica de seus habitantes.

## 7.2 RECOMENDAÇÕES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS INCLUSIVAS

A superação das consequências sociais da gentrificação e a prevenção dos deslocamentos forçados nas cidades brasileiras exigem uma reformulação profunda e estrutural das políticas públicas urbanas, guiadas por valores de justiça distributiva,

cumprimento da função social da cidade e promoção dos direitos humanos.

Com base nos dados e análises desenvolvidos neste trabalho, é possível apontar diretrizes fundamentais para a construção de políticas urbanas mais inclusivas e comprometidas com a dignidade da pessoa humana.

Isso pressupõe a aplicação efetiva dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), como o parcelamento, edificação e uso compulsório, a outorga onerosa do direito de construir, o IPTU progressivo no tempo, o **usucapião coletivo** e a delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

A implementação estratégica desses instrumentos visa impedir a expulsão de populações vulneráveis dos territórios urbanos e garantir sua permanência, sobretudo em áreas centrais com infraestrutura consolidada.

Outra medida urgente refere-se à criação de uma política nacional específica de proteção contra o deslocamento urbano forçado.

Tal política deve abarcar tanto os despejos judiciais quanto os deslocamentos indiretos resultantes de políticas públicas de valorização fundiária, ações administrativas ou omissões estatais. Entre os mecanismos a serem previstos, destacam-se a notificação prévia obrigatória, mediação comunitária, reassentamento digno, compensações financeiras proporcionais e garantias de acesso continuado a serviços públicos essenciais.

A efetividade dessas políticas demanda, ainda, a institucionalização da gestão democrática da cidade, conforme previsto no artigo 2º do Estatuto da Cidade. Para isso, é indispensável assegurar a participação ativa e vinculante da população, especialmente dos grupos historicamente marginalizados, nos processos decisórios do planejamento urbano.

Instrumentos como conselhos de política urbana, audiências públicas com efeitos normativos e ampla transparência das informações urbanísticas são fundamentais para prevenir a captura das decisões por interesses econômicos e pelo capital imobiliário.

No campo das políticas habitacionais, recomenda-se a priorização de programas que promovam a produção de habitação de interesse social em áreas bem localizadas, a requalificação de imóveis ociosos, a regularização fundiária de assentamentos informais e o fomento à autogestão habitacional por meio de cooperativas e movimentos sociais.

Experiências exitosas como o Programa Crédito Solidário e iniciativas de cooperativas urbanas evidenciam o potencial transformador de práticas participativas e comunitárias de acesso à moradia.

Adicionalmente, é necessário ampliar a formação de agentes públicos, operadores do direito e planejadores urbanos para a incorporação de uma abordagem interseccional dos direitos urbanos.

A gentrificação e os deslocamentos forçados incidem de forma desproporcional sobre pessoas negras, mulheres, idosos, pessoas com deficiência, migrantes e comunidades tradicionais. Políticas públicas efetivamente inclusivas devem reconhecer essas intersecções e atuar na mitigação das vulnerabilidades múltiplas e sobrepostas.

Como afirma Piovesan (2021, p. 127):

“A universalização dos direitos humanos passa necessariamente pelo reconhecimento das desigualdades históricas e pela implementação de políticas públicas que concretizem o princípio da igualdade material”.

Nesse sentido, políticas públicas urbanas que visam garantir o direito à cidade não podem ser neutras: devem ser propositadamente orientadas pela justiça social, pela equidade territorial e pela promoção ativa da cidadania urbana.

### 7.3 CAMINHOS PARA ESTUDOS FUTUROS

O presente trabalho buscou contribuir para uma compreensão crítica da gentrificação como fenômeno urbano promotor de exclusão social e violação de direitos fundamentais nas grandes cidades brasileiras.

Ao evidenciar os impactos desse processo sobre o direito à moradia e à cidade, enfatizou-se a necessidade de políticas

públicas inclusivas, bem como o fortalecimento do papel regulador do Estado e da participação popular na gestão urbana. No entanto, considerando a complexidade e a transversalidade da temática, impõem-se diversas possibilidades de aprofundamento e ampliação das investigações futuras.

Em primeiro lugar, recomenda-se o desenvolvimento de estudos empíricos interdisciplinares que articulem saberes das áreas do Direito Constitucional, geografia urbana, sociologia e políticas públicas.

Tais estudos devem buscar mapear com maior precisão os impactos da gentrificação em territórios específicos, bem como caracterizar os perfis socioeconômicos e demográficos dos grupos afetados por processos de remoção direta ou indireta. A adoção de metodologias qualitativas e participativas — como histórias de vida, etnografias urbanas e cartografias sociais — poderá capturar dimensões subjetivas e comunitárias não visíveis nas análises quantitativas tradicionais.

Outra linha promissora de investigação refere-se à avaliação da eficácia dos instrumentos urbanísticos previstos na legislação brasileira, especialmente aqueles dispostos no Estatuto da Cidade, quanto à contenção da valorização especulativa e à promoção da função social da propriedade e da cidade. Estudos comparativos entre municípios que implementaram tais instrumentos — como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), outorga onerosa e IPTU progressivo — e aqueles que não os aplicaram poderão gerar subsídios valiosos para o aperfeiçoamento das políticas urbanas.

Também se revela relevante o aprofundamento de pesquisas sobre a judicialização dos processos de remoção urbana e a atuação do Poder Judiciário em ações envolvendo despejos coletivos e deslocamentos forçados.

Analisar como os tribunais brasileiros têm interpretado os dispositivos constitucionais relacionados à moradia, à dignidade da pessoa humana e à função social da propriedade poderá revelar tanto os limites quanto as potencialidades do sistema de

justiça na proteção de direitos em face das dinâmicas urbanas excludentes.

No plano internacional, há espaço para investigações voltadas à articulação entre o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a proteção dos deslocados internos urbanos, especialmente à luz da jurisprudência recente da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Tais estudos poderão contribuir para consolidar o reconhecimento normativo da gentrificação como fator de deslocamento forçado, bem como para formular parâmetros internacionais de responsabilização estatal diante de omissões ou práticas lesivas aos direitos urbanos.

Adicionalmente, sugere-se o fortalecimento de agendas de pesquisa voltadas à construção de indicadores específicos sobre gentrificação e deslocamento urbano forçado, baseados em metodologias padronizadas e sensíveis às desigualdades interseccionais.

A criação de bancos de dados públicos, abertos e colaborativos é essencial para romper com a invisibilidade estatística que marca as populações atingidas e para subsidiar decisões legislativas, administrativas e judiciais baseadas em evidências empíricas robustas.

Em suma, os estudos futuros sobre gentrificação e direitos urbanos devem manter um compromisso ético e político com a transformação da realidade social, contribuindo para a edificação de cidades mais justas, democráticas e sensíveis às desigualdades estruturais que moldam a produção do espaço urbano no Brasil.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou analisar criticamente os impactos da gentrificação no contexto urbano brasileiro, com ênfase na sua interface com os direitos humanos e o direito constitucional urbano. A partir do desenvolvimento dos capítulos dois ao sete, foi possível sistematizar uma série de conclusões relevantes para a compreensão do fenômeno e para a formulação de políticas públicas comprometidas com a justiça socioespacial.

No capítulo 2, ao desvendar o conceito de gentrificação, verificou-se que esse processo se manifesta como uma forma de

reestruturação urbana que promove a valorização de determinadas áreas em detrimento da permanência das populações originárias. Foi possível concluir que a gentrificação não é neutra, mas sim uma expressão concreta da exclusão social, ao transformar o espaço urbano em ativo de mercado e restringir o acesso à cidade às classes de maior poder aquisitivo.

No capítulo 3, abordou-se o descompasso entre os direitos assegurados pela Constituição Federal e a realidade das políticas urbanas. Constatou-se que, embora o direito à moradia e a função social da propriedade estejam formalmente protegidos, a atuação omissiva do Estado diante da especulação imobiliária tem contribuído para a negação concreta desses direitos. A ausência de mecanismos efetivos de regulação do solo urbano e de proteção habitacional evidencia uma crise de efetividade normativa, que compromete a função pública do planejamento urbano.

No capítulo 4, discutiu-se a tensão entre os processos de desenvolvimento urbano e os direitos humanos. Observou-se que a gentrificação gera impactos que ultrapassam o campo físico e econômico, afetando diretamente os vínculos culturais, comunitários e identitários dos territórios. Ficou evidente que o modelo de desenvolvimento hegemônico nas cidades brasileiras tem aprofundado desigualdades históricas, marginalizando populações já vulnerabilizadas e comprometendo o direito à cidade como direito coletivo.

O capítulo 5 tratou do papel do direito internacional e da jurisprudência em direitos humanos na proteção contra os deslocamentos forçados. Concluiu-se que os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro reforçam a obrigação de garantir políticas urbanas inclusivas, participativas e orientadas pela dignidade humana. A inércia estatal ou a adoção de políticas que fomentem a expulsão de comunidades representa violação a essas obrigações, sendo necessária a integração normativa entre o plano constitucional e o plano internacional.

No capítulo 6, por meio da análise de estudos de caso em diferentes cidades brasileiras, verificou-se que a gentrificação apresenta características específicas em contextos diversos, mas mantém um padrão de exclusão territorial e ruptura comunitária. Por outro lado, identificou-se a emergência de práticas de resistência e organização popular como formas legítimas de enfrentamento à lógica de expulsão. Essas experiências demonstraram que, mesmo diante de processos estruturais de exclusão, é possível afirmar a cidadania ativa e o direito à permanência no território.

Por fim, no capítulo 7, foram sistematizadas propostas para o enfrentamento da gentrificação. Constatou-se que a regulação do mercado imobiliário, a implementação de zonas de interesse social, a oferta de moradia digna em áreas centrais e o fortalecimento da participação popular são medidas essenciais para conter os efeitos do urbanismo excludente. Destacou-se ainda a necessidade de o poder público assumir a centralidade do planejamento urbano como instrumento de garantia de direitos, superando a lógica privatista que tem orientado a ocupação do solo nas grandes cidades brasileiras.

Em síntese, esta pesquisa revelou que a gentrificação – longe de representar um mero fenômeno urbano – constitui um desafio jurídico, social e político que exige respostas institucionais integradas, com base na justiça social, na função pública da cidade e na efetivação concreta dos direitos fundamentais.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Beatriz F. et al. Gentrificação verde na cidade de Curitiba. **Revista Ímpeto**, Maceió, n. 11, pg 40-45 dez. 2021.
- DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Relatório sobre violações de direitos na alta temporada**. Florianópolis, 2021.
- FARIA, M. R. **Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira**. Brasília: Funag, 2015.
- GUSSOLI, Felipe K. **Tratados de direitos humanos e direito administrativo**. Curitiba: Íthala, 2022.
- JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena +30. **REMHU Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 11-33, jul./dez. 2014.
- MEDINA, José Miguel Garcia. **Constituição Federal comentada: com jurisprudência selecionada do STF e de outros tribunais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.
- MESQUITA, Lucas Ponte; GODOY, Juliana de. Redes, renda e metrópole: análise da distribuição do capital médio em Curitiba/PR e Florianópolis/SC. In: **ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR**, 20., 2023, Belém. Anais [...]. Belém: ANPUR, 2023.
- ORNELAS, Letícia Primon de. **Análise espacial aplicada à distribuição de rendimento per capita segundo os bairros de Curitiba**. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Estatística) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.
- PAULI, E.; ALMEIDA, L. P. Migração, trabalho e violação de direitos no Brasil. **TraHs números especiais nº8: Mobilidade Humana**, Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), pg 15-12 2022. Disponível em: <https://www.unilim.fr/trahs/4720>.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.
- SMITH, Neil. **The new urban frontier: gentrification and the revanchist city**. London: Routledge, 2006.
- ZAMBERLAM, J. **O processo migratório no Brasil e os desafios da mobilidade humana na globalização**. Porto Alegre: Pallotti, 2004.

# ABUSO DE PODER ECONÔMICO NO PLEITO ELEITORAL: CONSEQUÊNCIAS E DESAFIOS

## *Abuse of economic power in electoral contest: consequences and challenges*

### SCHEYLA MARA FURLAN ANTUNES

Bacharelada em Direito no Centro  
Universitário UNIFACEAR. Bacharela em  
Relações Internacionais nas Faculdades  
Integradas do Brasil (UNIBRASIL). Servidora  
Pública.  
sscheyla@hotmail.com

### EDUARDO SCHAMNE BARBOSA

Professor de Direito Constitucional e  
Metodologia da Pesquisa no Centro  
Universitário UNIFACEAR. Doutorando em  
Direito do Estado na Universidade Federal do  
Paraná (UFPR). Mestre em Direitos Humanos e  
Políticas Públicas pela Pontifícia Universidade  
Católica do Paraná (PUCPR).  
eduardo.barbosa@unifacear.edu.br

**Resumo:** O artigo explora o abuso de poder econômico como um fator de distorção nos pleitos eleitorais, analisando suas consequências e os desafios para combatê-lo. Almeja identificar as implicações dessa conduta delituosa na distorção dos resultados e a efetividade dos instrumentos de controle, como a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). A metodologia pauta-se na análise doutrinária e estudo de caso. Ressalta-se a importância da Justiça Eleitoral para salvaguardar a soberania popular, o exercício pleno da cidadania e a legitimidade de seus respectivos processos. Além da conceituação de abuso de poder econômico, o artigo perpassa acerca do uso excessivo de recursos para benefício de candidaturas, a ofensa à legislação e lisura das eleições, com suas devidas penalidades. A legislação pertinente, desde o Código Eleitoral de 1965, a LC 64/90 (Lei de Inelegibilidades) e a Lei 9.504/97 (Lei das Eleições), prevê sanções como cassação de mandato e inelegibilidade e evoluiu para focar na gravidade da conduta, excluindo a potencialidade de alterar o resultado. Conclui-se que para se ter um resultado efetivo das AIJEs, exige-se uma vigilância ativa, probatória e de mecanismos legais que permitam "desmascarar" e punir essas práticas, seja com persistência investigativa, uso de tecnologia, quebra de sigilos e aprimoramento constante da legislação.

**Palavras-chave:** Direito Eleitoral. 2. Abuso de Poder Econômico. 3. Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE).

**Abstract:** The article explores economic abuse of power as a distorting factor in electoral contests, analyzing its consequences and the challenges in combating it. It aims to identify the implications of this illicit conduct in distorting election results and the effectiveness of control instruments, such as the Judicial Electoral Investigation Action (AIJE). The methodology is based on doctrinal analysis and case study. The study highlights the crucial role of the Electoral Justice system in safeguarding popular sovereignty, the full exercise of citizenship, and the legitimacy of electoral processes. Beyond conceptualizing economic abuse of power, the article demonstrates how the excessive use of resources for the benefit of candidacies infringes upon the normality and fairness of elections, with such illicit acts being duly penalized, as evidenced in recent rulings by the Superior Electoral Court. Relevant legislation, including the 1965 Electoral Code, Supplementary Law 64/90 (Ineligibility Law), and Law 9.504/97 (Electoral Law), prescribes sanctions like mandate revocation and ineligibility. This legal framework has evolved to focus on the gravity of the conduct, rather than its potential to alter the election outcome. It is concluded that for an effective result of the AIJEs demands active, evidentiary vigilance and legal mechanisms that allow for unmasking and punishing these practices, whether through persistent investigation, technological use, breach of secrecy, or continuous improvement of legislation.



**Keywords:** 1. Electoral Law. 2. Economic Abuse of Power. 3. Judicial Electoral Investigation Action (AIJE).

## 1. INTRODUÇÃO

O presente estudo almeja analisar determinados mecanismos de combate ao abuso de poder econômico no Brasil, à luz da legislação vigente e da doutrina, sobre suas implicações no resultado das eleições. O abuso de poder econômico é duramente punido no Direito Eleitoral, sendo considerado fator de distorção no pleito e representando um real atentado à democracia. Por isso, deve-se preservar o bem jurídico tutelado: a liberdade do voto, a legitimidade e a normalidade das eleições, a fim de garantir a democracia participativa e a legítima representação política (Chamon, 2011).

Assim, o problema de pesquisa, objeto de análise deste artigo, visa elencar quais são as principais consequências jurídicas do abuso de poder econômico na distorção do resultado do pleito eleitoral e quais os desafios que obstam os resultados efetivos dos instrumentos de controle e penalidade.

Historicamente, rememorando o Brasil Imperial, as eleições eram decididas nos gabinetes de governo através da violência, suborno e pressão para garantir a vitória do candidato apoiado. Já no período da República, existiam as eleições a “bico de pena”, cujo resultado era fraudado, por meio da “degola” do candidato opositor que vencesse. Nesse caso, o candidato vencedor não tinha seu resultado reconhecido pela Comissão Verificadora dos Poderes, que alterava as atas (documentos eleitorais). (MENDES, 2022).

Nesta perspectiva, é possível fazer um contraponto à Teoria das Elites, cuja essência leva ao entendimento de como a política e a história de fato funcionam. A principal ideia dessa teoria mostra que em todos os momentos da história e em qualquer tipo de sistema político, sempre existiu um grupo pequeno de pessoas (a elite ou classe dirigente) que está no comando. Assim, em qualquer sociedade organizada, há sempre uma minoria que detém o poder, enquanto a maioria da população não participa desse controle.

Desse modo, como um instrumento de equilíbrio e exercício de cidadania, a Justiça Eleitoral foi criada em 1932. Entretanto, foi extinta pelo Estado Novo em 1937 e reinstalada em 1945 por meio da Lei Agamenon, após o término do regime de exceção. Em seu retorno, assume superlativa importância enquanto ente regulador do pleito eleitoral. Com mais de oito décadas de existência, ela salvaguarda a igualdade de oportunidades entre os candidatos e partidos e combate abusos em campanhas eleitorais.

Um notável avanço, que contribuiu com essa regulação, adveio com o início da informatização do processo eleitoral, por meio do marco da unificação do eleitorado em 1985. A adoção do processamento eletrônico de dados, isto é, o uso das urnas eletrônicas, consolidou-se em todo o país, alcançando 100% nas eleições municipais de 2000. Assim, essa medida representou a resposta necessária contra as fraudes de contagem de votos que eram realizadas inicialmente por meio de cédulas.

Posto isso, além de se buscar uma regulação eficaz do processo de votação e apuração dos votos, é fundamental também estabelecer normas que impeçam a manipulação da opinião pública.

Assim, tem-se por objetivo geral no presente estudo, analisar os efeitos do abuso de poder econômico na distorção do resultado do pleito eleitoral e identificar os desafios para a efetividade dos instrumentos de controle e penalidade à luz da doutrina e legislação vigente.

Ainda, pertinente aos objetivos específicos: o diagnóstico dos efeitos da conduta delituosa do abuso de poder econômico no pleito eleitoral, a análise da efetividade dos instrumentos de controle e penalidade sob uma perspectiva normativa e a identificação das consequências e os desafios do abuso de poder econômico no pleito eleitoral.

Neste sentido, a pesquisa em tela se propõe a elencar os desafios enfrentados para salvaguardar a efetividade dos instrumentos de controle e penalidade, como no caso das Ações de Investigação Judicial Eleitoral - AIJEs,

que podem culminar nas perdas de mandato eletivo e inelegibilidades.

À vista disso, justifica-se tal debate, tendo em vista ser fundamental para fortalecer os princípios da democracia representativa na sociedade contemporânea, e garantir a legitimidade dos resultados nas eleições do país com igualdade de oportunidades e lisura de todo esse processo.

Especificamente, no que tange à conduta ilícita de abuso de poder econômico, ela é um mal manifesto de diversas faces e modos, desde a compra de votos, o financiamento ilícito de campanhas, a utilização da máquina pública administrativa favorecendo determinado candidato, até a própria propaganda eleitoral, realizada desproporcionalmente, a qual deve ser repelida.

Vale ressaltar que a própria Constituição Federal de 1988 disciplina em seu artigo 14, § 9º, que, através de Lei Complementar, versará acerca de casos de inelegibilidade, bem como seus respectivos prazos de cessação, justamente para escudar a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico.

Ainda, em seu § 10º, a Carta Magna normatiza que até quinze dias da diplomação, o mandato eletivo poderá ser impugnado perante a Justiça Eleitoral, mediante provas de abuso de poder econômico, corrupção ou fraude, devidamente constituídas em ação pertinente.

Nesta toada, concerne à Justiça Eleitoral reprimir qualquer espécie de fraude eleitoral que deturpe a real vontade dos cidadãos, tais como a ilicitude em debate, seja através de propositura da ação de impugnação de mandato eletivo, ou por outros instrumentos como a AIJE – Ação de Investigação Judicial Eleitoral.

Entretanto, as consequências do abuso do poder econômico e desafios para extirpar da sociedade tal malefício afetam de sobremaneira a confiança popular na política como ente de transformação social e de fortalecimento da cidadania. Além disso, esse

abuso pode provocar erosão na efetividade das instituições democráticas.

Assim sendo, a metodologia de pesquisa abordada neste tema será por meio da análise doutrinária via livros, artigos de revistas e periódicos especializados, cujo método aplicado é o dedutivo.

Dada a importância da Justiça Eleitoral para salvaguardar a soberania popular, o exercício pleno da cidadania e a legitimidade de seus processos, (o que representa um avanço notável desde as antigas fraudes eleitorais), torna-se crucial revisar conceitos, códigos e leis, em questões tão relevantes para a sociedade brasileira, que deve sempre resguardar e tutelar sua cidadania plena.

## 2. CONCEITO DE ABUSO DE PODER ECONÔMICO E ESPECIFICIDADES

Conforme os ensinamentos de Vera Maria Nunes Michels (2004, p.136), o poder econômico é a argamassa que congrega e impulsiona todos os demais poderes, o social, o cultural e o político, formando uma estrutura de múltipla potencialidade, pois o dinheiro é a base para a corrupção.

Porém, faz-se necessário retomar a Teoria Clássica das Elites desenvolvida por autores como Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto e Robert Michels, que traz a premissa de que a desigualdade política é uma constante histórica e inevitável. O poder político é sempre exercido por uma minoria organizada (classe dirigente), em oposição à massa da população (maioria), que é desorganizada, privada do controle do Estado e, conseqüentemente, subjugada. Embora Mosca (1939) classifique essa minoria como classe política, ela não deixa de manipular os governados e fundamenta seu poder em atributos como a força, o saber e a riqueza, alheios aos ideais de igualdade.

Entretanto, Pareto (1966;1968) vai além e consolida a elite política em “raposas” (astutas e inovadoras) e “leões” (fortes e conservadores), e sua permanência no poder é garantida pelo processo de “Circulação das Elites”, no qual a substituição de uma elite decaída por uma contra-elite culminava no “cemitério de aristocratas”.

Todavia, o ceticismo de Michels (1982) formula a “Lei de Ferro das Oligarquias”, que considera a democracia como uma utopia, pois o mecanismo da escolha popular, como o voto, não garante a soberania da vontade do povo, mas apenas legitima a seleção de uma nova elite de governantes. Essa lei foi aplicada principalmente à análise dos partidos políticos socialistas, tendo um viés mais conservador.

Aprofundando outra corrente da Teoria das Elites já citada, é impossível não relacionar essa ideia com o revisionismo, também conhecido como Elitismo Democrático. Tal elitismo almejava solucionar a tensão entre a minoria elitista governante e os valores da democracia. Diferentemente da teoria clássica abordada, esta vertente apresenta a visão de Joseph Schumpeter (2017), que considerava a democracia um “arranjo institucional” para a tomada de decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos (mercadoria) do eleitor (consumidor). O autor alegava que a massa é incapaz de definir o que é bom. Essa visão, portanto, entende a democracia como o governo dos políticos, em que o poder é conquistado pela concorrência livre entre líderes.

Em contrapartida, o teórico revisionista Robert Dahl (1972), ao propor a Poliarquia pretendia conciliar a Teoria das Elites com a democracia, estabelecendo um padrão para medir o grau de democratização de uma sociedade. Este regime tem por base dois pilares: a contestação pública (competição) e o direito à participação (inclusão) em eleições e cargos públicos. Constitui um ambiente político altamente competitivo e inclusivo, visto que a concorrência eleitoral atua como limite, coibindo atuações autoritárias por parte das lideranças. Dessa forma, a Poliarquia resulta no enraizamento dos direitos políticos, sociais e civis, gerando um movimento que propicia a liberdade, o pluralismo e uma maior capacidade dos políticos de responderem às expectativas dos eleitores.

Com esse paralelo, entende-se a existência de estruturas organizacionais e empresariais que na retaguarda de qualquer político, podem possibilitar a manipulação do

procedimento eleitoral, a depender dos interesses escusos do eventual candidato, que se apresenta desde as pré-convenções partidárias até as eleições.

De acordo com as lições de Montesquieu (2003, p.164-165): “a experiência eterna nos mostra que todo homem que tem poder é sempre tentado a abusar dele; e assim seguirá, até que encontre limites.”

É inegável que o poder econômico decorrente do sistema capitalista, cujo desenvolvimento permite que o dinheiro influencie pessoas e interfira na tomada de decisões. Tal aspecto repercute sobremaneira na democracia, principalmente nos meios para obtenção do poder almejado, nas democracias representativas, como é o caso das eleições (Chamon, 2011, p.170).

O termo “econômico”, em si, conforme Gomes (2020, p.961), “tomando em seu significado comum, registrado no léxico, liga-se à ideia de valor patrimonial, financeiro, apreciado no comércio, no mercado, enfim, valor pecuniário ou dinheiro. Refere-se, pois à propriedade, à posse ou ao controle de coisas, bens, produtos ou serviços.”

Pode-se afirmar que o poder econômico legítimo corresponde a uma situação de destaque, seja pelo bom desempenho em atividade lícita e lucrativa, seja pelo domínio sobre patrimônio de grande monta. O abuso é confirmado quando o detentor desse poder utiliza o referido destaque para subjugar a liberdade de terceiros. Além disso, a relação entre abuso econômico e o abuso de direito citado no art.187 do Código Civil é estreita “comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé e pelos bons-costumes” (Machado, 2018, p.243).

Assim, tratando-se de matéria eleitoral, o abuso de poder econômico diz respeito ao uso excessivo de recursos materiais ou humanos, seja antes ou durante a campanha, recursos que agregam valor econômico para beneficiar candidato, partido ou coligação, e, conseqüentemente, comprometer a normalidade e legitimidade das eleições (Brasil, Tribunal Superior Eleitoral, 2025).

O art. 237 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65) estabelece que: “A interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos”. O bem tutelado, portanto, é a liberdade de voto, a legitimidade e a normalidade das eleições.

Por outro lado, essa visão é complementada pela Lei Complementar nº 64/1990 (Lei de Inelegibilidade), que em seu art. 19 estabelece:

“As transgressões pertinentes à origem de valores pecuniários, abuso do poder econômico ou político, em detrimento da liberdade de voto, serão apuradas mediante investigações jurisdicionais realizadas pelo Corregedor-Geral e Corregedores Regionais Eleitorais”.

Ademais, destaca-se no mesmo dispositivo o art. 22, que trata da apuração e das sanções para o abuso de poder econômico:

Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político (Brasil, 1990)

Neste contexto, o inciso XVI do mesmo artigo, incluído por outro avanço normativo, a Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), esclarece que

“Para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam.”

Por fim, a Lei da Ficha Limpa incluiu o art.

26-B:

“O Ministério Público e a Justiça Eleitoral darão prioridade, sobre quaisquer outros, aos processos de desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade até que sejam julgados, ressalvados os de habeas corpus e mandado de segurança.”

Importante citar a Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), que, embora trate de diferentes regras eleitorais, relaciona o combate ao abuso de poder econômico, essencialmente no que tange à propaganda e ao financiamento de campanhas.

Quanto ao financiamento, o art. 22, §3º, desta lei estabelece a obrigatoriedade de partidos e candidatos realizarem a abertura de conta corrente para registro financeiro da campanha, sendo que:

“O uso de recursos financeiros para pagamentos de gastos eleitorais que não provenham da conta específica de que trata o caput deste artigo implicará a desaprovação da prestação de contas do partido ou candidato; comprovado **abuso de poder econômico**, será cancelado o registro da candidatura ou cassado o diploma, se já houver sido outorgado”. (grifo nosso)

Seguindo o disposto legal, em seu art. 30-A:

Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos.

Apropriadamente, a Lei das Eleições em seus artigos 73 a 78 institui as condutas vedadas aos agentes públicos em campanha eleitoral, dentre as quais se inclui o uso da máquina administrativa em benefício de candidaturas, passível de caracterização como abuso de poder econômico.

Para auxiliar a disciplina desses direitos, e dada a dissonância em torno da abstração e generalidade exigida pela legislação, bem como em razão da necessidade de regulamentar temas pertinentes às eleições, existem as resoluções expedidas pelo Tribunal

Superior Eleitoral, que se configuram como fontes do Direito Eleitoral (Zilio, 2023, p.35).

A Resolução TSE nº 23.735/2024, que dispõe sobre os ilícitos eleitorais, estabelece em seu Capítulo II, art. 6º, que é obrigatória a identificação da modalidade de abuso de poder e sua devida previsão legal em ações eleitorais, sendo proibida a definição jurisprudencial de outras categorias ilícitas autônomas.

Nesse sentido, é imprescindível esclarecer que o glossário eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral define crime eleitoral como o conjunto de condutas delituosas reprimidas pela legislação que, por sua natureza, atinge ou macula a liberdade do direito de sufrágio em sua acepção mais ampla, bem como a integridade dos serviços e o desenvolvimento regular das atividades eleitorais.

Dessa forma, o legislador visa proteger o bem jurídico fundamental da normalidade e legitimidade do processo eleitoral, indispensável para a manutenção do Estado Democrático de Direito. Tais ilicitudes se manifestam ao longo de todo o ciclo eleitoral, abrangendo um espectro vasto de ações, como fraudes na inscrição de eleitores, na filiação a partidos políticos, no registro de candidatos, na fase ostensiva da propaganda eleitoral, no momento crucial da votação, na apuração dos resultados e na diplomação dos eleitos. A lei, ao infligir uma pena a seus autores, estabelece o limite penal à conduta desviante.

Em conformidade com os princípios que regem o instituto eleitoral, o princípio da gravidade da conduta configura-se como condição indispensável e a principal baliza para a constatação de prática de abuso do poder (Mendes, 2022).

Cabe citar que antes da LC 135 de 2010 (Lei da Ficha Limpa), a caracterização do abuso de poder econômico era por meio do princípio da potencialidade de conduta, o qual exigia a análise sobre se tal conduta abusiva poderia influenciar potencialmente o resultado do pleito. Contudo, devido ao sigilo do voto, era difícil aferir um critério aritmético ou a prova efetiva da influência. Por isso, a LC nº. 135 de 2010 estatui no art. 22, inciso XVI, que deve ser considerada a gravidade das circunstâncias

que caracterizam tal abuso de poder (Mendes, 2022, p. 27,28).

De acordo com Machado (2018, p.242), é importante citar outras espécies de abuso de poder para a devida distinção, além dessa que se discute em tela, quais sejam: abuso do poder político, abuso de poder nos meios de comunicação, captação ilícita de recursos, captação ilícita de votos, a prática de condutas vedadas ou fraude eleitoral. Consideram-se ainda, outras formas de abuso, consoante alguns entendimentos na Justiça Eleitoral: abuso de poder religioso e no registro de candidatura por sexo.

Além disso, há o abuso de poder simples e abuso de poder qualificado. O abuso de poder simples configura-se independentemente de abalar a lisura da disputa do pleito, ou a sua normalidade e a legitimidade, não sendo necessário comprovar a gravidade de conduta, mas apenas combater condutas ilícitas, como compra de voto, fraude, uso de valores arrecadados de forma indevida, gastos não declarados, abuso de prerrogativas do cargo, etc. O objetivo das normas neste caso é atacar a cassação do registro ou do diploma ou, eventualmente, a perda do mandato, sendo que apenas de forma indireta pode levar à inelegibilidade (Machado, 2018, p.244).

É propício elencar outros exemplos de abuso de poder, devido ao conceito tão elástico, segundo Gomes, que cita também o abuso de poder de autoridade (2020, p.956,963):

- i) uso nocivo e distorcido de meios de comunicação social; ii) realização maciça de propaganda eleitoral ilícita; iii) oferta, promessa ou fornecimento de produtos como alimentos, medicamentos, materiais ou equipamentos agrícolas, utensílios de uso pessoal ou doméstico, material de construção; iv) oferta, promessa ou fornecimento de serviços como tratamento de saúde; v) contratação de agentes públicos em período vedado; vi) compra de apoio político de adversários no certame eleitoral; vii) realização de discursos performativos abusivos, em que há indevida promessa ou oferta de bens ou serviços, coação moral etc.



Já o abuso de poder qualificado é consolidado mediante condutas graves, conforme observado no art. 22, XVI, da Lei Complementar nº 64/1990. A finalidade imediata da lei ultrapassa a sanção da cassação do registro ou do diploma do candidato diretamente beneficiado por tal conduta espúria, e determina a aplicação direta de inelegibilidade (Machado, 2018, p.244,245).

Cumpra observar, todavia, dois importantes aspectos para a aferição de gravidade de conduta: o critério qualitativo, resumido como o alto grau de reprovabilidade da conduta, ou seja, o resultado do julgamento de evidências e indícios concretos que interferiram negativamente na vontade livre, autônoma e independente do cidadão-eleitor de escolher seus representantes; e o critério quantitativo, em que a potencialidade influencia diretamente no resultado das urnas, ensejando condição suficiente, porém não se caracteriza de fato como abuso de poder econômico (Zilio, 2023, p.708).

Conforme orienta Niess,

“A influência do poder econômico no pleito é lícita e regulada, de modo que apenas a excessiva influência do poder econômico é que deve ser coibida” (1996, p. 24 apud Mendes, 2022, p. 33).

Assim, o excesso da conduta, em se tratando de abuso do poder, está intrinsecamente ligado aos gastos de campanhas eleitorais e de propaganda eleitoral, consoante a Resolução 23.610 de 2019, que dispõe sobre a propaganda eleitoral, em seus art. 17, 18, 21, § 1º, 22 e 28, §7º-C. Tais dispositivos caracterizam o uso desmedido ou desvirtuado dos recursos financeiros, que fogem dos parâmetros de razoabilidade.

Desta forma, o abuso de poder econômico, segundo Gomes “deve ser compreendido como a realização de ações (ativas ou omissivas) que consubstanciam o mau uso do recurso, estrutura, situação jurídica ou direitos patrimoniais em proveito ou detrimento de candidaturas” (Gomes, 2020, p. 962).

Por fim, conforme constata Gomes:

“Dada sua vagueza e amplitude, o conceito de abuso de poder econômico comporta preenchimento por inúmeros

atos ou situações. Não só por ação se pode abusar do poder econômico, como também por omissão”. (Gomes, 2020, p. 963).

Com relação ao próximo tópico: Ação de Investigação Judicial Eleitoral, já se confirmou seu preceito constitucional, devendo obedecer aos princípios basilares das ações em geral, principalmente no que diz respeito ao contraditório e à ampla defesa. Entretanto, essa ação pode ensejar ações nas esferas penal, cível e administrativa.

### 3. AIJE - AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL

No âmbito eleitoral não há o que se cogitar na existência de pretensão material resistida (lide), pelo menos não no mesmo escopo tratado no Processo Civil comum. Isso porque, no Direito Eleitoral, ao réu não é dado satisfazer a vontade (pretensão material) do autor fora do contexto processual. A autonomia privada é quase inexistente. A atuação da norma eleitoral em verdade se dá necessariamente pelo processo. Esse instrumento é essencial para a aplicação do Direito, imposição de sanções e responsabilização eleitorais (Gomes, 2020, p.1096).

É nesse cenário que se insere a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), que ultrapassa os parâmetros de uma simples investigação. Trata-se de uma ação de natureza cível, típica eleitoral, e pode ensejar desdobramentos junto ao Ministério Público Eleitoral para a instauração de eventuais inquéritos na esfera penal.

Seu objetivo é resguardar a legitimidade e normalidade do processo eleitoral contra o abuso de poder, promovendo igualdade de condições entre os candidatos na disputa eleitoral e salvaguardando o disposto no art. 14, § 9º, já citado, cuja redação foi dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº. 4, de 07 de junho de 1994.

A competência para julgar as AIJEs é distribuída da seguinte maneira: o caso de eleições presidenciais cabe ao Tribunal Superior Eleitoral; tratando-se de eleições federais e estaduais cabe ao Tribunal Regional Eleitoral; e,

em pleitos municipais, cabe ao Juízo Eleitoral, conforme art. 24 da Lei Complementar 64/1990.

No caso da AIJE, a Lei Complementar nº 64/1990 é omissa, sem a fixação de um prazo *a quo* ou *ad quem*. Entretanto, o prazo inicial desta ação marca sua admissibilidade “antes do início do processo eleitoral *stricto sensu*, ou seja, antes do registro ou da convenção”. E seu prazo final é até a data da diplomação.

Entretanto, o art. 22 da antedita norma estabelece: “Confere legitimidade ativa para qualquer candidato, coligação ou partido político ou ao Ministério Público”. De igual modo, tal ordenamento é aplicado à federação (Zilio, 2023, p. 709).

### 3.1 AS IMPLICAÇÕES DO ABUSO DE PODER ECONÔMICO NA DISTORÇÃO DO RESULTADO DO PLEITO ELEITORAL

Em razão da amplitude do conceito de abuso de poder econômico e da necessidade primordial de comprovar robustamente tal conduta ilícita, desdobra-se a atenção nas mais recentes resoluções do TSE, bem como nos julgados, para melhor compreensão da temática.

Conforme preconiza a Resolução nº. 23.735/2024, em seu art. 6º, § 1º, o abuso de poder político também é passível de exame como abuso de poder econômico, desde que evidenciado em ato com expressão econômica.

Seguindo o mesmo dispositivo, em seu art. 6, § 5º, o abuso em questão abrange a utilização de estrutura empresarial visando obter vantagem eleitoral, por meio do constrangimento ou coação de empregados e/ou funcionários, utilizando-se da respectiva dependência econômica.

Por fim, o art. 6º, § 7º (alterado pela Resolução nº. 23.744, de 17 de setembro de 2024), disciplina:

“a utilização de organização comercial, inclusive desenvolvida em plataformas on line ou pelo uso de internet, para a prática de vendas, ofertas de bens ou valores, apostas, distribuição de mercadorias, prêmios ou sorteios, independente da espécie negocial adotada, denominação ou informalidade do empreendimento, que contenha indicação ou desvio por meio de links indicativos ou que conduzam a sites aproveitados para a promessa ou oferta, gratuita ou mediante paga de qualquer

valor, de bens, produtos ou propagandas vinculados a candidatas ou a candidatos ou a resultado do pleito eleitoral, inclui-se na caracterização legal de ilícito eleitoral, podendo configurar abuso de poder econômico e captação ilícita de votos, estando sujeita à aplicação do § 10 do art. 14 da Constituição do Brasil e do art. 334 da Lei n. 4.737/1965 - Código Eleitoral, dentre outras normas vigentes”.

Salienta-se que o impulsionamento pago de conteúdo eleitoral é legal e regulamentado, desde que feito por meio de empresas provedoras de internet e sob responsabilidade do candidato, partido ou coligação. Contudo, o abuso se configura quando é caracterizado pela desproporcionalidade ou pelo uso de recursos ilícitos/não declarados.

Considerando o contencioso judicial eleitoral, segundo o TSE configuram-se atos de abuso de poder econômico: a) “a oferta de valores a candidato, com o intuito de comprar-lhe a candidatura” (Respe nº. 198-47/RS - j. 03.02.2015 – Dje 04.03.2015); b) “a negociação de apoio político, mediante o oferecimento de vantagens com conteúdo econômico” (AgR-Respe nº 259-52/RS – j. 30.06.2015 – Dje 14.08.2015). (ZILIO, 2023, p. 689).

Ressalta-se, que no que diz respeito ao financiamento de campanha eleitoral, consoante Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 4650, restou proibida a doação de pessoas jurídicas à referida campanha, sendo declarada inconstitucional e vedada para as eleições de 2016.

Verifica-se como uma implicação clássica no abuso de poder econômico que alterou o resultado final do pleito, o seguinte julgado em que foi julgada procedente a AIJE (art. 22, XIV, da LC 64/90), devido à vinculação indevida de pessoa jurídica à campanha eleitoral, com reconhecimento de inelegibilidade e cassação de diplomas de candidatura de prefeito e Vice-Prefeito, com provimento de agravo regimental:

“Eleições 2020 [...] Ação de investigação judicial eleitoral. Prefeito e vice-prefeito. Abuso do poder econômico. Indevida vinculação de pessoa jurídica à campanha eleitoral. Comportamentos sucessivos desautorizados pelo supremo tribunal federal. ADI 4.650. Ilícito configurado. [...]”

4. Caso concreto em que, a partir da sucessão de comportamentos atribuídos, verifica-se a existência de modus operandi comum nas redes sociais, iniciado no período crítico de campanha, que, por meio do emprego de logomarcas e da estrutura das lojas Havan, evidencia uma estável atuação da pessoa jurídica no processo eleitoral, tendo em vista a participação na estratégia organizada visando a ‘esvaziar’ as candidaturas adversárias e a obter apoios aos candidatos Recorridos. 5. A possibilidade de empresários, tal como qualquer cidadão, participarem da disputa eleitoral e manifestarem apoio a candidatos não autoriza que o legítimo exercício da liberdade de expressão se converta na atuação dos próprios entes empresariais na campanha eleitoral. 6. A plena possibilidade jurídico-constitucional de empresários apoiarem candidatos não pode confundir-se com a prática de reiterados comportamentos – revestidos de ilicitude – que, por meio de ostensiva utilização de logomarca, estrutura e/ou funcionário, culmine por estabelecer nítido vínculo associativo entre pessoas jurídicas e determinados candidatos. 7. Autorizar que empresas e candidaturas estabeleçam, durante a campanha, íntima e estável vinculação, com exploração, perante o eleitorado, do poder econômico de que dispõem os entes empresariais, significa repriminar, por via oblíqua, o modelo que precedeu o julgamento da ADI 4.650, subvertendo a ordem constitucional e, consequentemente, tornando o processo eleitoral suscetível a sofrer interferências do poder econômico, em claro prejuízo à igualdade de chances entre os candidatos. 8. Os comportamentos retratados nos autos revelam evidente situação do abuso do poder econômico, modo que a transgressão à jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, representada pela utilização da estrutura das Lojas Havan na campanha eleitoral, legitima a formulação de acentuado juízo de reprovabilidade, considerando a substancial violação aos bens jurídicos tutelados pelas normas que regem o processo eleitoral, notadamente no que se refere à igualdade entre os participantes do pleito.[...]”

Consoante o julgado supramencionado, é crucial a punição devida aos abusos de poder econômico, que caracterizam gastos ilícitos à luz da norma eleitoral no que diz respeito ao financiamento de campanhas, principalmente a utilização de recursos de pessoas jurídicas, cuja doação já é

proibida. Resta demonstrado que o entendimento do TSE não se limita apenas ao financiamento direto (doação), mas abrange o uso da estrutura patrimonial e corporativa para influenciar o pleito.

A vinculação empresarial não pode ser moeda de troca de favores e desrespeitar os limites de gastos definidos em cada eleição, bem como, violar a igualdade de condições entre os respectivos candidatos.

Pode-se comparar, portanto, que esse julgado fortalece a Poliarquia de Robert Dahl, ao coibir a *manifestação desproporcional da elite econômica* na competição eleitoral, fortalecendo o limite à concorrência para garantir a inclusão e a igualdade entre os participantes no pleito eleitoral.

A ementa do recurso julgado pelo Tribunal Superior Eleitoral, em 2004, apresentada a seguir, já fazia um prelúdio à mudança futura da Lei da Ficha Limpa no tocante a uma evolução na jurisprudência, por assim dizer, pois desconsiderou o nexo de causalidade e entre o abuso exercido e o resultado eleitoral:

“Segundo a jurisprudência desta Corte, alterada desde o julgamento do REspe n. 19.571/AC, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 16.8.2002, na ação de investigação judicial eleitoral, deixou de se exigir que fosse demonstrado o nexo de causalidade entre o abuso praticado e o resultado do pleito, bastando para a procedência da ação a “indispensável demonstração - posto que indiciária - da provável influência do ilícito no resultado eleitoral” (TSE. Recurso Ordinário n. 758 - Rio Branco/AC. Acórdão n. 758 de 12.8.2004. Relator Min. Francisco Peçanha Martins. Publicação: DJ 3.9.2004, p. 108).

Outro exemplo foi o que aconteceu nas eleições majoritárias de 2022. O Acórdão de 31.10.2023, rel. Min. Benedito Gonçalves, que julgou a AIJE nº 0600986-27.2022.6.00.0000 – Brasília/DF, exemplificou vários aspectos sobre a temática em pauta, demonstrando como pode ser a prática de tais condutas, a saber: comemoração oficial, desvio de finalidade eleitoral, uso de bens, recursos e prerrogativas públicas em favor de candidatura, apropriação simbólica, análise da gravidade, abuso de poder político, abuso de poder econômico, responsabilidade, chapa não eleita, procedência parcial e inelegibilidade:

AIJE nº 0600986-27.2022.6.00.0000/DF. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Representante: Soraya Vieira Thronicke (Advogados: Marilda de Paula Silveira – OAB: 33954/DF e outros). Representados: Jair Messias Bolsonaro e outro (Advogados: Tarcisio Vieira de Carvalho Neto – OAB: 11498/DF e outros).

Julgamento conjunto das AIJE's nos 0600972-43 e 0600986-27; e da RepEsp nº 0600984-57.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, rejeitou as preliminares e, no mérito, por maioria: a) julgou procedentes os pedidos formulados na Representação Especial, para condenar ambos os investigados pela prática das condutas vedadas, aplicando ao primeiro investigado, Jair Messias Bolsonaro, multa no valor de R\$ 425.640,00 (quatrocentos e vinte e cinco mil seiscientos e quarenta reais) e ao segundo investigado, Walter Souza Braga Netto, multa no valor de R\$ 212.820,00 (duzentos e doze mil oitocentos e vinte reais); b) julgou procedentes os pedidos formulados nas AIJEs para condenar Jair Messias Bolsonaro e Walter Souza Braga Netto pela prática de abuso de poder político e econômico nas Eleições 2022, declarando-lhes inelegíveis pelo período de 8 (oito) anos seguintes ao pleito de 2022; c) deixou de aplicar a cassação do registro de candidatura dos investigados, exclusivamente em virtude de a chapa beneficiária das condutas abusivas não ter sido eleita; d) determinou a comunicação imediata desta decisão à Secretaria da Corregedoria-Geral Eleitoral para que, independentemente da publicação do acórdão, promova a devida anotação no histórico dos investigados, no Cadastro Eleitoral, da hipótese de restrição à capacidade eleitoral passiva; e) e determinou a comunicação, também em caráter imediato: a) à Procuradoria-Geral Eleitoral, para análise de eventuais providências na esfera penal; e b) ao Tribunal de Contas da União, considerando-se o comprovado desvio de finalidade eleitoreira de bens, recursos e serviços públicos, nos termos do voto reajustado do relator, vencido o Ministro Raul Araújo, que julgou improcedentes os pedidos das três ações e, vencido parcialmente, o Ministro Nunes Marques, que impôs ao representado Jair Messias Bolsonaro multa no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) por cada um dos eventos que aconteceram após as comemorações do Bicentenário da Independência, totalizando R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), e afastou a aplicação de qualquer reprimenda ao representado Walter Souza Braga Netto.

Composição: Ministros Alexandre de Moraes (presidente), Cármen Lúcia, Nunes

Marques, Benedito Gonçalves, Raul Araújo, Floriano de Azevedo Marques e André Ramos Tavares. Vice-Procurador-Geral Eleitoral em exercício: Hindenburgo Chateaubriand Pereira Diniz Filho. SESSÃO DE 31.10.2023.

O uso da máquina pública na prática de condutas vedadas, visando alavancar candidatura própria em eventual reeleição, como neste caso concreto, referente aos eventos do Bicentenário da Independência, reflete a importância dos instrumentos de controle e fiscalização para coibir tais práticas delituosas. Afinal, a época do Brasil Imperial, mencionada na introdução deste estudo, em que as eleições eram resolvidas no gabinete com suborno, violência e pressão, não reflete os princípios da democracia representativa.

No caso a seguir, referente às eleições de 2018, no Acórdão de 21.09.2021, RECURSO ORDINÁRIO ELEITORAL Nº 0601576-47.2018.6.25.0000 – ARACAJU – SERGIPE, “rejeitou as preliminares, nos termos do voto do relator. No mérito, por maioria, negou provimento aos recursos, para manter as sanções aplicadas aos recorrentes, e determinou a imediata comunicação ao Tribunal Regional, para que, independentemente da publicação de acórdão, proceda à retotalização das últimas eleições para o cargo de deputado estadual do Estado de Sergipe, computando-se como anulados os votos atribuídos à segunda recorrente, nos termos do voto do relator.”

ELEIÇÕES 2018. AÇÕES DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. QUATRO AIJES. ABUSO DE PODER POLÍTICO, ECONÔMICO E DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO. ART. 22 DA LC 64/1990. DEPUTADO ESTADUAL. APRECIÇÃO CONJUNTA. VOTO ÚNICO. ART. 96-B DA LEI Nº 9.504/97. QUESTÕES PRÉVIAS. AIJE nº 0601496-83. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. NÃO FORMAÇÃO. DECADÊNCIA. ACOLHIMENTO. AIJE nº 0600818-68, AIJE nº 0601379-92 E nº 0601576-47. IMPROCEDÊNCIA LIMINAR DO PEDIDO. REJEIÇÃO. MÉRITO: 1. AÇÕES DO GOVERNO MUNICIPAL. ATOS DE CAMPANHA DA INVESTIGADA. LIAME ENTRE A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E A CAMPANHA. ABUSO DE PODER POLÍTICO. CONFIGURAÇÃO. 2. PROGRAMA ASSISTENCIAL MINHA CASA MINHA VIDA. PERÍODO ELEITORAL. CHAMAMENTO À POPULAÇÃO. CARÁTER ELEITOREIRO. ABUSO DE PODER POLÍTICO. OCORRÊNCIA.



3. FINANCIAMENTO DA CAMPANHA DA INVESTIGADA. IRREGULARIDADES. ABUSO DE PODER ECONÔMICO. CONFIGURAÇÃO. 4. DEMAIS IMPUTAÇÕES. ABUSO. NÃO CONFIGURAÇÃO. AIJE 0601496-83: EXTINÇÃO COM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. AIJE 0601379-92: IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS. AIJE 0600818-68: PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS. AIJE 0601576-47: PROCEDÊNCIA PARCIAL DOS PEDIDOS.

#### 4. OS DESAFIOS PARA A EFETIVIDADE DOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE E PENALIDADE

Neste cenário, a atuação da Justiça Eleitoral, por meio de instrumentos como a AIJE, assume a função não apenas de aplicar a lei, mas de tutelar a própria Poliarquia. Por exemplo, ao cassar um mandato e declarar inelegibilidade em casos de abuso, o sistema judicial impõe um limite à Lei de Ferro da Oligarquia, restaurando a igualdade na competição e salvaguardando a integridade da participação popular.

Sob este prisma, a efetividade da AIJE deve ser vista, portanto, como a medida da capacidade da sociedade de impedir a transposição do poder econômico em domínio político, resguardando o ideal democrático da Poliarquia de Dahl.

Como já constatado, o abuso de poder na seara eleitoral não se restringe a uma única conduta, mas abrange uma vasta gama de ações ilícitas que visam desequilibrar a disputa e distorcer a vontade popular. Esse polimorfismo pode ser observado em suas principais vertentes, como na espécie econômica e na política, em que ambas podem se emaranhar conforme os interesses dos candidatos eleitorais.

Essa característica multifacetada do abuso evoca diretamente a mitologia grega, especificamente, ao mito de Proteu, uma divindade dos mares, que vigiava a fauna e o ambiente marinhos de Netuno (Poseidon), conhecida por sua capacidade de transformar sua forma constantemente, para escapar de seus captores e evitar a revelação de seus conhecimentos do passado, do presente e do futuro. A analogia com Proteu ilustra a natureza polimórfica do abuso de poder eleitoral, cuja metamorfose visa contornar as vedações legais e dificultar sua identificação e punição. (Bim, 2002, p.131,132)

Para encabeçar a lista dos desafios, aponta-se a incansável procura pela "forma original". Do mesmo modo que é preciso apertar Proteu até que revele sua forma verdadeira, a investigação eleitoral deve ser exaustiva no intuito de desmascarar as diferentes formas assumidas pelo abuso de poder. Para tal, é exigido expertise, quebra de sigilos, o uso de tecnologias de investigação e colaboração entre todos os órgãos envolvidos e aqueles que possam auxiliar a elucidar tais maneiras delitivas.

Seguindo, cita-se a necessidade de adaptação e de persistência. Tanto o Poder Judiciário quanto o Legislativo carecem de aperfeiçoamento constante. Esse aprimoramento pode ocorrer por meio de novas leis, resoluções ou mesmo interpretações jurisprudenciais necessárias para acompanhar a "metamorfose" das práticas abusivas. Na prática, a título de exemplo, algo viável seria a regulamentação do impulsionamento de conteúdo nas redes sociais. A supracitada persistência na apuração desses abusos é fundamental para impedir a impunidade neste contexto.

Oportunamente, ressalta-se a importância do Fundo Especial de Financiamento (FEFC), o qual é um fundo público de financiamento de campanhas eleitorais dos candidatos. Sua previsão legal consta nos artigos 16-C e 16-D da Lei das Eleições. Contudo, somente na Resolução-TSE nº 23.605/2019 foram regulamentadas as diretrizes para a devida gestão e distribuição destes recursos.

Entretanto, a definição, de fato, dos critérios do FEFC para o partido distribuir aos seus candidatos é uma decisão *interna corporis* das agremiações partidárias. Não cabe uma análise de mérito do TSE, exceto no que tange à cota de gênero e de raça. Assim, conforme dados do TSE: para a eleição de 2024, o valor do FEFC foi de R\$ 4.961.519.777,00 (quatro bilhões, novecentos e sessenta e um milhões, quinhentos e dezenove mil, setecentos e setenta e sete reais), montante disponibilizado pelo Tesouro Nacional ao TSE.

Por fim, o "conhecimento" de Proteu - no cenário eleitoral, trata-se da revelação da verdade sobre as práticas abusivas e a



consequente aplicação da lei. A efetividade das Ações de Investigação Judicial Eleitoral (AIJEs) e de outros instrumentos sancionatórios depende dessa capacidade de "segurar" o abuso, independentemente da sua manifestação, e aplicar as devidas consequências, como a cassação de mandatos e a declaração de inelegibilidade.

Isto posto, a metáfora do mito de Proteu ressalta que a luta contra o abuso de poder econômico no processo eleitoral é uma batalha contínua e árdua, que demanda flexibilidade na compreensão das novas táticas dos infratores, mas, acima de tudo, firmeza e persistência na aplicação da lei, para garantir que a soberania popular seja exercida em um ambiente eleitoral legítimo e equitativo.

#### 4.1 APLICAÇÃO DE PENALIDADE PARA COMBATER O ABUSO DO PODER ECONÔMICO

A Resolução nº 23.735/2024, em seu art. 10, apresenta as sanções legais aplicáveis aos ilícitos relacionados em seu capítulo, quais sejam: abuso de poder, fraude e corrupção:

I - na ação de investigação judicial eleitoral, a procedência do pedido acarreta:

a) a cassação do registro ou do diploma da candidata ou do candidato diretamente beneficiada(o) pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder político ou dos meios de comunicação, com a consequente anulação dos votos obtidos (Código Eleitoral, art. 222; Lei Complementar nº 64/1990, art. 22, inciso XIV);

b) a inelegibilidade por 8 (oito) anos, a contar da data do primeiro turno da eleição em que se tenha comprovado o abuso, das pessoas que tenham contribuído para sua prática e que tenham figurado no polo passivo (Lei Complementar nº 64/1990, art. 22, inciso XIV; Supremo Tribunal Federal, ADI nº 7.197/DF, DJe 7/12/2023);

c) a comunicação ao Ministério Público Eleitoral (Lei Complementar nº 64/1990, art. 22, inciso XIV); e

d) a determinação de providência que a espécie imponha, inclusive para a recomposição do erário se comprovado desvio de finalidade na utilização dos recursos públicos (Lei Complementar nº 64/1990, art. 22, inciso XIV; Tribunal Superior Eleitoral, AIJE nº 0600814-85/DF, DJe 1º/8/2023).

No que concerne à nova realização de Eleições, os §§ 3º e 4º do art. 224 do Código Eleitoral, incluído pela Lei nº 13.265/2015, disciplinam o que segue:

§ 3º A decisão da Justiça Eleitoral que importe o indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário acarreta, após o trânsito em julgado, a realização de novas eleições, independentemente do número de votos anulados.

§ 4º A eleição a que se refere o § 3º correrá a expensas da Justiça Eleitoral e será:

I - Indireta se a vacância do cargo ocorrer a menos de seis meses do final do mandato;

II - direta, nos demais casos.

Ressalta-se que, nesta premissa, o novo pleito, em tese, deve ser realizado pelo Tribunal correspondente, dentro do prazo de 20 a 40 dias, contados a partir de quando a respectiva decisão judicial se tornar definitiva, ou seja, de seu trânsito em julgado. Essa solução funda-se em princípios capitais, como legitimidade e a higidez da eleição, a representatividade e a legitimidade do eleito para o exercício do poder político-estatal (Gomes, 2020, p.1076).

Contudo, os §§ 3º e 4º tiveram sua constitucionalidade contestada perante o Supremo Tribunal Federal nas ADIs nº 5.525/DF e 5.619/DF, as quais foram julgadas conjuntamente nas sessões de 7 e 8 de março de 2018. Na primeira (ADI 5.525/DF), foi declarada inconstitucional a locução "após trânsito em julgado", sendo a última decisão prolatada no Tribunal Superior Eleitoral executada com a realização de nova eleição. Em relação ao § 4º, foi conferida interpretação conforme a Constituição do mesmo artigo, 'de modo a afastar do seu âmbito de incidência as situações de vacância nos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, bem como no de Senador da República' (Gomes, 2020, p.1081).

Porém, conforme Gomes (2020, p.1082) destaca:

a Justiça Eleitoral indeferir pedido de registro de candidatura, cassar diploma ou mandato de candidatos eleitos a presidente da República e vice-presidente da República, a situação deverá reger-se pelo artigo 81, caput e § 1º, da CF; no caso de Senador, incidirá o artigo 56, § 2º, da CF.

Assim, não se aplica o § 4º. do art. 224, do Código Eleitoral.

Desta maneira, configurada a vacância dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, conforme art. 81 da constituição federal (Brasil, 1988).

Assim, o respectivo provimento dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República se dará por eleição: "i) direta, se a dupla vacância ocorrer nos dois primeiros anos do período presidencial; ii) indireta, pelo Congresso Nacional, se a dupla vacância ocorrer nos dois últimos anos daquele período". A mesma lógica normativa aplica-se à sucessão dos demais cargos, se dupla vacância motivada eleitoralmente. (Gomes, 2020, p.1082).

Todavia, o julgamento da ADI nº. 5.619/DF pacificou o entendimento de que é "constitucional legislação federal que estabeleça novas eleições para os cargos majoritários simples, isto é, Prefeitos de Municípios com menos de duzentos mil eleitores e Senadores da República em casos de vacância por causas eleitorais". Compreende-se que não há mais probabilidade de assunção do segundo colocado, mesmo tratando-se de pleito decidido por maioria simples de votos, como ocorre nas eleições de prefeito em município com menos de 200 mil eleitores, de acordo com o art. 29, II, da CF (Gomes, 2020, p.1083).

Por fim, conforme já constatou Bernardi (2013) há alguns anos:

"No Brasil, as condutas de abuso do poder político vêm sendo punidas, segundo meios processuais (ação eleitoral específica) e à luz de determinados requisitos específicos que vêm mudando e se aperfeiçoando, não apenas conforme previsão legal, mas, também, em conformidade com a evolução histórica da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral".

Os desafios continuam, contudo, o rigor da punição deve tutelar o previsto na Carta Magna. (Bernardi, 2013).

## 5. CONCLUSÕES E/OU CONSIDERAÇÕES FINAIS

O abuso de poder econômico e seus reflexos afrontam as normas reguladoras da

legislação eleitoral. Embora tenha previsão legal como uma infração com seus respectivos desdobramentos, não há uma definição exata no ordenamento jurídico do que seja esse abuso.

Portanto, o abuso de poder econômico é um conceito aberto, construído pela doutrina e sujeito à densidade do caso concreto: se ocorreu de fato, se a gravidade deste fato é capaz de interferir na normalidade e na legitimidade das eleições. Isto por si só traduz a dificuldade de comprovar robustamente a gravidade do delito e sua respectiva tipificação, dependendo do caso em voga.

Conforme demonstrado ao longo deste estudo, o abuso de poder econômico, em suas manifestações polimórficas, desde desvio de finalidade eleitoreiro, o uso indevido de bens, recursos e prerrogativas públicas em favor de candidatura, as práticas de abuso de poder econômico e político, até o financiamento não declarado de campanhas, representa uma ameaça constante à igualdade de oportunidades entre os candidatos e à autenticidade do voto popular.

Entretanto, a investigação sobre a efetividade da Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) na cassação de mandatos eletivos por abuso de poder econômico nas últimas eleições do país, tem se revelado a cada sentença prolatada, expondo a complexidade intrínseca do combate a essa prática, bem como a configuração de inelegibilidades.

Portanto, pode-se verificar que são essas as principais implicações do abuso de poder econômico na distorção do resultado do pleito eleitoral e que as AIJEs são essenciais para combater e punir tais práticas. Consequentemente, corrobora-se a efetividade de sua instrumentalidade por meio de sanções impostas aos casos julgados, em conformidade com a Lei de Inelegibilidade e a Lei da Ficha Limpa.

Para um futuro mais equitativo e transparente nas eleições do Brasil, é imperativo que sejam buscados aprimoramentos. Recomenda-se o fortalecimento dos órgãos de fiscalização, a capacitação contínua de todos os atores da Justiça Eleitoral, sejam juízes, promotores eleitorais ou técnicos judiciários,

para identificar as novas roupagens do abuso de poder, e o aprimoramento da legislação para tornar a comprovação do ilícito menos onerosa e mais célere.

Ademais, ao contrapor a Teoria das Elites ao contexto do abuso de poder econômico, pode-se aferir sua instrumentalização por meio de grupos ou partidos, os quais pretendem manter-se indefinidamente no governo, já que o poder se concentra em um grupo restrito. Esse uso ideológico e utilitário da teoria serve para a defesa de interesses particulares e necessita de mecanismos de controle e penalização, visto que a história já provou que os extremos desmoronam a democracia. Cita-se como exemplos de ideologia elitista a permanência de um determinado grupo/elite no poder: o fascismo italiano e o nacional-socialismo alemão (nazismo), cujos extremos desolaram a sociedade global.

Somente com uma atuação consistente e adaptável, capaz de "segurar" o Proteu do abuso em suas múltiplas facetas, para que o pleito eleitoral espelhe de fato a vontade que emana do povo e não se torne refém das amarras do abuso de poder.

## REFERÊNCIAS

- BERNARDI, Dieison Picin Soares. Abuso do poder político e o rigor de sua punição pela Justiça Eleitoral do Brasil: efetividade da norma constitucional de tutela da legitimidade das eleições. Florianópolis: Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, 2013. Disponível em: <https://www.tre-sc.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/resenha-eleitoral/revista-tecnica/3a-edicao-jan-jun-2013/abuso-do-poder-politico-e-o-rigor-de-sua-punicao-pela-justica-eleitoral-do-brasil-efetividade-da-norma-constitucional-de-tutela-da-legitimidade-das-eleicoes>. Acesso em: 16 mai. 2025.
- BIM, Eduardo Fortunato. O Polimorfismo Do Abuso De Poder No Processo Eleitoral: O Mito De Proteu. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, v. 230, 2002. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45918>. Acesso em: 15 mai. 2025.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 fev. 2025.
- BRASIL, Felipe. Teoria Elitista Clássica, Democracia Elitista e o papel das Eleições: uma questão de definição dos termos. Primeiros Estudos Revista de Graduação em Ciências Sociais, Edição n. 5, São Paulo, ISSN 2237-2423, Ano 3, p. 98-119, 2013.
- BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Planalto, 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm). Acesso em: 20 abr. 2025.
- BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências. Brasília, DF: Planalto, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm). Acesso em: 20 abr. 2025.
- BRASIL. [Código Eleitoral]. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Planalto, 1965. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4737compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm). Acesso em: 22 abr. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650, Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 17 set. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4136819>. Acesso em: 14 mai. 2025.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral de Brasília. Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 0600986-27.2022.6.00.0000. Brasília/DF. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Brasília, DF, 31 out. 2023. Disponível em: <https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/3305985>. Acesso em: 28 mai. 2025.
- BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 0600427-08.2020.6.24.0086. Brusque/SC. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Redator designado: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 4 mai. 2023. Disponível em: <https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/3257513>. Acesso em: 25 mai. 2025.
- BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe. Recurso Ordinário Eleitoral nº 0601576-47.2018.6.25.0000. Aracaju/SE. Relator: Min. Sérgio Banhos. Brasília, DF, 21 set. 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=1447960&params=s>. Acesso em: 29 mai. 2025.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.605, de 17 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-605-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a propaganda eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.735, de 27 de fevereiro de 2024. Dispõe sobre representações, reclamações e pedidos de direito de resposta previstos na Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para as eleições. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-735-de-27-de-fevereiro-de-2024>. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.744, de 17 de setembro de 2024. Dispõe sobre os atos gerais do processo eleitoral para as eleições de 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-744-de-17-de-setembro-de-2024>. Acesso em: 20 mai. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Glossário. Disponível em <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-c>. Acesso em: 25 de abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Série 87 anos: Extinta em 1937, Justiça Eleitoral é reinstalada oito anos depois, em 1945. Tribunal Superior Eleitoral, 2022. Disponível em <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2019/fevereiro/serie-87-anos-extinta-em-1937-justica-eleitoral-e-reinstalada-oito-anos-depois-em-1945>. Acesso em: 01 de mai. de 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Glossário Eleitoral Brasileiro. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-a>. Acesso em 12 mai. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Tribunal Superior Eleitoral, 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2024-content/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em 10 ago. 2025.

CHAMON, Omar. Direito Eleitoral. 4ª ed. São Paulo. Editora Método, 2011.

COUTO, Felipe Rabelo. Elites, política e sociedade: no caminho da síntese teórica. Revista Observatório de la Economía Latinoamericana. Curitiba, v.23, n.1, p. 01-17. 2025.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 16ª ed. São Paulo. Editora Atlas, 2020.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Direito Eleitoral. 2ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

MENDES, Anna Paula Oliveira. O Abuso do Poder no Direito Eleitoral – uma necessária revisitação ao instituto. 1ª reimpressão. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022.

MICHELS, Vera Maria Nunes. Direito eleitoral: de acordo com a Constituição Federal, LC 64/90, Lei 9.096/95 e Lei 9.504/97. 3ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

MONTESQUIEU, Charles-Louis Sccondat. Do espírito das leis. São Paulo: Martin Claret, 2003.

ZILIO, Rodrigo López. Direito Eleitoral. 9. ed., rev. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.

# POSICIONAMENTO DO STF ACERCA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DAS REDES SOCIAIS FACE À PUBLICAÇÃO DE CONTEÚDOS OFENSIVOS PELOS USUÁRIOS

*The Brazilian supreme court's  
position on the civil liability of  
social media in relation to the  
publication of offensive content by  
users*

**Karoline Conde**

Graduanda em Direito no Centro Universitário  
FACEAR. Participa do PROEXT/CAPES pelo  
PPGTU da PUC/PR.  
[karolineconde00@gmail.com](mailto:karolineconde00@gmail.com)

**Arthur Daniel Calasans Kesikowski**

Doutorando em Sociologia pela UFPR, Mestre  
em Direitos Humanos e Políticas Públicas pela  
PUC-PR 2018, Especialista em Processo Civil  
2008 (PUC-PR) e MBA em Contratos 2012 (EBS),  
Professor universitário desde 2015, bacharel em  
direito pela PUC-PR em 2005.  
[arthur.kesikowski@unifacear.edu.br](mailto:arthur.kesikowski@unifacear.edu.br)

**Resumo:** O presente artigo tem como objetivo geral  
analisar a posição do Supremo Tribunal Federal (STF)  
sobre a responsabilidade civil das redes sociais  
quando um usuário publica um conteúdo ofensivo.

A análise parte do Marco Civil da Internet, Lei nº. 12.965/2014 (MCI). O uso desenfreado das redes sociais e a disseminação de informações neste meio, exigem uma análise acerca dos limites sobre as ações e responsabilidades das redes sociais. Os objetivos específicos foram analisar as decisões do STF acerca da responsabilidade civil das redes sociais em caso de publicação de conteúdo ofensivo por seus usuários. Também buscou-se caracterizar os requisitos da responsabilidade civil das redes sociais no caso de publicação de conteúdo ofensivo por seus usuários e a relação jurídica entre redes sociais e usuários. O artigo destaca a evolução das legislações infraconstitucionais e da jurisprudência do STF, ressaltando os posicionamentos recentes dos ministros acerca da constitucionalidade do art. 19 do MCI, sugerindo a possibilidade de responsabilização a partir de notificação extrajudicial. A metodologia adotada é descritiva, bibliográfica e de jurimetria. Conclui-se que o STF caminha para um modelo que busca equilibrar a liberdade de expressão e a proteção de direitos fundamentais, impondo às redes sociais ações voltadas para moderação antes e após a publicação de conteúdos ofensivos, e para mitigação de danos. A pesquisa reforça a necessidade de uma atuação mais diligente e preventiva por parte das redes sociais, sem perder de vista a segurança jurídica e o devido processo legal.

**Palavras-chave:** 1. Responsabilidade Civil. 2. Redes Sociais. 3. Marco Civil da Internet.

**Abstract:** The general objective of this article is to analyze the position of the Brazilian Supreme Court (STF) on the civil liability of social networks when a user publishes offensive content. The analysis is based on the Brazilian Civil Rights Framework for the Internet, Law No. 12,965/2014 (MCI). The unbridled use of social networks and the dissemination of information in this medium require an analysis of the limits on the actions and responsibilities of social networks. The specific objectives were to analyze the decisions of the STF regarding the civil liability of social networks in the event of the publication of offensive content by their users. We also sought to characterize the requirements for the civil liability of social networks and the legal relationship between social networks and users. The article highlights the evolution of infra-constitutional legislation and the jurisprudence of the STF, highlighting the recent positions of the ministers regarding the constitutionality of article 19 of the MCI, suggesting the possibility of liability based on extrajudicial notification. The methodology adopted is descriptive, bibliographical and jurimetric. It is concluded that the STF is moving towards a model that seeks to balance freedom of expression and the protection of fundamental rights, imposing on social networks actions aimed at moderation before and after the publication of offensive content, and at mitigating damages. The research reinforces the need for more diligent and preventive action by social networks, without losing sight of legal certainty and due process.

**Keywords:** 1. Civil Liability. 2. Social Networks. 3. Marco Civil da Internet.



## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como tema abordar a posição jurisprudencial do STF acerca da responsabilidade civil das redes sociais quando um usuário publica conteúdo ofensivo, a partir da publicação do Marco Civil da Internet.

Tendo em vista a ofensa a direitos fundamentais, a partir da publicação de conteúdos ofensivos como liberdade de expressão e livre iniciativa, é necessário entender o papel das redes sociais quando há ofensa ao ordenamento jurídico por seus usuários e até onde vai sua responsabilização acerca dessas situações.

Há de se observar que as legislações não acompanham a evolução tecnológica, de forma que é necessário entender qual é a interpretação adequada às normas relacionadas a publicação de conteúdo ofensivo por parte de terceiros.

No que tange ao problema de pesquisa tem-se a averiguação de qual é a posição jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca da aplicabilidade do MCI sobre a responsabilidade civil das redes sociais quando seus usuários publicam conteúdo ofensivo.

O objetivo geral do presente estudo, foi analisar as posições do STF acerca da responsabilidade civil das redes sociais em caso de publicação de conteúdo ofensivo por seus usuários, após o MCI.

Com o intuito de alcançar o objetivo geral, foram traçados objetivos específicos, entre eles, análise das decisões da corte superior acerca da responsabilidade civil das redes sociais em caso de publicação de conteúdo ofensivo por seus usuários. Também buscou-se caracterizar os requisitos da responsabilidade civil das redes sociais no caso de publicação de conteúdo ofensivo por seus usuários e a relação jurídica entre redes sociais e usuários.

Por fim, nas considerações finais, este trabalho busca entender a interpretação STF acerca da responsabilidade civil das Redes Sociais, a partir da publicação de algum conteúdo ofensivo publicado por qualquer usuário, tendo como referência o MCI.

## 2. RESPONSABILIDADE CIVIL

Sendo uma construção e acompanhando a evolução da sociedade, no ordenamento jurídico brasileiro, o instituto da responsabilidade civil estava presente no Código Civil de 1916, essencialmente em seu art. 159 e 160. No referido código, consta que para a caracterização da responsabilidade civil era necessária a comprovação da culpa (culpa em sentido amplo), dano e nexa causal, adotando a responsabilidade subjetiva (Brasil, 1916, online).

O art. 159 previa a reparação do dano a partir de uma conduta humana (compreendida como ação ou omissão), que causava dano a outrem, combinando com a verificação da culpa (intenção de realizar ou não aquele ato ou omissão, em sentido amplo) (Brasil, 1916, online).

Dessa forma, observa-se que, na origem da responsabilidade civil no ordenamento jurídico brasileiro, a obrigação de reparar o dano estava condicionada à responsabilidade subjetiva (comprovação da culpa).

Venosa (2023, p.751), destaca que no atual código, para haver a responsabilidade civil, é necessária além da lesão, a demonstração do efetivo prejuízo patrimonial/extrapatrimonial. O autor ressalta que o ordenamento jurídico brasileiro também admite e caminha para a responsabilização sem o prejuízo exclusivamente patrimonial. Esta previsão é expressa pela Constituição Federal, art. 5º., incisos V e X.

No atual Código Civil, o entendimento é que a responsabilidade civil sustenta-se em ato ilícito (violação de algum preceito jurídico legal) e abuso de poder (Cavaliere 2003, p.31). Há subdivisões da responsabilidade civil em contratual e extracontratual, que segundo Melo (2025, online), é o fato gerador da responsabilidade civil (fato gerado através de contrato, ou fato gerador fora de um contrato).

Venosa (2023, p. 751) ressalta que quando há um dano que não gerou prejuízos patrimoniais, mas sim morais, é possível a busca pela reparação dos danos morais. Ainda que haja danos patrimoniais cumulados com danos morais, é possível a busca da tutela jurisdicional para decidir sobre os dois em conjunto.

Venosa e Melo explicam que na responsabilidade civil contratual há o dano/prejuízo decorrentes da violação do pactuado entre as partes, enquanto que para a responsabilidade civil extracontratual independe de obrigação jurídica entre as partes; esta responsabilidade existe a partir do dano/prejuízo causado.

A previsão no Código Civil de 2002 (CC) está no art. 927: "Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187 do CC), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.". De forma resumida, o art. 927 cumulado com o art. 186, resulta na responsabilidade subjetiva, pela necessidade de comprovação de culpa; e cumulado com o art. 187 resulta na responsabilidade objetiva, bastando a comprovação do dano e o nexo causal ligando ao causador do dano. Ademais, está caracterizado nos artigos arts. 389 a 405, a responsabilidade civil contratual (Brasil, 2002, online).

Rui Stocco esclarece que o CC manteve a culpa como fundamento da responsabilidade civil e, embora o legislador tenha corrigido o erro do art. 159 do código anterior (CC/1916), trouxe outro erro mais grave: "é que a só violação do direito já caracteriza o ato ilícito independentemente de ter ocorrido o dano, ou seja o ato ilícito é aquele praticado com a infração de um dever legal ou contratual". Para este autor o equívoco ocorre quando "o dispositivo diz que só comete ato ilícito quem viola direito e causa dano". Percebe-se o equívoco, pois a prática de um ato ilícito pode ocorrer sem a repercussão indenizatória caso não se verifique como consequência a ocorrência do dano (Stocco 2004, p.2024).

A reparação de danos é para resgatar a situação anterior ao ato danoso. Tartuce (2019, p. 450), aponta que os elementos tradicionais da responsabilidade civil são a conduta do agente (comissiva ou omissiva), a culpa em sentido amplo (englobando o dolo e a culpa *stricto sensu*), o dano causado e o nexo de causalidade.

Para melhor compreensão, o autor sustenta que a conduta humana, é ação (ato positivo) ou omissão (ato negativo) que prejudica alguém. Consoante à isso, explica que a intenção de agir, ou a intenção de se

omitir define a culpa, isto é, se a ação ou omissão ocorreu de forma voluntária, está presente o dolo, intenção de fazer/omitir; se a ação ou omissão manifesta-se por negligência, imprudência ou imperícia, está caracterizada ação culposa, ou seja, a pessoa não tinha intenção de fazer/omitir. De forma resumida, a conduta humana é composta pelo ato ou omissão, sendo classificado como dolo (intenção de fazer), ou culposo (sem intenção de fazer) (Tartuce 2024,p. 519-521).

Acerca do dano, trata-se do efetivo prejuízo sofrido pelo agente (Venosa, 2023, p.788), sendo necessária a comprovação do efetivo prejuízo patrimonial e/ou extrapatrimonial suportado. Admite-se os danos materiais e morais, além dos novos danos: danos estéticos, danos morais coletivos e danos sociais ou difusos (Tartuce, 2019 p.570). No contexto deste estudo, que compreende a responsabilidade civil das redes sociais frente à veiculação de conteúdos ofensivos, a análise concentra-se nos danos morais, uma vez que essas condutas violam direitos da personalidade.

Neste cenário, Longhi (2022, p.88) aponta os danos morais para compensação às vítimas de agressões a aspectos da personalidade, como honra, imagem, vida privada, dentre outros. Importante destacar que nos danos morais discute-se a compensação, e não o ressarcimento. Não se trata de um bem patrimonial que possui valor exato que pode ser ressarcido, mas de um abalo psíquico, moral ou intelectual da vítima (Venosa 2023, p. 796). Por esse motivo, ao contrário dos danos materiais que podem ser simplesmente quantificados e restituídos, a reparação por dano moral busca amenizar, na medida do possível, os efeitos do sofrimento imaterial causado (Tartuce, 2019, p.592).

Os critérios para fixação dos danos variam, mas podem ser expressados a partir da extensão do dano; as condições socioeconômicas e culturais dos envolvidos; as condições psicológicas das partes; o grau de culpa do agente, de terceiro ou da vítima (Tartuce, 2019, p.634). Além de sua função compensatória, a indenização por danos morais também possui caráter pedagógico, servindo como um desestímulo para que o

agente não repita a conduta ofensiva (Tartuce, 2019, p.631).

Portanto, a conduta incorre em uma lesão de direito que inevitavelmente provoca dano. No caso da responsabilidade civil das redes sociais face à veiculação de conteúdo ofensivo, trata-se de danos morais. Através da extensão do dano; as condições socioeconômicas e culturais dos envolvidos; as condições psicológicas das partes; o grau de culpa do agente, de terceiro ou da vítima, o valor de compensação pode ser estipulado.

Destaca-se que o dano é diferente de ato ilícito. Venosa (2023, p.776) aduz que atos ilícitos decorrem, direta ou indiretamente, da vontade em desconformidade com o ordenamento jurídico. Tartuce (2019, p.471) complementa explicando que o CC no art. 186, estabeleceu que o ato ilícito constitui uma soma entre lesão de direitos e dano causado. Os autores concordam que o mesmo ato ilícito pode produzir efeitos nas esferas civil, penal e administrativa.

Nesse sentido, o presente estudo limita-se à esfera civil. Estabelecido esses conceitos, subtrai-se que o dano ou prejuízo está intrinsecamente ligado à lesão de direitos, quando alguém descumpre o ordenamento jurídico, incluindo a quebra de um contrato. Logo, o dano pode ser sinônimo de ato ilícito, mas não são necessariamente a mesma coisa, para a responsabilidade civil, considera-se dano a lesão de direitos cumulada com o dano patrimonial e/ou extrapatrimonial causado.

Continuando os componentes da responsabilidade civil, há o Nexo Causal. Trata-se da situação, ou o fato que liga a conduta e o dano. Para Tartuce (2024, p. 538 ):

- Na responsabilidade subjetiva, o nexo de causalidade é formado pela culpa

genérica ou lato sensu, que inclui o dolo e culpa estrita (art. 186 do CC)

- Na responsabilidade objetiva, o nexo de causalidade é formado pela conduta, cumulada com a previsão legal de responsabilização sem culpa ou pela atividade de risco (art. 927, parágrafo único, do CC).

Ou seja, na responsabilidade subjetiva, é necessária comprovação da culpa do agente que causou o dano. Quanto à responsabilidade objetiva, basta a

comprovação do dano e a previsão legal da reparação independente de culpa. O entendimento foi observado também por Melo (2025, online).

Bem, a Responsabilidade Civil é um instituto robusto e pode ser elucidado como a obrigação de reparação do dano causado a outra pessoa, seja por ação ou omissão, tendo uma ligação, o nexo causal, entre a conduta e o evento danoso, ocorrido a partir da lesão de um direito. Tendo em vista que a veiculação de conteúdo ofensivo nas redes sociais atinge os direitos da personalidade, o estudo reside essencialmente na esfera dos danos morais.

Logo, é necessário compreender como os sujeitos envolvidos nessa relação são abordados no ordenamento jurídico brasileiro. Embora o termo "redes sociais" seja amplamente utilizado no cotidiano, essa não é a nomenclatura adotada nas normas que regem a internet. Por conseguinte, imprescindível compreender a definição legal das redes sociais, para reconhecer critérios e parâmetros aplicáveis à sua responsabilização.

### 3. PROVEDORES DE APLICAÇÕES DE INTERNET

A nomenclatura "redes sociais", não é utilizada nas legislações que regulam essa área. Torna-se fundamental discorrer acerca da caracterização dos sujeitos, termos e conceitos que envolvem a responsabilidade civil das redes sociais, e como são referenciados na legislação. Para isso, é importante observar como se desenvolveu a legislação sobre internet no Brasil.

Inicialmente, a Portaria Interministerial nº. 147, de 31 de maio de 1995, criou o Comitê de Gestão da Internet no Brasil, denominado CGLbr, com o intuito de coordenar e integrar todas as iniciativas de serviços de internet no país. Este comitê evoluiu na sua composição e atualmente é composto por nove representantes do setor governamental, quatro do setor empresarial, quatro do terceiro setor, três da comunidade científica e tecnológica e um representante de notório saber em assuntos de Internet (CGI, 2025, online).

Após a criação do CGLbr, houve a Portaria nº. 148, de 31 de maio de 1995, que trouxe a definição de alguns termos em seu art. 3º., dos quais destaca-se:

d) Provedor de Serviço de Conexão à Internet (PSCI): entidade que presta o

Serviço de Conexão à Internet;

e) Provedor de Serviço de Informações: entidade que possui informações de interesse e as dispõem na Internet, por intermédio do Serviço de Conexão à Internet;

f) Usuário de Serviço de Informações: Usuário que utiliza, por intermédio do Serviço de Conexão à Internet, as informações dispostas pelos Provedores de Serviço de Informações;

g) Usuário de Serviço de Conexão à Internet: nome genérico que designa Usuários e Provedores de Serviços de Informações que utilizam o Serviço de Conexão à Internet;

Esta lei foi regulamentada pelo Decreto nº. 4.829, de 3 de setembro de 2003, que além de alterar e complementar a Portaria que criou o CGLbr (Portaria Interministerial nº. 147, de 31 de maio de 1995) detalhou como o CGLbr deve funcionar, suas competências, e sua composição.

Entretanto, fora da legislação, há um destaque para o STJ (Superior Tribunal de Justiça) que usa uma categorização mais palpável para definição das redes sociais. O entendimento foi abordado pela Ministra Nancy Andrighi no Recurso Especial nº. 1.193.764/SP, julgado em 14 de dezembro de 2010. Ali, ela subdivide os provedores de serviço de internet, dos quais merecem destaque:

(iii) provedores de hospedagem, que armazenam dados de terceiros, conferindo-lhes acesso remoto;

(iv) provedores de informação, que produzem as informações divulgadas na internet; e

(v) provedores de conteúdo, que disponibilizam na rede as informações criadas ou desenvolvidas pelos provedores de informação.

O referido voto tratava de publicações ofensivas no Orkut, famosa rede social da época, e aduz que o Google (empresa responsável pela rede social) atuava como provedor de conteúdo, pois o site disponibilizava informações, opiniões e comentários de seus usuários. Destacou também que naquela rede social, através da criação de perfis individuais, os usuários se relacionavam com outros usuários, podendo integrar grupos (as denominadas

comunidades), igualmente criados por usuários, nos quais se realizam conversas e troca de informações sobre interesses comuns.

Posteriormente, o CGLbr, através de um processo muito bem estruturado, com consulta à sociedade, profissionais e entidades, audiências públicas e seminários, de forma presencial, foi responsável pela apresentação do Projeto de Lei que deu origem ao MCI (CGI, 2014, online). Essa lei norteia o uso da internet no Brasil e, consequentemente, a responsabilidade civil das redes sociais no país, e expressamente define o provedor de aplicações em seu art. 5º., inc. VII, como “o conjunto de funcionalidades que podem ser acessadas por meio de um terminal conectado à internet;”.

No mesmo sentido a referida lei assim dispõe:

Art. 15. O provedor de aplicações de internet constituído na forma de pessoa jurídica e que exerça essa atividade de forma organizada, profissionalmente e com fins econômicos deverá manter os respectivos registros de acesso a aplicações de internet, sob sigilo, em ambiente controlado e de segurança, pelo prazo de 6 (seis) meses, nos termos do regulamento.

[...]

Art. 19. Com o intuito de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura, o provedor de aplicações de internet somente poderá ser responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se, após ordem judicial específica, não tomar as providências para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço e dentro do prazo assinalado, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente, ressalvadas as disposições legais em contrário.

Através dos posicionamentos apresentados, o provedor de aplicações de internet abrange as redes sociais, pessoa jurídica que oferece um conjunto de diversas funcionalidades onde seus usuários disponibilizam informações, opiniões e comentários.

Vale ainda observar que a terminologia “provedor de aplicações de internet” é usada pelos ministros do STF através do julgamento em andamento acerca dos Temas 987 (constitucionalidade do art. 19 do MCI) e 533 (constitucionalidade da moderação de conteúdo anteriormente ao MCI), pelas

manifestações dos ministros José Antonio Dias Toffoli (RE 1057258MG, 05/12/2024), Ministro Luiz Fux (RE 1057258MG, 11/12/2024), Luís Roberto Barroso (RE 1057258MG, 18/12/2024).

Em resumo, a nomenclatura usada para se referir às redes sociais no ordenamento jurídico brasileiro é “provedor de aplicações de internet”, pois, de acordo com o MCI, oferecem um conjunto de funcionalidades acessíveis na internet. Essa lei também estabeleceu regras para a responsabilização civil dessas plataformas, como a exigência de ordem judicial para a remoção de conteúdos ofensivos, salvo exceções legais. Diante desse contexto, é possível analisar a relação jurídica entre redes sociais e usuário, sobretudo, como se dá a responsabilização civil quando ocorre a veiculação de conteúdos ofensivos por parte dos usuários.

### 3.1 RELAÇÃO JURÍDICA DAS REDES SOCIAIS E SEUS USUÁRIOS

As redes sociais, formalmente denominadas provedores de aplicações de internet, estabelecem uma relação jurídica direta com seus usuários ao disponibilizarem um ambiente digital com funcionalidades como a interação, a publicação de conteúdos e o compartilhamento de informações. Essa relação pode ser entendida como contratual, tendo como parâmetro a obrigatoriedade de aceitação dos termos de uso para utilização dessas funcionalidades. Por meio desse vínculo, surgem obrigações e deveres recíprocos, tanto para os usuários, quanto para os provedores.

No que se refere à responsabilidade civil das redes sociais, Souza e Lemos (2020, p. 71) identificam três posicionamentos, com base em sua conduta.

No primeiro, a rede social é considerada como agente não culpável, quando expressamente explica sua isenção de responsabilidade de conteúdo gerado por usuários, sendo considerada como mera intermediária entre usuários (Souza e Lemos 2020, p.72).

No segundo, a responsabilidade da rede social é objetiva. Isso ocorre devido a falha na moderação de conteúdo ou, quando mesmo tendo conhecimento de publicações ofensivas, se mantém omissa. Nesse caso,

aplica-se o art. 927, parágrafo único, do CC, com base na Teoria do Risco, já que a plataforma assumiu os riscos ao oferecer seus serviços.

A Teoria do risco não exige que se comprove culpa para que alguém seja responsabilizado por um dano. Isso porque quem obtém vantagens ou benefícios ao exercer determinada atividade deve arcar com os prejuízos que essa atividade poderá causar (Venosa, 2023, p. 755). Consequentemente, no caso das redes sociais, a plataforma assume todos os riscos relacionados à oferta de suas aplicações, sendo responsável por danos causados por terceiros (usuário que publicou o conteúdo ofensivo). Dessa forma, para que um usuário obtenha reparação, basta comprovar que houve dano e nexo causal à conduta do usuário ofensor, independentemente da conduta da rede social.

Além disso, Souza e Lemos (2020, p. 77) destacam que essa relação também pode ser entendida como uma relação de consumo, considerando-se uma falha na prestação do serviço ou um defeito no serviço oferecido.

O prestador de serviço está enquadrado dentro da definição de fornecedor, elucidada no art. 3º. do CDC. Sendo a rede social uma prestadora de serviço, o usuário é equiparado ao consumidor, pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final, conforme art. 2º. do CDC (Brasil, 1990, online).

Há um vínculo jurídico entre a rede social e o usuário independentemente de pagamento direto, uma vez que as redes sociais criam um banco de dados, obtidos de seus usuários, e através do direcionamento personalizado de propagandas, auferem renda de forma indireta (Souza e Lemos 2020, p.80). O entendimento também é observado por Micheletti (2023, p.8), sendo a caracterização da culpa irrelevante em observação ao CDC, bastando a comprovação do dano, da conduta e o nexo causal.

Em terceiro, há a responsabilidade subjetiva, a partir do não atendimento de uma notificação extrajudicial solicitando a retirada de um conteúdo danoso, ou apenas do não



atendimento de uma decisão judicial ordenando a retirada do material (Souza e Lemos 2020, p.84). Essa forma de retirada de conteúdo pode ser referenciada como *notice and take down* (Melo, 2023) ou *first notice then takedown* (Longhi 2022, p.72).

Percebe-se que, novamente a responsabilização permanece a partir da omissão da rede social por mais que os fatos geradores da conduta da rede social sejam diferentes: (1) tem ciência de um conteúdo ofensivo, e não o tira do ar; (2) tem a obrigação, imposta por uma decisão judicial, de retirar o conteúdo do ar, e não o faz.

Desse modo, muitos princípios constitucionais se chocam no tocante à atuação das redes sociais e sua responsabilização. Na visão de Longhi (2022, p.87), a pessoa humana é parte sempre vulnerável nas relações jurídicas travadas no âmbito das redes sociais, emergindo a necessidade de proteção especial a seus aspectos existenciais.

A necessidade de ação rápida das redes sociais, é imprescindível, pois, caso permaneça omissa, a extensão dos danos à privacidade e a outros direitos fundamentais do usuário ofendido se torna exponencial. Stein (2025, online) explica que as publicações originais podem ser compartilhadas inúmeras vezes, sendo veiculadas de forma imediata, sem controle prévio das plataformas.

Além disso, os ambientes da rede social, em sua maioria, não estão sujeitos a um controle prévio, apenas seus próprios termos de uso e privacidade. Os usuários ficam à mercê de decisões tomadas pela plataforma, a chamada moderação de conteúdo. Stein (2025, online) observa que a moderação a partir dos termos e uso de privacidade da plataforma não são totalmente ruins, uma vez que por um lado regula e oferece um ambiente agradável para acesso de seus usuários; por outro lado, como não há legislação acerca do assunto, a moderação pode se chocar com o direito à liberdade de expressão, e à liberdade contratual, por exemplo.

Diante disso, a responsabilidade civil das redes sociais fundamenta-se em uma relação jurídica complexa, que envolve a própria rede social, o usuário ofendido, o usuário que

publicou o conteúdo ofensivo, e os danos eventualmente causados em razão dessa publicação. Os limites da atuação das redes sociais, esbarram na moderação de conteúdo e retirada de conteúdos, pois além de restringir seus próprios direitos relacionados à sua atuação, como o direito à livre iniciativa, podem lesar direitos de seus usuários, como a liberdade de expressão. Para compreender essa evolução, faz-se breve histórico da regulamentação dos provedores de aplicações de internet no Brasil, a fim de contextualizar a evolução normativa que fundamenta essa responsabilização.

### 3.2 BREVE HISTÓRICO DA REGULAMENTAÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL DOS PROVEDORES DE APLICAÇÕES DE INTERNET.

Antes do MCI, houve a adoção da responsabilidade objetiva sobre o conteúdo postado nas redes sociais, através da relação consumerista, sem o dever de monitorar as publicações, com a ressalva de que haveria responsabilidade subjetiva se as redes sociais fossem notificadas sobre a existência de um conteúdo danoso e permanecessem omissas (Brega, 2023, online).

A responsabilidade objetiva das redes sociais, também foi adotada na aplicação da Lei de Direitos autorais (Lei nº. 9.610, de 19 de fevereiro de 1998) no âmbito digital, resultando na imediata retirada do conteúdo pela rede social. Como uma legislação para proteção de produções autorais, restringe-se apenas à obrigação de retirada de conteúdos autorais postados sem autorização. Importante frisar que este entendimento foi adotado até o MCI. Em que pese o avanço legislativo, Teffé e Moraes (2017, online) explicam que há uma prática crescente entre os provedores de conteúdo de retirada da publicação após notificação do detentor de direitos autorais, independentemente de decisão judicial.

Em 2011, com a invasão do computador da atriz Carolina Dieckmann, e o compartilhamento indevido de suas fotos íntimas, iniciou-se discussões sobre a proteção de dados em ambientes digitais. O resultado foi a criação da Lei Carolina Dieckmann (Lei nº. 12.737, de 30 de novembro de 2012). Esta lei tipifica crimes cibernéticos relacionados à

violação do direito à privacidade e à imagem, como ocorria com os hackers que adentravam a caixa de e-mail, ou obtinham senhas de bancos por meio da internet, Salto (2019, online). Assim, a Lei Carolina Dieckmann tornou crime a ação do sujeito que invade dispositivos informáticos, acessa dados não autorizados, ou interrompe serviços de informação. Este último, foi incluído no Código Penal como o art. 266 (Brasil, 1940, online).

Logo, possível presumir que o objetivo da Lei Carolina Dieckmann não teve o objetivo de responsabilizar as redes sociais.

Importante destacar o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, Lei nº. 8.069 de 13 de julho de 1990). Devido à hipervulnerabilidade desses sujeitos, prevalece o princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente, previsto não só no art. 227 da Constituição Federal de 1988, mas no mencionado estatuto. Conforme observam Ovidio e Bonelli (2019, online):

A rápida remoção de conteúdos prejudiciais à infância não deve ser erroneamente interpretada como censura, mas sim como um imperativo ético e legal para proteger os direitos fundamentais desse grupo vulnerável. Nesse contexto, a responsabilidade civil das plataformas não apenas decorre do dever legal, mas representa uma dimensão ética na mitigação de danos e na promoção do bem comum.

Logo, é evidente a responsabilidade objetiva das Redes Sociais em se tratando de crianças e adolescentes, esse entendimento permanece no MCI. Conforme apontado, trata-se de responsabilidade de toda a sociedade de manter a segurança deles. Com as redes sociais não seria diferente. Em se tratando de pessoa de tenra idade, não há falar em censura no impedimento de acesso ou moderação de conteúdo, mas sim na preservação dos direitos inerentes à criança e adolescente, previstos na Constituição Federal e reforçado no ECA.

Além dos princípios e legislações mencionados, há muitos outros que precisam ser observados no que tange aos direitos dos usuários e deveres das redes sociais. Nesse sentido, o Marco Civil da Internet (Lei nº. 12.965/2014) deu a base para a regulamentação da internet no Brasil, além de posicionar os operadores de direito sobre a atuação das redes sociais e a ponderação de

quais princípios devem ser observados com maior atenção.

#### 4. MARCO CIVIL DA INTERNET

A partir da relação entre provedor de aplicações e seus usuários, o MCI traz princípios e deveres que devem ser seguidos pelos dois lados. Em seu art. 5º. são abordados direitos e deveres dos usuários e das redes sociais (que se encaixam em provedores de aplicação), in verbis:

Art. 2º A disciplina do uso da internet no Brasil tem como fundamento o

respeito à liberdade de expressão, bem como:

- I - o reconhecimento da escala mundial da rede;
- II - os direitos humanos, o desenvolvimento da personalidade e o exercício da cidadania em meios digitais;
- III - a pluralidade e a diversidade;
- IV - a abertura e a colaboração;
- V - a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor;
- VI - a finalidade social da rede.

Art. 3º A disciplina do uso da internet no Brasil tem os seguintes princípios: I - garantia da liberdade de expressão, comunicação e manifestação de

pensamento, nos termos da Constituição Federal;

- II - proteção da privacidade;
- III - proteção dos dados pessoais, na forma da lei;
- IV - preservação e garantia da neutralidade de rede;
- V - preservação da estabilidade, segurança e funcionalidade da rede, por meio de medidas técnicas compatíveis com os padrões internacionais e pelo estímulo ao uso de boas práticas;
- VI - responsabilização dos agentes de acordo com suas atividades, nos termos da lei;
- VII - preservação da natureza participativa da rede;
- VIII - liberdade dos modelos de negócios promovidos na internet, desde que não conflitem com os demais princípios estabelecidos nesta Lei.

Parágrafo único. Os princípios expressos nesta Lei não excluem outros previstos no ordenamento jurídico pátrio relacionados à matéria ou nos

tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Todavia, esses fundamentos que acabam sendo diretrizes a serem seguidas, acabam ficando em um campo relativamente subjetivo.

Especificamente sobre as redes sociais, a responsabilização das redes sociais frente a um conteúdo ilegal, necessário olhar para o art. 19 do MCI:

“Com o intuito de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura, o provedor de aplicações de internet somente poderá ser responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se, após ordem judicial específica, não tomar as providências para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço e dentro do prazo assinalado, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente, ressalvadas as disposições legais em contrário”

Stein (2025, online) aponta que o MCI permite a definição pelas próprias redes sociais de quais conteúdos são adequados, com base em suas próprias regras, e não apenas na legalidade do material. Verifica-se que as redes sociais estabelecem suas próprias regras, podendo inclusive determinar o que é ou não permitido em suas plataformas, pois os limites de sua atuação muitas vezes são pouco claros ou mal definidos.

Uma das poucas regras que o MCI traz, é a que a rede social só pode ser responsabilizada automaticamente, por meio de notificação extrajudicial, se o conteúdo impugnado que foi publicado pelo usuário for de nudez:

Art. 21. O provedor de aplicações de internet que disponibilize conteúdo gerado por terceiros será responsabilizado subsidiariamente pela violação da intimidade decorrente da divulgação, sem autorização de seus participantes, de imagens, de vídeos ou de outros materiais contendo cenas de nudez ou de atos sexuais de caráter privado quando, após o recebimento de notificação pelo participante ou seu representante legal, deixar de promover, de forma diligente, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço, a indisponibilização desse conteúdo.

Ou quando houver direitos autorais envolvidos:

Art. 31. Até a entrada em vigor da lei específica prevista no § 2º do art. 19, a responsabilidade do provedor de aplicações de internet por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros, quando se tratar de infração a direitos de autor ou a direitos conexos, continuará a ser disciplinada

pela legislação autoral vigente aplicável na data da entrada em vigor desta Lei.

Nos outros casos é preciso notificação judicial e, caso não cumprida a decisão, haverá responsabilização. Entretanto, a extensão que algum conteúdo pode alcançar na internet é incalculável. Dessa forma, um conteúdo legal, mas que traz prejuízos a alguém, continuará na rede até que haja decisão judicial para extração daquele conteúdo.

Para ocorrer tal notificação judicial, vale destacar que os requisitos para cumprimento do art. 19 do MCI decorrem do perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo e da probabilidade do direito, previstos para concessão da tutela de urgência no Código Civil, como apontado por Micheletti (2023, p.6), de forma que o Poder Judiciário não pode deixar de mensurar no caso concreto o direito à informação e o direito da personalidade violado:

[...], a autoridade judicial, quando da resolução do caso concreto, tem o dever de promover uma conciliação entre o direito fundamental da liberdade de expressão (art. 2º, caput) e a finalidade social da internet (art. 2º, VI), de modo a definir acerca da existência ou não de conteúdo infringente a ser removido.

É relevante destacar que o MCI prevê um terceiro requisito para que haja a concessão do provimento jurisdicional: considerar o interesse da coletividade na disponibilização do conteúdo na internet, conforme § 4º, art. 19:

§ 4º O juiz, inclusive no procedimento previsto no § 3º, poderá antecipar, total ou parcialmente, os efeitos da tutela pretendida no pedido inicial, existindo prova inequívoca do fato e considerado o interesse da coletividade na disponibilização do conteúdo na internet, desde que presentes os requisitos de verossimilhança da alegação do autor e de fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação.

Assim, resumidamente, apenas a decisão judicial, em processo com devido processo legal e contraditório, pode, em regra, responsabilizar provedores por conteúdos de terceiros.

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD, Lei nº. 13.709 de 14 de agosto de 2018), que regula o uso, o armazenamento e a proteção de dados pessoais dos usuários de

internet no Brasil. De forma ampla, ela define regras para o tratamento de dados pessoais, responsabiliza as empresas pelo uso indevido desses dados; e exige que, sempre que possível, os provedor de aplicações de internet garantam a anonimização dos dados para proteger a privacidade dos usuários, impondo sanções às empresas em caso de vazamento ou mau uso dos dados, incluindo multas e outras penalidades.

Ressalta-se que a aplicação das legislações específicas como o LGPD e as outras citadas, não excluem a necessidade de observar o MCI e o ordenamento jurídico como um todo. Quando é publicado um conteúdo ofensivo, a principal medida que as redes sociais adotam é remover esse conteúdo, mesmo que de forma temporária. Antes da publicação, as plataformas podem realizar a moderação preventiva, decidindo o que pode ou não ser publicado. No entanto, o presente estudo não tem como foco a responsabilidade civil sobre o tratamento de dados, mas sim a análise da responsabilidade civil das redes sociais após a publicação do conteúdo, ou seja, o que acontece juridicamente quando um conteúdo ofensivo está na internet através das redes sociais.

#### 4.1 A NOTIFICAÇÃO JUDICIAL COMO FATOR DETERMINANTE DA RESPONSABILIDADE CIVIL DAS REDES SOCIAIS.

A responsabilidade civil das redes sociais caracterizada apenas após notificação judicial gera dúvidas em relação à eficácia do direito e ao acesso à justiça. Neste sentido, é possível resumir a situação como Teffé e Moraes (2017,p.131) expõem:

- i) restou clara a responsabilidade subjetiva por omissão do provedor que não retira o conteúdo ofensivo, após a devida notificação judicial; ii) a mera notificação extrajudicial, em regra, não ensejará o dever jurídico de retirada do material; iii) esta opção de responsabilidade parece buscar o objetivo de assegurar a liberdade e evitar a censura privada; iv) o Judiciário foi considerado a instância legítima para definir a eventual ilicitude do conteúdo em questão; e v) a remoção de conteúdo não dependerá exclusivamente de ordem judicial, de forma

que o provedor poderá a qualquer momento optar por retirar o conteúdo, e quando responderá por conduta própria.

Posto isso, e seguindo o estabelecido no art. 20 do MCI, as redes sociais precisam manter dados que identifiquem os emissores de conteúdo, para que este usuário possa ser identificado e, sendo o caso, haja responsabilização do mesmo (Brasil, 2014, online).

Teffé e Moraes (2017, p.138) explicam que se a plataforma não adotar esse cuidado, aplica-se à ela a teoria do risco, conforme entendimento do STJ, uma vez que ao oferecer um meio dos usuários se expressarem livremente, é dever da rede social garantir a identificação dos usuários.

Todavia, inerentemente à decisão judicial, ocorre a mora do Poder Judiciário associada à rapidez com que um conteúdo pode ser difundido na internet, como os "memes" e conteúdos virais. De forma que a vítima fica exposta, desde a publicação do conteúdo, até sua remoção. Imensurável, portanto, o alcance dessa publicação durante o lapso temporal entre a decisão e a efetiva remoção.

A solicitação à vítima que indique a URL do conteúdo a ser retirado do ar, ignora o fato de que o conteúdo já pode estar em várias outras URL's. Evidencia-se o dever às redes sociais de terem mecanismos para localizar o conteúdo e o "retirar do ar" o mais rápido possível. A rede social não pode se eximir de retirar o conteúdo e além de o fazer, deve deixar claro os motivos e razões para o usuário que publicou o conteúdo, com isso permitindo o contraditório e a ampla defesa em juízo (Teffé e Moraes, 2017, p.137).

Diante do exposto, verifica-se que a responsabilização civil das redes sociais condicionada à notificação judicial, busca equilibrar a liberdade de expressão, a violação à intimidade e vida privada, além de adentrar sobre o direito da livre iniciativa privada. Embora a exigência da decisão judicial tenha como objetivo evitar censura privada e assegurar a legalidade na remoção de conteúdos, ela se mostra insuficiente diante da dinâmica e velocidade de propagação das

informações na internet e a demora do cumprimento pela rede social da decisão judicial.

Do mesmo modo, torna-se evidente que as redes sociais têm deveres legais, entre eles o de evitar ao máximo o anonimato de seus usuários e guardam seus dados cadastrais, possibilitando a identificação dos autores de conteúdos ofensivos. Sob essa ótica, a necessidade de desenvolver mecanismos internos de detecção e remoção ágil de conteúdos nocivos. O caso de remoção pela própria rede social do conteúdo ofensivo, não exclui o devido processo legal caso o usuário ofendido queira ingressar com uma ação judicial.

Face ao apresentado, não há como a legislação abranger todos os danos morais que uma publicação ofensiva pode alcançar. Por isso o usuário recorre ao Poder Judiciário, de forma que é necessário compreender as decisões e posicionamentos, especialmente do STF, a fim de entender os parâmetros sobre a responsabilização das redes sociais pelo que é publicado por seus usuários.

## 5. METODOLOGIA

Em relação à metodologia utilizada, adotou-se a metodologia descritiva e bibliográfica, complementada com análise de jurimetria.

Em atenção à doutrina de Camila Marques (Marques, 2020, online), para obtenção do atual posicionamento do STF acerca do tema em estudo, fez-se um recorte para analisar decisões (ementas) proferidas no período compreendido desde a publicação do MCI até o momento. Neste período de tempo há informação de 2 acórdãos na busca das palavras chave “Marco civil da Internet” e “provedor de aplicações”: a pet (petição) 12404 e a pet 9935. Com a busca apenas da palavra chave “Marco Civil Da Internet” houve o retorno de 15 acórdãos. Em alguns casos, os termos “Marco Civil da internet” “provedor de aplicações”, não aparecem na ementa, de forma que buscou-se nos votos a manifestação dos ministros sobre a lei e a pertinência para a responsabilidade das redes sociais quando um usuário publica um conteúdo ofensivo.

## 6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Em ordem crescente por data de publicação, há os acórdãos abaixo, eles até citam o MCI, mas em sua maioria sua aplicação está ligada ao sigilo de dados.

Recurso Extraordinário (RE) 628624, Relator(a): Marco Aurélio, Relator(a) p/ Acórdão: Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 29-10-2015.

ADPF (Ação Direta de Preceito Fundamental) 449, Relator: Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 08-05-2019.

Habeas Corpus (HC) 168052, Relator: Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 20-10-2020.

Recurso Extraordinário (RE) 1010606, Relator: Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 11-02-2021.

Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6482, Relator: Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 18-02-2021.

Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 51, Relator(a): Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 23-02-2023.

HC 238412 Embargos de Declaração em Agravo Regimental, Relator: Edson Fachin, Segunda Turma, julgado em 16-12-2024.

O acórdão proferido na Pet (petição) 12404 Ref, Relator: Alexandre De Moraes, Primeira Turma, julgado em 03-09-2024. O mesmo entendimento se repete com a Pet 9935 Ref, Relator: Alexandre De Moraes, Primeira Turma, julgado em 17-03-2025, com a diferença que a parte contrária é a RUMBLE INC.

HC 222141 AgR, Relator: Ricardo Lewandowski, Relator(a) p/ Acórdão: Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 06-02-2024.

RE 1492655 AgR, Relator(a): Dias Toffoli, Segunda Turma, julgado em 24-06-2024.

RE 1057258/MG. Relator: Ministro Luiz Fux, julgado em 27-06-2025.

RE 1037396 RG/SP. Relator p/ Acórdão, Ministro Luiz Fux, julgado em 27-06-2025.

algumas tratavam de infraestrutura de telecomunicações (como a ADI 6482);

A maioria dos acórdãos não foram analisados porque, conforme descrito no seu artigo, muitos deles não tinham pertinência direta com o tema da responsabilidade civil



das redes sociais diante da publicação de conteúdo ofensivo por usuários.

Outros abordaram, entre outros assuntos, proteção de dados ou cooperação jurídica internacional, responsabilidade de polícias, competência da justiça federal acerca de conteúdos pornográficos envolvendo criança, ou seja, havia temas sem relação com a responsabilidade civil das redes sociais (como os acórdãos manifestados em HC 168052; ADI 5642; MS 37963; ADI 51; ADPF 449; 1010606).

Há um destaque para o acórdão do Recurso Extraordinário (RE) 1010606. O caso abrange um programa de TV que lembrou o crime brutal envolvendo Aída Curi em 1958, de forma que seus familiares pediam indenização pelo uso não autorizado de imagem e o direito ao esquecimento. Acerca do direito ao esquecimento, a questão compreendia a possibilidade de impedir a veiculação de fatos verídicos e antigos, em nome dos direitos de personalidade e da dignidade humana.

Por maioria, ficou decidido que o direito ao esquecimento, entendido como o poder de impedir a divulgação de fatos verídicos em razão da passagem do tempo, é incompatível com a Constituição Federal de 1988. Os princípios da liberdade de expressão e do direito à informação em um Estado Democrático de Direito, principalmente quando os fatos têm interesse público ou valor histórico, prevaleceram sobre o alegado direito ao esquecimento. Contudo, o STF reconheceu que excessos no exercício desses direitos devem ser avaliados caso a caso, com base na proteção da honra, da imagem e da privacidade, conforme os parâmetros constitucionais. No âmbito digital, em todos os votos foi citada a LGPD, e em alguns votos o Marco Civil da Internet (no link de inteiro teor do acórdão, do próprio relator, p. 46; Rosa Weber, p.177; Luix Fux, p.298) foi um parâmetro para indicar a preocupação do legislador quanto ao princípio da liberdade de expressão. Pode-se presumir que o mesmo entendimento é aplicado às redes sociais, não sendo empresas que por si só produzem e hospedam conteúdo, mas oferecem acesso a conteúdos e outras funcionalidades aos seus usuários. Caso se confrontem com situações semelhantes,

respeitados os princípios constitucionais citados, não há falar em remoção do conteúdo uma vez que não se tratam de conteúdos falsos e sim conteúdos verídicos que têm relevante interesse público.

O RE 1037396, trata da constitucionalidade do art. 19 do MCI e possibilidade de se condicionar a retirada de perfil falso ou tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente à legislação somente após ordem judicial específica. Esse recurso corresponde ao tema 987 "Discussão sobre a constitucionalidade do art. 19 do MCI que determina a necessidade de prévia e específica ordem judicial de exclusão de conteúdo para a responsabilização civil de provedor de internet, websites e gestores de aplicativos de redes sociais por danos decorrentes de atos ilícitos praticados por terceiros.", e foi julgado em conjunto com o Tema 533 "Dever de empresa hospedeira de sítio na internet fiscalizar o conteúdo publicado e de retirá-lo do ar quando considerado ofensivo, sem intervenção do Judiciário.".

O acórdão não foi publicado até o presente momento, mas há publicação de sua ementa datada de 27/06/2025 reconhecendo parcialmente o art. 19 do MCI e afastando a condenação da empresa Google do Brasil ao pagamento de danos morais. Apenas para contextualização: empresa estava sendo processada por professora de ensino médio em razão da criação de uma comunidade dentro do "Orkut" denominada "Eu odeio a aliandra" com o objetivo de publicar e divulgar ofensas à autora.

A ementa ressalta que a legislação não confere proteção suficiente a bens jurídicos constitucionais de alta relevância (proteção de direitos fundamentais e da democracia) e ainda:

Enquanto não sobrevier nova legislação, o art. 19 do MCI deve ser interpretado de forma que os provedores de aplicação de internet estão sujeitos à responsabilização civil, ressalvada a aplicação das disposições específicas da legislação eleitoral e os atos normativos expedidos pelo TSE. 3. O provedor de aplicações de internet será responsabilizado civilmente, nos termos do art. 21 do MCI, pelos danos decorrentes de conteúdos gerados por terceiros em casos de crime ou atos ilícitos, sem prejuízo do dever de remoção do conteúdo. Aplica-se a mesma regra nos casos de contas denunciadas como inautênticas. 3.1.

Nas hipóteses de crime contra a honra aplica-se o art. 19 do MCI, sem prejuízo da possibilidade de remoção por notificação extrajudicial. 3.2. Em se tratando de sucessivas replicações do fato ofensivo já reconhecido por decisão judicial, todos os provedores de redes sociais deverão remover as publicações com idênticos conteúdos, independentemente de novas decisões judiciais, a partir de notificação judicial ou extrajudicial.

A decisão estabelece a presunção de responsabilidade, podendo ser independente de notificação em caso de conteúdos ilícitos em casos de (a) anúncios e impulsionamentos pagos; ou (b) rede artificial de distribuição (ChatBot ou robôs). A exceção vem caso os provedores comprovarem que atuaram diligentemente e em tempo razoável para tornar indisponível o conteúdo.

Houve também a determinação “Dever de cuidado em caso de circulação massiva de conteúdos ilícitos graves” em um rol taxativo envolvendo:

(a) condutas e atos antidemocráticos que se amoldem aos tipos previstos nos artigos 286, parágrafo único, 359-L, 359-M, 359-N, 359-P e 359-R do Código Penal; (b) crimes de terrorismo ou preparatórios de terrorismo, tipificados pela Lei nº 13.260/2016; (c) crimes de induzimento, instigação ou auxílio a suicídio ou a automutilação, nos termos do art. 122 do Código Penal; (d) incitação à discriminação em razão de raça, cor, etnia, religião, procedência nacional, sexualidade ou identidade de gênero (condutas homofóbicas e transfóbicas), passível de enquadramento nos arts. 20, 20-A, 20-B e 20-C da Lei nº 7.716, de 1989; (e) crimes praticados contra a mulher em razão da condição do sexo feminino, inclusive conteúdos que propagam ódio às mulheres (Lei nº 11.340/06; Lei nº 10.446/02; Lei nº 14.192/21; CP, art. 141, § 3º; art. 146-A; art. 147, § 1º; art. 147-A; e art. 147-B do CP); (f) crimes sexuais contra pessoas vulneráveis, pornografia infantil e crimes graves contra crianças e adolescentes, nos termos dos arts. 217-A, 218, 218-A, 218-B, 218-C, do Código Penal e dos arts. 240, 241-A, 241-C, 241-D do Estatuto da Criança e do Adolescente; g) tráfico de pessoas (CP, art. 149-A).

Houve a aplicação do Art. 19 em casos específicos, para provedores de serviços de e-mail, plataformas de reuniões fechadas por vídeo ou voz, e serviços de mensageria instantânea (mensageria privada), exclusivamente relacionadas às comunicações

interpessoais, protegidas pelo sigilo constitucional.

Além disso, os provedores de aplicações de internet que funcionam como Marketplaces respondem civilmente de acordo com o Código de Defesa do Consumidor (CDC).

A Corte estabeleceu deveres adicionais como a instituição de uma autorregulação, que abranja sistemas de notificações, devido processo e relatórios anuais de transparência sobre notificações extrajudiciais, anúncios e impulsionamentos. Devem, ainda, disponibilizar canais específicos de atendimento a usuários e não usuários, acessíveis e amplamente divulgados, e publicar e revisar periodicamente suas regras de forma transparente.

Destaca-se que os provedores com atuação no Brasil e sede no exterior devem constituir e manter sede e representante legal no país, que seja uma pessoa jurídica com plenos poderes para responder administrativa e judicialmente, prestar informações, cumprir determinações judiciais e arcar com eventuais penalizações. É de se observar que a tese estabelece que não haverá responsabilidade objetiva na sua aplicação.

O STF apelou ao Congresso Nacional para que elabore legislação que sane as deficiências do regime atual quanto à proteção de direitos fundamentais.

Os efeitos da decisão são modulados para se aplicar da data da decisão em diante, ressalvadas as decisões transitadas em julgado, a fim de preservar a segurança jurídica.

Em síntese, a decisão conjunta nos Temas 533 e 987 do STF aponta para uma evolução significativa na jurisprudência, buscando um equilíbrio entre a liberdade de expressão e a proteção de direitos fundamentais. Isso impõe às redes sociais uma atuação mais diligente e preventiva, com a implementação de mecanismos de moderação e remoção de conteúdo, especialmente em casos de ilícitos graves, responsabilidade mais ativa pelas plataformas, inclusive por falhas sistêmicas. O STF, portanto, é ativo em uma governança judicial que visa garantir a segurança jurídica e a efetiva tutela dos direitos fundamentais no meio digital.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo alcançou os objetivos específicos propostos ao abordar os elementos da responsabilidade civil e sua aplicação às redes sociais. No segundo capítulo, evidenciou-se o conceito de responsabilidade civil dentro do ordenamento jurídico brasileiro, estabelecendo uma base para a análise subsequente.

Acerca das redes sociais, observou-se que o dano moral é o tipo de prejuízo mais frequentemente identificado entre os elementos da responsabilidade civil. Nesses casos, verifica-se a obrigação do ofensor em compensar os prejuízos causados, e não ressarcir.

Para compreender a relação jurídica entre as redes sociais e seus usuários, foi necessário dar um passo para trás e compreender de que forma as redes sociais são referenciadas na legislação. Constatou-se, então, a expressão "provedores de aplicações de internet", categoria que abrange as redes sociais.

A relação jurídica foi abordada tendo em vista principalmente a omissão da rede social quando há obrigação de controlar o conteúdo antes e após publicação nas redes sociais. Foi ressaltado também que essa obrigação afeta diretamente o direito à livre iniciativa e à liberdade de expressão, e sua omissão pode contrastar com o direito à inviolabilidade da vida privada e à honra.

No que tange ao histórico da regulamentação das redes sociais, foi usada a terminologia provedores de aplicações de internet, ressaltando que o debate não se limita exclusivamente às legislações e princípios mencionados.

Especificamente com o MCI, ficou demonstrado que a partir do art.19 as redes sociais têm responsabilidade civil subjetiva tendo em vista conteúdos gerais postados na internet, e objetiva em relação a conteúdos envolvendo nudez, crianças e adolescentes. O estudo também chamou atenção para moderação de conteúdo e retirada de conteúdo apenas após decisão judicial.

Feita análises das legislações e caracterizada a responsabilidade civil, o problema de pesquisa foi respondido e o

objetivo geral alcançado, a partir da análise da jurisprudência do STF.

Os posicionamentos foram registrados e expostos, sendo que as decisões do STF antes do Tema 987 e 533 revelam um posicionamento restritivo ao MCI, respeitando o disposto nos arts. 19 e 21 do MCI, de forma que a plataforma só tinha responsabilidade subjetiva. Em contrapartida, a ementa publicada recentemente nos temas mencionados, aponta inconstitucionalidade parcial do art.19, especialmente no que tange aos conteúdos envolvendo ofensa aos direitos fundamentais, como a proteção à honra e vida privada, o direito das crianças e adolescentes, e ao Estado democrático de Direito e alguns ilícitos penais específicos.

Os ministros destacam que os deveres das redes sociais não são apenas legais, mas também éticos, diante do papel que desempenham na propagação da comunicação. Sendo assim, devem manter um ambiente digital seguro, transparente e responsável, além de desenvolver mecanismos internos de moderação prévia (antes da publicação do conteúdo) e resposta ágil (após a publicação) para conteúdos potencialmente ofensivos, sem prejuízo do contraditório e da liberdade de expressão em processos internos para usuários e não usuários.

Conclui-se, portanto, que a atuação das redes sociais deve estar alinhada aos princípios constitucionais, especialmente ao equilíbrio entre a liberdade de expressão, à proteção dos direitos da personalidade, e à sua função social, tema que ainda carece de maiores explicações.

Além disso, considerando que as redes sociais detêm posição privilegiada na relação contratual, especialmente através dos contratos de adesão, é possível afirmar que assumem os riscos inerentes à sua atividade, devendo garantir um ambiente digital seguro. Isso inclui não apenas o dever de identificar perfis que veiculam conteúdos em desacordo com a legislação vigente, mas também adotar medidas eficazes para combatê-los de forma diligente e preventiva.

Nesse mesmo sentido a abordagem atual ainda é insuficiente para enfrentar a complexidade dos fenômenos

contemporâneos, como a desinformação em larga escala e as práticas coordenadas de manipulação digital. A estrutura normativa e jurisprudencial vigente mostra-se limitada diante da rapidez e do alcance das interações virtuais, o que exige novas formas de regulação e cooperação entre Poder Público, sociedade civil e provedores de aplicação.

Ressalta-se que a pesquisa jurisprudencial utilizou os termos “Marco Civil da Internet” e “provedor de aplicações”. Isso restringe os resultados, porque pode ser que haja acórdãos do STF discutem a responsabilidade das plataformas sem necessariamente citar o MCI ou sem usar a expressão “provedor de aplicações”, como decisões sobre liberdade de expressão, fake news ou bloqueio de contas, que podem ter pertinência temática, mas ficam de fora por não conter os termos exatos da busca.

Observa-se que o estudo depende da interpretação do pesquisador sobre a pertinência de cada decisão, tratando-se de tema interdisciplinar (Direito Civil, Constitucional, Digital e da Comunicação), há risco de subjetividade na seleção e leitura dos julgados.

Por fim, reforça-se a importância de novas pesquisas voltadas à aplicação prática das decisões do STF nas plataformas digitais, de modo a avaliar sua efetividade e os impactos reais sobre a moderação de conteúdo e a proteção dos direitos fundamentais no ambiente virtual.

## REFERÊNCIAS

BRANCO, Sérgio. **Fake news e os caminhos para fora da bolha**. Revista Interesse Nacional, São Paulo, ano 10, n. 38, p. 51-61, ago.-out. 2017. Disponível em: <https://interessenacional.com.br/fake-news-e-os-caminhos-para-fora-da-bolha/> Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. [Código Civil (1916)]. **Lei nº. 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Brasília, DF: Planalto, 1916. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/L3071.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/L3071.htm). Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. [Código Penal (1940)]. **Decreto-Lei nº. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Brasília, DF: Planalto, 1940. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. [Código de Defesa do Consumidor (1990)]. **Lei nº. 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Brasília, DF: Planalto, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. [Estatuto da Criança e do Adolescente]. **Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Brasília, DF: Planalto, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº. 147, de 31 de maio de 1995**. Brasília, DF: Ministérios das Comunicações e da Ciência e Tecnologia, 1995. Disponível em: [https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias\\_interministeriais/migracao/Portaria\\_Interministerial\\_MCTMC\\_n\\_147\\_de\\_31051995.html](https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias_interministeriais/migracao/Portaria_Interministerial_MCTMC_n_147_de_31051995.html). Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. **Portaria nº. 148, de 31 de maio de 1995**. Brasília, DF: Ministério das Comunicações, 1995. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/norma-s-do-mc/78-portaria-148>. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. [Lei de Direitos Autorais (1998)]. **Lei nº. 9.610, de 19 de fevereiro de 1998**. Brasília, DF: Planalto, 1998. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9610.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9610.htm). Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. [Código Civil (2002)]. **Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Brasília, DF: Planalto, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm). Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto nº. 4.829, de 3 de setembro de 2003**. Dispõe sobre a criação do Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGI.br, sobre o modelo de governança da Internet no Brasil, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4829.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4829.htm). Acesso em: 11 mai. 2025.

BRASIL. **Lei nº. 12.737, de 30 de novembro de 2012**. Dispõe sobre a tipificação criminal de delitos informáticos. Brasília, DF: Planalto, 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12737.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12737.htm). Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. [Marco Civil da Internet (2014)]. **Lei nº. 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, DF: Planalto, 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm). Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. [Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (2018)]. **Lei nº. 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Brasília, DF: Planalto, 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm). Acesso em: 02 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 1.193.764/SP**. Relatora: Ministra Nancy Andrighi.



Julgado em 14 dez. 2010. Disponível em: <URL>. Acesso em: 11 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1057258/MG**. Relator: Ministro Luiz Fux. Em tramitação. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5217273>. Acesso em: 11 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **Petição n. 12404/DF**, Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 03 set. 2024. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur511209/false>>. Acesso em: 17 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **Recurso Extraordinário n. 1492655 AgR/RJ**, Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, 24 jun. 2024. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur506499/false>>. Acesso em: 17 mai. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Terceira Turma, **Recurso Especial n. 1.193.764/SP**, Relatora: Min. Nancy Andrighi. Brasília, DF, 14 dez. 2010. Disponível em: <[https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num\\_registro=202301282199](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=202301282199)>. Acesso em: 02 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5642/DF**, Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 18 abr. 2024. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur509361/false>>. Acesso em: 17 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **Habeas Corpus n. 222141 AgR/PR**, Relator: Min. Ricardo Lewandowski; Relator para Acórdão: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 06 fev. 2024. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur499454/false>>. Acesso em: 17 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **Petição n. 9935/DF**, Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 17 mar. 2025. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur526333/false>>. Acesso em: 17 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **Mandado de Segurança n. 39378 MC-Ref/DF**, Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 02 out. 2023. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur489982/false>>. Acesso em: 17 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **Habeas Corpus n. 238412 ED-AgR/SC**, Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 16 dez. 2024. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur523165/false>>. Acesso em: 17 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 51/DF**, Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 23 fev. 2023. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur478159/false>>. Acesso em: 17 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **Agravo Regimental na Medida Cautelar em Mandado de Segurança n. 37963 MC-AgR/DF**, Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 09 out. 2021. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur458641/false>>. Acesso em: 17 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **Recurso Extraordinário n. 1010606/RJ**, Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, 11 fev. 2021. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur446557/false>>. Acesso em: 17 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **Habeas Corpus n. 168052/SP**, Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 20 out. 2020. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur437471/false>>. Acesso em: 17 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 449/DF**, Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 08 mai. 2019. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur409361/false>>. Acesso em: 17 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário n. 1037396 RG/SP**, Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, em tramitação. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussao-geral9662/false>>. Acesso em: 17 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6482/DF**, Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 18 fev. 2021. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur446745/false>>. Acesso em: 17 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **Recurso Extraordinário n. 628624/MG**, Relator: Min. Marco Aurélio, Redator do acórdão: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 29 out. 2015. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur344318/false>>. Acesso em: 17 mai. 2025.

BREGA, Gabriel Ribeiro. **A regulação de conteúdo nas redes sociais: uma breve análise comparativa entre o NetzDG e a solução brasileira**. v. 19. São Paulo: Revista Direito GV. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6172202305>. Acesso em: 11 mai. 2025.

CAVALCANTI, José Carlos. **A internet, o modelo nacional e uma proposta de enfoque para uma política de tarifas em sua operação no país**. 1997. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rep/a/ZwDk8t785xtKpQRtfzkqZ5m/?lang=pt#:~:text=O%20provedor%20de%20backbone%20%C3%A9,v%C3%A1rios%20pontos%20de%20presen%C3%A7a.>>>. Acesso em: 11 mai. 2025.

Comitê Gestor Da Internet no Brasil. **O Marco Civil da Internet**. 2014. Disponível em: <<https://www.cgi.br/media/docs/publicacoes/4/C-GI-e-o-Marco-Civil.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2025.



Comitê Gestor Da Internet No Brasil. **Composição do CGI.br.** Disponível em: <<https://www.cgi.br/membros/>>. Acesso em: 05 de maio de 2025.

FILHO, Sérgio Cavalieri. **Responsabilidade civil no novo código civil.** Rio de Janeiro: Revista da EMERJ – Escola de magistratura do Estado do Rio de Janeiro. v. 6, nº. 24, p. 31-32.2003. Disponível em: <[https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista24/revista24\\_31.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista24/revista24_31.pdf)> Acesso em: 20 de mai. de 2015.

KIST, Eduardo Lamour; BAGATINI, Júlia. **Responsabilidade civil: uma análise acerca das redes sociais.** Revista Eletrônica Direito e Política, Itajaí: Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI. v. 11, n. 2, 2º. quadrimestre de 2016. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/9023/5012>. Acesso em: 11 mai. 2025.

LONGHI, João Victor Rozatti. **Responsabilidade Civil e Redes Sociais: Retirada de conteúdo, perfis falsos, discurso de ódio, fake news e mídias digitais.** 2ª. ed. Indaiatuba: Editora Foco. 2022.

MACHADO, Rafael Lopes Kassem; Duarte, Neuziane Lima. Crimes cibernéticos, invasão de privacidade e a efetividade da resposta estatal: os impactos da lei 12.737/2012 – lei carolina dieckmann e da lei geral de proteção de dados no combate aos crimes cibernéticos de invasão de privacidade. **Revista Projeção, Direito e Sociedade.** v.12, nº. 2, ano 2021. Disponível em: <<https://projecaociencia.com.br/index.php/Projeca02/article/view/1798/1444>>. Acesso em: 20 abr. 2025.

MARQUES, Camila. **METODOLOGIA 09 - Pesquisa de jurisprudência para o TCC - forma correta.** YouTube, 3 de dezembro de 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=vkY9UaRI-to>>. Acesso em: 20 mar. de 2025.

MEIRELES, Adriana Veloso. **Privacidade no século 21: proteção de dados, democracia e modelos regulatórios.** Brasília: Revista Brasileira de Ciência Política. nº. 41. 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0103-3352.2023.41.265909>>. Acesso em: 11 mai. 2025.

MELO, **Nehemias Domingos.** **Lições de direito civil: Obrigações e Responsabilidade Civil.** 6ª. ed. Indaiatuba : Editora Foco. 2025 E-book. Disponível em: <<https://plataforma.bvirtual.com.br>>. Acesso em: 12 mai. 2025. [Ebook não paginado]

MICHELETTI, Afonso Medici. **A responsabilidade civil dos provedores de aplicações por conteúdo de terceiros no Marco Civil da Internet: Erros, acertos e novas perspectivas.** Ed. 235, v. 11. Fortaleza: Semana Acadêmica Revista Científica. 2023. Disponível em: <[https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/132\\_artigo\\_final\\_4\\_1.pdf](https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/132_artigo_final_4_1.pdf)>. Acesso em: 24 nov. 2024.

OVIDIO, Farah Jussana Diniz; BONELLI, Rita de Cássia Simões Moreira. **REDES TÊM QUE SER DE PROTEÇÃO: ANÁLISE DA RESPONSABILIDADE CIVIL DAS PLATAFORMAS DIGITAIS PELA (IN)SEGURANÇA DIGITAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES.** Salvador: Universidade Católica de Salvador. Disponível em: <<https://ri.ucsal.br/server/api/core/bitstreams/ee7c16aa-d0c9-4d1f-9c4d-c10a24fd61ee/content>>. Acesso em: 23 abr. 2025.

SALTO, I. R. F. **RESPONSABILIDADE CIVIL DAS REDES SOCIAIS.** Araçatuba: Revista Juris UniToledo. v. 04, n. 04, p. 151-161. 2019. Disponível em: <<https://wyden.periodicoscientificos.com.br/index.php/jurisunitoledo/article/view/161/141>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

SOUZA, Carlos Affonso; LEMOS, Ronaldo. **Marco Civil da Internet: construção e aplicação.** Juiz de Fora: Editar Editora Associada. 2016. Disponível em: <[https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/02/marco\\_civil\\_construcao\\_e\\_aplicacao.pdf](https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/02/marco_civil_construcao_e_aplicacao.pdf)>. Acesso em: 12 mai. de 2020.

STEIN, Lílian Brandt. **Redes Sociais, Desinformação e Moderação de Conteúdo.** 1ª. ed. Cotia: Foco. 2024. E-book. Disponível em: <<https://plataforma.bvirtual.com.br>>. Acesso em: 12 mai. 2025. [E-book não paginado]

STOCCO, Rui. **Tratado de Responsabilidade Civil.** São Paulo: Revista dos tribunais. 6ª. ed. 2004.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Direito das Obrigações e Responsabilidade Civil.** 14ª. ed., v. 2. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

TEFFÉ, C.S; Morais, M. C. B. **Redes sociais virtuais: privacidade e responsabilidade civil Análise a partir do Marco Civil da Internet.** Fortaleza: Pensar Revista de Ciências Jurídicas. v. 22. 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.5020/2317-2150.2017.6272>>. Acesso em: 24 nov. 2024.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: obrigações e responsabilidade civil.** 23ª. ed. Barueri: Atlas, 2023.

# O PAPEL DO PARECERISTA JURÍDICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA A LUZ DA LEI 14.133/2021: ASSESSORIA OU CONTROLE?

*The role of the legal advisor in public administration under law 14,133/2021: advisory or control?*

## Amanda Rafaela Ramos

Bacharelada em Direito no Centro Universitário UNIFACEAR. Graduada em Tecnologia em Gestão de Recursos Humanos. Especialista em Criança e adolescente no âmbito da proteção Social - PUC PR especialização em Gestão Pública - Faculdade Unina e Especialização em Licitações e Contratos - Polis Civitas.  
[amda.ramos@gmail.com](mailto:amda.ramos@gmail.com)

## Rosana Mara Brittes

Graduada em Direito pela Universidade Federal do Paraná, Mestrado em programa de mestrado e doutorado em educação pela Universidade Federal do Paraná. Especialista em Direito do Trabalho pela PUC/RS e especialista em Direito Contemporâneo pela PUC/PR. Atuou como assessor jurídico - Procuradoria Geral de Justiça. Atuou como professora de pós-graduação no Instituto Itene. Professora junto ao Centro Universitário Unifacear.  
[rosana.brittes@unifacear.edu.br](mailto:rosana.brittes@unifacear.edu.br)

da Lei nº 14.133/2021, buscando compreender os limites entre sua função de assessoramento técnico e seu potencial efeito de controle preventivo. O estudo demonstra que, apesar de não vinculantes, os pareceres influenciam significativamente a tomada de decisões, podendo causar a paralisação administrativa conhecida como "apagão das canetas". Percebeu-se o parecerista como agente de racionalidade decisória, capaz de promover segurança, e não entrave, à efetividade administrativa. Conclui-se, que a superação do modelo punitivista e a valorização da discricionariedade técnica, dentro dos limites legais, são essenciais para que o parecer jurídico, portanto, se apresente como ferramenta de apoio à gestão pública inovadora e responsável.

**Palavras-chave:** 1. Lei 14.133/2021. 2. Licitações. 3. Parecerista Jurídico. 4. Assessoria. 5. Controle.

**Abstract:** This study analyzes the role of the legal advisor within Public Administration in light of Law No. 14.133/2021, seeking to understand the boundaries between their function of technical advisory and their potential effect as a preventive control mechanism. The research demonstrates that, although non-binding, legal opinions significantly influence decision-making processes and may lead to administrative paralysis known as the "pen blackout." The legal advisor is perceived as an agent of decisional rationality, capable of promoting security rather than hindrance to administrative effectiveness. It is concluded that overcoming the punitive model and valuing technical discretion, within legal limits, are essential so that the legal opinion can serve as a tool to support innovative and responsible public management.

**Keywords:** 1. Public Administration. 2. Public Procurement. 3. Law nº 14,133/2021. 4. Legal Opinion. 5. Governance.

## 1. INTRODUÇÃO

A administração pública visa garantir o atendimento eficiente e transparente das necessidades coletivas, sendo a licitação um dos principais instrumentos para assegurar a isonomia, a moralidade e a economicidade nas contratações. As compras públicas foram reguladas por maior período pela Lei nº 8.666/1993, marco normativo das contratações, mas que se revelou burocrática e defasada. Em resposta, foi sancionada a Lei nº 14.133/2021, com inovações como ampliação dos critérios de julgamento, planejamento mais robusto e ênfase em governança e integridade.

Nesse cenário, o parecerista jurídico assume relevância, pois garante a conformidade dos atos administrativos e impacta a segurança jurídica dos gestores e a eficiência das contratações. O olhar jurídico, na fase interna da licitação, antecipa ilegalidades e minimiza riscos, sendo percebido como agente de controle, cuja interpretação pode limitar a autonomia administrativa.

Este estudo tem como tema "O papel do parecerista jurídico na Administração Pública sob a luz da Lei nº 14.133/2021: assessoria ou controle?", analisando os impactos da legislação sobre a dinâmica entre órgãos contratantes e pareceristas.

O objetivo geral é avaliar como a atuação do parecerista contribui para a segurança jurídica ou fragilização das contratações. Objetivos específicos: examinar seu papel no processo licitatório e sua influência na decisão dos gestores; identificar os impactos práticos na eficiência das contratações.

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica e documental. A análise documental foi concentrada na Lei nº 14.133/2021 e em acórdãos e pareceres emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, considerando a pertinência temática direta com o papel e a responsabilidade do parecerista jurídico à luz da Nova Lei de Licitações. No aspecto temporal priorizou-se entendimentos e decisões posteriores à entrada em vigor da Lei 14.133/2021 ou que tratassem de temas consolidados com impacto na nova legislação. Ainda, em atenção ao

conflito 'assessoria *versus* controle', buscou-se documentos que explicitamente delineassem a natureza e os limites da atuação da consultoria jurídica nas contratações públicas.

O primeiro capítulo aborda a harmonização dos princípios da Administração Pública com os da nova Lei de Licitações. O segundo explora a atuação do parecerista jurídico na fase interna da licitação, verificando se exerce função consultiva ou controle prévio. O terceiro analisa os impactos da insegurança jurídica, discutindo efeitos da responsabilização excessiva e da cultura do medo, contrapondo-os à necessidade de fortalecer a governança.

## 2. A HARMONIZAÇÃO DOS PRINCÍPIOS: A RELAÇÃO ENTRE OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS PRINCÍPIOS DAS CONTRATAÇÕES NA LEI Nº. 14.133/2021

Desde a promulgação da Constituição de 1988, a administração pública pauta-se por princípios que orientam a atuação do Estado. O artigo 37 consolidou o dever dos agentes de agir conforme legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A Lei nº 14.133/2021 substituiu a Lei nº 8.666/1993 e modernizou as contratações, tornando-as mais dinâmicas e seguras.

A legalidade, além do art. 37, encontra reforço no art. 5º da nova lei, que exige fundamentação dos atos.

A legalidade não pode ser dissociada da ideia de "Império da Lei" (force de loi), que submete todo poder à soberania da lei. Todo o Direito está construído sobre o princípio da legalidade, fundamento do Direito Público moderno (Mendes e Gonet, 2021, p. 974).

Gestores devem decidir com base em medidas objetivas, evitando discricionariedade excessiva e garantindo previsibilidade (Di Pietro, 2020, p.22).

A impessoalidade conecta-se ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Brasil, 2021), exigindo respeito às regras dos editais, garantindo isonomia (Di Pietro, 2020, p. 225). Nos ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 242) o princípio da moralidade está ligado à ofensa "à moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade".

A moralidade se entrelaça à transparência, prevista no art. 5º, que exige ampla divulgação, com destaque ao PNCP, permitindo fiscalização e reduzindo riscos de fraude.

A eficiência, também do art. 37, relaciona-se à eficácia e economicidade. A lei busca otimizar gastos sem comprometer a qualidade, reforçando que os procedimentos devem ser racionais e efetivos (Di Pietro, 2020, p. 249-250). Outro princípio é a Segregação de Funções, que distribui as etapas entre diferentes agentes, evitando concentração de poder. Carvalho Filho (2023, p. 534-535) ressalta que reforça a impessoalidade e o controle interno.

No mesmo sentido, Justen Filho (2023, p.132) explica que o princípio da segregação de funções traduz um meio de limitar o poder por meio do próprio poder. Para o mesmo autor a existência de pluralidade de agentes envolvidos contribui para a diminuição do poder concentrado em um único indivíduo, possibilitando um fortalecimento dos mecanismos de controle da Administração Pública.

A motivação dos atos administrativos, destacada no art. 5º, reforça legalidade e transparência pode ser compreendida como um dever inafastável em demonstrar de forma límpida e explícita os fundamentos fáticos e jurídicos que motivaram a realização do ato ou a tomada da decisão administrativa (Santos, 2015, p. 261).

Por fim, a segurança jurídica, princípio inovador, que busca previsibilidade e coerência minimizando a instabilidade decorrente de mudanças de entendimento. Nesse sentido, Justen Filho (2021) explica que esse princípio exige uma normativa objetiva com intuito de orientar a conduta dos indivíduos em diferentes momentos — passado, presente e futuro— objetivando reduzir a incerteza sobre os efeitos jurídicos dos fatos.

## 2.1 A APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS NA PRÁTICA

A incorporação dos princípios da Constituição e da Lei nº 14.133/2021 representa avanço na modernização das compras públicas, mas sua aplicação enfrenta desafios. Um deles é a interpretação pelos órgãos de controle, especialmente Tribunais de Contas,

que adotam entendimentos distintos, gerando insegurança jurídica e temor de responsabilização.

É cediço que os princípios representam o primeiro estágio de concretização dos valores jurídicos a que se vinculam, e, diferentemente das normas jurídicas, são caracterizados por apresentar um elevado grau de indeterminação e abstração. A aplicação de diversos princípios pode sinalizar soluções diametralmente opostas para determinados casos concretos, o que demanda a análise da própria *rationale* desse princípio, ou seja, o interesse público. (TCU. Representação (REPR) nº 003.560/2019-8, Acórdão nº. 898/2019, Rel.: Benjamin Zymler, Tribunal Pleno, julgado em 16/04/2019.)

Outro obstáculo é a mudança cultural: muitos servidores ainda seguem a lógica da Lei nº 8.666/1993, marcada por rigidez e burocracia. A adaptação à nova lei requer capacitação contínua e uso de ferramentas tecnológicas que ampliem o controle e a transparência. Como observa Guimarães (2023, p. 26), os desafios estão também “nos âmbitos operacionais e estratégicos, relacionados ao mapeamento das competências, seleção e desenvolvimento de servidores, impasses burocráticos, bem como, na cultura organizacional”.

José Antonio Dasenbrock Junior destacou que a capacitação traz segurança e tranquilidade para execução das funções: “servidor bem capacitado é um resultado de processo com sucesso” (Dasenbrock Junior, 2024, 09min16s, online).

A aplicação dos princípios do art. 5º deve buscar equilíbrio entre controle e autonomia, garantindo flexibilidade sem descuidar da conformidade legal. A autonomia administrativa, sobretudo na fase preparatória, é reconhecida pela doutrina, desde que respeitada a vinculação à lei e ao edital (Justen Filho, 2021, p. 119).

A efetivação dos princípios é fundamental para consolidar governança moderna, eficiente e transparente, com licitações planejadas, seguras e econômicas.

Com isso, é nítida a indispensabilidade de conhecermos de forma detalhada os princípios da licitação, pois na aplicação

concreta das normas do procedimento licitatório eles serão de suma importância para que se definam os caminhos a serem trilhados pelo seu aplicador. (Palavéri, 2021, p. 45).

Assim, a observância aos princípios fortalece a administração pública e aprimora a prestação de serviços à sociedade.

### 3. O PAPEL DO PARECERISTA JURÍDICO: ASSESSORIA OU CONTROLE?

A atuação do parecerista jurídico na administração pública sob a égide da Lei nº 14.133/2021 pode ser compreendida sob duas perspectivas complementares: a de função de colaboração pelo assessoramento jurídico, voltado à legalidade e à conformidade normativa, e a de função de fiscalização por meio do controle preventivo, que resguarda o interesse público sem restringir, de forma indevida, a autonomia administrativa (Justen Filho, 2021, p. 643).

Alinhada aos princípios constitucionais e às diretrizes de governança pública, essa função jurídica também exerce o papel essencial de intermediar a vontade democrática da sociedade com o direito ao interpretar as políticas públicas e viabilizar sua realização dentro dos limites legais (Chaves, 2025, p. 62-63).

Para compreender os apontamentos das fases de planejamento contidas na Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 11, parágrafo único, é essencial estudar os princípios da administração pública e os dispositivos da nova lei de licitações, especialmente sobre os momentos em que a atuação do parecerista se enquadra como assessoria e aqueles em que assume um papel de controle preventivo, conforme explica Guimarães (2023, p. 37), ao afirmar que, uma vez encerradas as etapas da fase preparatória do pregão, o processo é encaminhado ao órgão jurídico competente para que este realize a análise da contratação, exercendo o controle prévio de legalidade.).

Como ressalta Carvalho (2022, p. 15-16), a Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 11, parágrafo único, reforça a necessidade de implementação de processos e estruturas capazes de direcionar, monitorar e analisar adequadamente os processos licitatórios e seus contratos.

### 3.1 O PARECERISTA JURÍDICO COMO INSTRUMENTO DE ASSESSORIA TÉCNICA

A assessoria jurídica, como suporte técnico na administração pública, garante decisões baseadas na legalidade, moralidade e eficiência, conforme os princípios constitucionais e o art. 5º da Lei nº 14.133/2021. Inserida em modelo de freios e contrapesos, limita excessos de poder e consolida governança (Justen Filho, 2021). Pelo art. 53, todos os processos de contratação devem ser acompanhados de parecer técnico e jurídico.

A integridade é princípio básico de governança, devendo reunir conceitos e práticas aplicáveis ao setor público (Amorim e Oliveira, 2022, p. 03).

A assessoria não substitui a decisão do gestor, mas oferece apoio técnico para contratações seguras (Justen Filho, 2021, p. 642). Na fase interna, analisa documentação e editais, verificando cláusulas abusivas e restrições indevidas à competitividade (Brasil, 2021). Justen Filho (2021, p. 123-124) alerta que interpretar a vinculação ao edital como regra absoluta pode prejudicar a Administração e inviabilizar ajustes necessários ao interesse público.

A padronização documental trazida pela Lei nº 14.133/2021 normatiza critérios de planejamento, orçamento e habilitação, fortalecendo segurança jurídica. Nesse sentido, Justen Filho (2021, p. 642) observa que, mesmo antes da vigência da nova legislação, já havia uma tendência à uniformização dos editais, justamente com o objetivo de minimizar riscos relacionados a falhas e irregularidades nos processos licitatórios.

A padronização reduz litígios e promove previsibilidade. Exemplo: em edital de equipamentos hospitalares, a assessoria pode apontar exigências desproporcionais e sugerir ajustes. Nesse contexto, Justen Filho (2021, p. 647) ressalta que o parecer jurídico deve não somente identificar existência de vícios, sendo essencial que, quando constatadas irregularidades, recomende-se a invalidação dos atos praticados.

Na prática, o parecerista verifica critérios legais e administrativos, enquanto setores requisitantes cuidam das especificações. Compete-lhe examinar se o



procedimento contemplou as providências necessárias (Justen Filho, 2021, p. 645).

A assessoria também avalia a forma da contratação, indicando adequações quando a modalidade não atende ao interesse público. “Cabe ao autor de um parecer examinar com cautela todas as circunstâncias do caso concreto” (Justen Filho, 2021, p. 657).

A Lei nº 14.133/2021 altera a escolha da modalidade, que passa a depender do objeto e do critério de julgamento, e não mais apenas do valor (TCU, 2025). Assim, a assessoria deve avaliar a escolha da modalidade à luz do art. 53, II, e indicar se é juridicamente viável. Neste sentido, destaca Justen Filho (2021, p. 644), quando da sua manifestação sobre a legalidade a assessoria deve envolver a análise dos aspectos vinculados da atividade administrativa examinada.

Nessa perspectiva, o parecerista orienta e mitiga riscos, conduzindo o processo com segurança sem comprometer a autonomia do gestor.

### 3.2 O PARECERISTA JURÍDICO COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE PREVENTIVO

Em “O Exercício da função de Assessor Jurídico nos processos licitatórios: competências e responsabilidades” (2025), Luiz Cláudio de Azevedo Chaves discute as atribuições do parecerista e o impacto de seus pareceres no rito processual. Embora a doutrina sustente que não são vinculantes, na prática exercem papel de controle preventivo, pois “se sua função primordial é preventiva, deve atuar de maneira orientativa” (Chaves, 2025, p. 63). O assessor, ainda sem competência para decidir, influencia os rumos da contratação ao delimitar caminhos ao gestor, restringindo indiretamente a discricionariedade (Chaves, 2025, p. 63). Justen Filho confirma: “o governante está sujeito a limitações e controles em todos os seus atos, inclusive no tocante aos casos de discricionariedade” (2023, p. 264).

O assessor é chamado a opinar sobre juridicidade em processos e reuniões, antecipando efeitos jurídicos e evitando vícios que levem à nulidade, ou indicando caminhos adequados para atendimento da necessidade coletiva (Chaves, 2025, p. 2).

Há situações em que o parecer limita a discricionariedade. Para atender à eficiência, a Administração pode escolher entre alternativas, desde que respeite princípios. Bester destaca: “é necessária muita atenção aos princípios constitucionais, uma vez que dão a diretriz axiológica” (2005, p. 270-271). E reitera: “são necessários à efetivação da garantia constitucional dos direitos fundamentais (...) exercem função fundamentadora, supletiva, diretiva e limitativa” (2005, p. 271).

O excesso de formalismo pode gerar decisões conservadoras que restringem inovação. No entanto, Requião (2024) alerta que, embora a formalidade seja inerente às licitações, não se pode admitir um formalismo excessivo que possa comprometer princípios fundamentais como a economicidade, a eficiência e a supremacia do interesse público.

O critério de maior retorno econômico ilustra abertura à inovação, considerando benefícios do contrato além do preço.

Assim, a atuação do parecerista pode se transformar em controle administrativo, limitando autonomia dos gestores e alimentando o “apagão das canetas”. Guimarães (2020, p. 1) explica que

“O administrador público vem, aos poucos, desistindo de decidir. (...) Sob as garras de todo esse controle, o administrador desistiu de decidir. (...) instalou-se o que se poderia denominar de crise da ineficiência pelo controle” (Guimarães,).

Embora concebida como apoio técnico, a atuação jurídica frequentemente incorpora controle preventivo, reforçado pelo receio de responsabilização. A insegurança compromete a eficiência e fragiliza a autonomia decisória. Vipievski Júnior e Millani (2021) concluem: o medo é funcional quando evita abusos, mas gera paralisia quando impede o gestor de agir mesmo em situações lícitas.

### 3.4 EQUILÍBRIO ENTRE ASSESSORIA E CONTROLE

O desafio nas contratações públicas é equilibrar a atuação consultiva e de controle do parecerista. O art. 53 da Lei nº 14.133/2021 reafirma a obrigatoriedade do parecer jurídico, salvo exceções do §5º, como mecanismo de controle preventivo dentro da margem de

discrecionalidade do gestor. Justen Filho (2021, p. 640–641) destaca que o parecer jurídico é indispensável quando se elabora o edital de licitação e somente pode ser dispensada em casos excepcionais.

Apesar da autonomia prevista, muitos administradores permanecem condicionados ao parecer e ao receio de responsabilização. “O administrador público (...) opta por não decidir, apequenando-se diante de situações que talvez necessitasse de decisões inovadoras” (Vipieviski Júnior e Millani, 2021, p. 16). Os autores explicam ainda que o controlador impõe sua leitura, prevalecendo sobre o administrador (2021, p. 15).

O art. 10 da Lei 14.133/2021 garante defesa pela advocacia pública ao agente que agir em conformidade com parecer jurídico (Brasil, 2021). Carvalho (2022, p. 37) ressalta que a governança exige estratégias claras, decisões baseadas em evidências, monitoramento e consciência de riscos.

Os princípios constitucionais (art. 37 da CF/88) e os arts. 11 e 169 da Lei 14.133/2021 reforçam a assessoria jurídica como pilar do processo decisório. Contudo, só terá efetividade se for compreendida como agente estratégico de apoio e não como entrave (Carvalho, 2022). Ostrom, citado por Ansell e Torfing, entende a governança como processo multinível que estimula cooperação por meio da confiança. Justen Filho (2021, p. 642–643) reforça o assessoramento jurídico como apoio à análise normativa e à apresentação de alternativas.

A contradição aparece no § 1º do art. 53 (“o parecer jurídico não terá caráter vinculante”) frente ao art. 59, § 1º, que condiciona a defesa do gestor ao cumprimento da orientação jurídica. Na prática, o parecer torna-se indiretamente vinculante, induzindo gestores a segui-lo.

A imparcialidade exige parecer elaborado por servidores efetivos. O Prejulgado nº 06/2008 do TCE-PR determinou a obrigatoriedade de advogado e contador concursados nos municípios (Brasil, 2008, apud Curan, 2015, p. 17). Isso reforça impessoalidade, moralidade e legalidade.

Kremer (2023) critica o ativismo do TCU, que ultrapassa o controle tradicional, interferindo na execução de políticas públicas.

Para Justen Filho (2021, p. 652), o parecerista deve refletir conhecimento técnico e valores como legalidade e moralidade. Reforça-se a necessidade de qualificação contínua dos pareceristas e gestores, sendo “A sua finalidade consiste em que o poder limite o poder” (Justen Filho, 2023, p. 934).

Cabral (2024) defende que o parecerista atue de forma colaborativa, por pareceres escritos e assessoramento próximo. Assim, sua atuação deve ser entendida não como mera formalidade, mas como apoio estratégico capaz de gerar confiança, assegurar segurança jurídica e promover maior eficiência na gestão pública.

#### **4. O FENÔMENO DO APAGÃO DAS CANETAS NO ÂMBITO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

O “apagão das canetas” refere-se ao receio que acomete gestores e pareceristas, levando-os a evitar decisões por medo de responsabilizações. Para Valgas (2023, online), “o Direito Administrativo do medo é a interpretação e aplicação das normas [...] pautadas pelo medo do gestor em decidir”, comprometendo a capacidade de gestão e inovação. O fenômeno, “uma nova disfunção burocrática”, resulta do excesso de responsabilização e da cultura de apontar erros, inclusive pela mídia (Valgas, 2023, online).

Segundo Valgas, sua origem está na atuação de órgãos de controle que, ao se colocarem como instâncias superiores, reduzem a margem de decisão dos gestores. “O Direito Administrativo do medo só tem sentido onde as instituições funcionam, onde há um controle efetivo, e serve de alerta para os possíveis excessos” (Valgas, 2023, online).

Prezotto (2022, p. 37) destaca que, após a reforma da LINTDB pela Lei nº 13.655/2018, é urgente interpretar o controle público à luz da confiança e previsibilidade, evitando paralisar a Administração. O princípio da segurança jurídica exige estabilidade dos atos administrativos e deve ser observado pelos Tribunais de Contas, sobretudo quando houver confiança legítima dos agentes (Prezotto, 2022, p. 39). A ausência de uniformidade nos

entendimentos enfraquece a segurança jurídica e desestimula decisões inovadoras (Prezotto, 2022, p. 41).

A CF/88 estabelece legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 1988, online). Contudo, Vipievski Júnior e Millani (2021, p. 2) observam: "o administrador público (...) atua com receio de ser responsabilizado (...), evitando atos que possam acarretar riscos (...), afastando-se do princípio da eficiência."

Esse temor atinge também pareceristas, muitas vezes tratados como corresponsáveis. "É crescente e enormemente preocupante as decisões (...) implicando a corresponsabilização do advogado parecerista juntamente com o gestor público" (Curan, 2015, p. 56). Flávio Garcia Cabral ressalta que a função ganhou destaque e maior responsabilidade, tornando-se espécie de "controle de juridicidade" (Cabral, 2024, 04min37s; 05min17s, online).

A transição da Lei nº 8.666/1993 para a Lei nº 14.133/2021 trouxe a expectativa de modernização e incentivo à inovação. Pinto (2023, p. 13-14) aponta alterações que estimulam economia de escala, preferência por inovação tecnológica e maior segurança jurídica, mas alerta: "sem segurança jurídica, não há inovação possível" (p. 14).

Niebuhr (2024, 11min24s, online) explica que a falta de estímulos institucionais e a insegurança levam os servidores a não inovar: "eles não são incentivados (...) em razão da insegurança jurídica e da administração pública do medo." A mesma insegurança se aplica aos pareceristas, que preferem posturas conservadoras. Como lembra Niebuhr, "se parecer vinculasse, não seria parecer, mas sim decisão" (apud Tiossi Jr., 2025, 22min55s, online).

A possibilidade de responsabilização reforça o conservadorismo, pois "Cabe à assessoria jurídica considerar as exigências de eficiência" (Marçal, 2021, p. 643). Assim, mesmo com os avanços da Lei nº 14.133/2021, práticas tradicionais persistem. Como critica Niebuhr, "veio uma nova lei e a gente está licitando e contratando do mesmo jeito que se licitava antes" (2024, 12min, online). O receio generalizado, o "apagão das canetas", trava a

máquina administrativa e frustra a expectativa por uma gestão inovadora e eficaz.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa refletiu sobre a atuação do parecerista jurídico na administração pública, especialmente nas contratações regidas pela Lei nº 14.133/2021. Verificou-se que, embora os pareceres tenham natureza técnica, muitas vezes funcionam como mecanismos de controle indireto, afetando a liberdade e a segurança dos gestores.

A análise dos princípios da administração pública e da nova Lei de Licitações evidenciou a necessidade de eficiência, responsabilidade e confiança. Contudo, observa-se uma administração marcada pelo receio, pela burocracia e por interpretações conservadoras, cenário que favorece o "apagão das canetas", em que o medo da responsabilização paralisa gestores e engessa a assessoria jurídica.

O estudo ressaltou a adequação da função do parecerista: não como obstáculo, mas como aliado estratégico na busca por soluções legais e viáveis. Para tanto, exige-se capacitação contínua, segurança institucional e clareza sobre limites e possibilidades. O parecer deve apoiar e orientar a decisão administrativa, não substituí-la.

Enfrentar o medo e a insegurança na gestão pública requer mais do que novas leis: é preciso cultura de confiança, valorização da boa-fé e respeito à autonomia técnica, fortalecidos pelo princípio da segregação de funções. Assim, será possível resgatar a coragem de decidir com responsabilidade, promovendo contratações mais eficientes, seguras e voltadas ao interesse público.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, Dênia Aparecida de; OLIVEIRA, Nicole Batista Manzi de. **O princípio da integridade na governança pública brasileira: uma revisão sistemática**. Monte Carmelo: Revista de Auditoria Governança e Contabilidade. v. 10. nº. 43, 2022. Disponível em: <<https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/ragc/article/view/2700>>. Acesso em: 11 mai. 2025.

BRASIL. [Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)]. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Brasília, 1942. Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)>. Acesso em: 21 mai. 2025.

CARVALHO, Bruno Saadi. **Governança nas contratações públicas: uma análise dos órgãos e entidades licitantes do Estado do Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UERJ, 2022. Disponível em: <<http://www.bdt.d.uerj.br/handle/1/19330>>. Acesso em: 12 mai. 2025

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Barueri: Atlas. 37. ed., 2023.

CHAVES, Luiz Cláudio de Azevedo. **O exercício da função de Assessor Jurídico nos processos licitatórios: competências e responsabilidades**. Brasília: Revista TCU, 2025. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/articloe/view/42/37>>. Acesso em: 5 abr. 2025.

CHAVES, Luiz Cláudio de Azevedo. **A nova Lei de Licitações e Contratos e o exame prévio de legalidade: papel do parecerista**. Belo Horizonte: Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, ano 20, n. 236, p. 63-77, 2021. Disponível em: <<https://egov.df.gov.br/wp-content/uploads/2023/03/A-nova-Lei-de-Licitacoes-e-Contratos-e-o-exame-previo-de-legalidade.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2025.

CURAN, Fábio Henrique. **Improbidade Administrativa e a Responsabilização do Advogado Parecerista**. Dissertação de Mestrado. Marília Fundação de Ensino “Eurípides Soares Da Rocha” - Centro Universitário Eurípides De Marília [UNIVEM] Programa de Mestrado em Direito, 2023. Disponível em: <<https://aberto.univem.edu.br/bitstream/handle/11077/1477/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20-%20F%C3%A1bio%20Henrique%20Curan.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 13 mai. 2025.

GUIMARÃES, Kamila Bueno. **Avaliação de competências e aplicação da segregação de função na fase de planejamento das compras compartilhadas do IFRO Campus Cacoal**. Dissertação de Mestrado [Mestrado em Gestão e Estratégia]. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Cacoal: Seropédica, 2023.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **O direito administrativo do medo: a crise da ineficiência pelo controle**. 13ª Edição. São Paulo: CEJUR, 2020.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle**. Curitiba: ZêniteBlog, 2020. Disponível em: <<https://zenite.blog.br/o-direito-administrativo-do-medo-a-cri-se-da-ineficiencia-pelo-controle/>>. Acesso em: 21 mai. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. 2ª. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

KREMER, Keila Oliveira. **O ATIVISMO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO ÂMBITO DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS**. Niterói: Universidade Federal Fluminense. Dissertação de Pós Graduação. Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Justiça Administrativa. 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva. 16ª. ed., 2021.

MOURA, Cid Capobiango Soares de. **Parecer jurídico em processo licitatório: a vedação ao servidor em cargo em comissão sob a perspectiva da decisão do TCE-ES 1163/2024**. Consultor Jurídico, 2025. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2025-mar-25/parecer-juridico-em-processo-licitatorio-a-vedacao-ao-servidor-em-cargo-em-comissao-sob-a-perspectiva-da-decisao-do-tce-es-1163-2024/>>. Acesso em: 6 jun. 2025.

PALAVERI, Marcelo. **Nova lei de Licitações e Contratações Públicas para Municípios**. Leme: Editora Mizuno, 2021.

PINTO, Pedro Henrique Pádua Carvalho. **Um olhar da Lei 14.133/2021 sob o enfoque da inovação em licitações e contratações públicas**. Dissertação de Mestrado. Lavras: Universidade Federal de Lavras, 2023. Disponível em: <[http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/58078/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O\\_Um%20olhar%20da%20Lei%2014.133-2021%20sob%20o%20enfoque%20da%20inova%C3%A7%C3%A3o%20em%20licita%C3%A7%C3%B5es%20e%20contrata%C3%A7%C3%B5es%20p%C3%BAblicas.s.pdf](http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/58078/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O_Um%20olhar%20da%20Lei%2014.133-2021%20sob%20o%20enfoque%20da%20inova%C3%A7%C3%A3o%20em%20licita%C3%A7%C3%B5es%20e%20contrata%C3%A7%C3%B5es%20p%C3%BAblicas.s.pdf)>. Acesso em: 14 mai. 2025.

PREZOTTO, Mauro Antonio. **SEGURANÇA JURÍDICA NOS TRIBUNAIS DE CONTAS: aplicação do regime de transição do artigo 23 da LINDB**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direito. 2022.

REQUIÃO, Maurício. **TCE-PR suspende licitação de Maringá voltada à compra de papel para impressão**. TCE – PR. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/tce-pr-suspende-licitacao-de-maringa-voltada-a-compra-de-papel-para-impressao/11903/N>>. Acesso em: 21 mai. 2025.

SANTOS, José Anacleto Abduch. **Contratos Administrativos. Formação e controle interno da execução: com particularidades dos contratos de prestação de serviços terceirizados e contratos de obras e serviços de engenharia**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

TIOSSICAST: **Servidor bem capacitado é um resultado de processo com sucesso**. [Locução de]: José Roberto Tiossi Júnior. Entrevistado: José Antonio Junior

Dasembrock. YouTube, 22, jul. 2024. Podcast. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=OVDkYabCKSo&t=637s>>. Acesso em: 21 mai. 2025.

TiossiCast: **Qual é o papel do órgão de assessoramento jurídico na licitação?** [Locução de]: José Roberto Tiossi Júnior. Entrevistado: Flávio Garcia Cabral. YouTube, 23 dez. 2025. Podcast. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?si=7wz8VC\\_vs9cmKZJG&v=5CfkRgCca98&feature=youtu.be](https://www.youtube.com/watch?si=7wz8VC_vs9cmKZJG&v=5CfkRgCca98&feature=youtu.be)>. Acesso em: 26 mai. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Representação (REPR) nº 003.560/2019-8, Acórdão nº. 898/2019**, rel.: Benjamin Zymler, Tribunal Pleno, julgado em 16/04/2019. Brasília, DF, 16 abr. 2019. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/356020198.PROC/%2520%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1>>. Acesso em: 19 mar. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e Contratos. Orientações e Jurisprudência do TCU**. 5ª ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024. Disponível em: <<https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/3-4-criterios-de-julgamento/>>. Acesso em: 5 abr. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Consulta: município pode normatizar segregação de funções em processos licitatórios**. Curitiba: TCE-PR, 06 dez. 2023. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/consulta-municipio-pode-normatizar-segregacao-de-funcoes-em-processos-licitatorios/11969/N>>. Acesso em: 13 abr. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Recurso de Revista n.º 480300/2023, Acórdão nº. 24/2025**, Tribunal Pleno. Processo n.º 480300/2023. Rel.: Conselheiro José Durval Mattos do Amaral. Julgado em 27 jan. 2025. Disponível em: <[https://viajuris.tce.pr.gov.br/Pesquisa/Visualizar/Acordao\\_24\\_2025\\_do\\_Tribunal\\_Pleno/196729](https://viajuris.tce.pr.gov.br/Pesquisa/Visualizar/Acordao_24_2025_do_Tribunal_Pleno/196729)>. Acesso em: 21 mai. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Pareceres jurídicos em licitações devem** ser expedidos por servidores concursados. 2022. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/pareceres-juridicos-em-licitacoes-devem-ser-expedidos-por-servidores-concursados/9881/N>>. Acesso em: 6 jun. 2025.

VALGAS, Rodrigo. **Advogado Rodrigo Valgas explica o Direito Administrativo do Medo na nova edição do programa Sextas do Saber**. Tribunal de Justiça de Santa Catarina, 2023. Disponível em: <<https://www.tjsc.jus.br/web/academia-judicial/-/advogado-rodrigo-valgas-explica-o-direito-administrativo-do-medo-na-nova-edicao-do-programa-sextas-do-saber>>. Acesso em: 21 mai. 2025.

VIPIEVSKI JÚNIOR, José Mário; MILLANI, Maria Luiza. **O direito administrativo do medo e os impactos nas políticas públicas**. *Revista de Direito e Atualidades*. v. 2. nº 4, 2022. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/rda/article/view/6431/2680>>. Acesso em: 15 mai. 2025..



# SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS: A DESJUDICIALIZAÇÃO COMO MEIO ALTERNATIVO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

*Extrajudicial services:  
dejudicialization as an alternative  
means of conflict resolution*

## **Kelyn Aparecida da Silva Campos**

Bacharelada em Direito no Centro  
Universitário UNIFACEAR. Atuou como  
escrevente extrajudicial.  
[kelyncampos25@gmail.com](mailto:kelyncampos25@gmail.com)

## **Rosana Mara Brittes**

Graduada em Direito pela Universidade  
Federal do Paraná, Mestrado em programa de  
mestrado e doutorado em educação pela  
Universidade Federal do Paraná. Especialista  
em Direito do Trabalho pela PUC/RS e  
especialista em Direito Contemporâneo pela  
PUC/PR. Atuou como assessor jurídico -  
Procuradoria Geral de Justiça. Atuou como  
professora de pós-graduação no Instituto  
Itecne. Atuou como professora de pós-  
graduação na rede SENAI. Professora junto ao  
Centro Universitário Unifacear.  
[rosana.brittes@unifacear.edu.br](mailto:rosana.brittes@unifacear.edu.br)

**Resumo:** O trabalho faz uma análise dos reflexos da desjudicialização através da atuação das serventias extrajudiciais, com ênfase na atividade notarial e registral. Examina a transferência de competências do Poder Judiciário para a esfera administrativa, possibilitando celeridade processual e maior eficiência no acesso à justiça. O destaque para essa mudança de paradigma é a Lei nº. 11.441/2007 e a Resolução nº. 35/2007 do CNJ. A atuação de notários e registradores, ao formalizar atos consensuais contribui para a pacificação social e para a democratização do sistema de justiça. A autonomia e a formalização segura dos atos posicionam as serventias extrajudiciais como estratégicas na promoção dos direitos fundamentais e como modelo para uma cultura jurídica de consensualidade e eficiência e também, de modelo para a construção de uma cultura jurídica fundamentada na consensualidade, na eficiência e no protagonismo cidadão.

**Palavras-chave:** Desjudicialização. Serventias extrajudiciais. Atividade notarial e registral.

**Abstract:** This paper analyzes the impact of dejudicialization on the activities of extrajudicial offices, with an emphasis on notarial and registry activities. It examines the transfer of powers from the Judiciary to the administrative sphere, enabling procedural speed and greater efficiency in access to justice. This paradigm shift is highlighted by Law No. 11,441/2007 and Resolution No. 35/2007 of the National Council of Justice (CNJ). The work of notaries and registrars, by formalizing consensual acts, contributes to social pacification and the democratization of the justice system. The autonomy and secure formalization of acts position extrajudicial offices as strategic in the promotion of fundamental rights and as a model for a legal culture of consensus and efficiency, as well as a model for building a legal culture based on consensus, efficiency, and citizen empowerment.

**Keywords:** Dejudicialization. Extrajudicial services. Notarial and registry activity.

## 1. INTRODUÇÃO

A crescente busca por métodos mais céleres, eficazes e acessíveis de resolução de conflitos têm levado o ordenamento jurídico brasileiro a reformular suas estruturas e mecanismos tradicionais de prestação jurisdicional.

A desjudicialização surge como resposta ao elevado número de demandas que sobrecarregam o Poder Judiciário, surgindo a esfera extrajudicial como apoio legal e normativo. A atuação dos notários e registradores, torna-se, assim, essencial para a construção de um sistema de justiça mais eficiente e funcional, cuja finalidade é garantir maior efetividade no acesso aos direitos fundamentais da população (Melo, 2020; Minelli; Gomes, 2019).

O objetivo geral do trabalho é analisar a contribuição das serventias extrajudiciais para a efetivação da desjudicialização e para a promoção do acesso à justiça. Quanto aos objetivos específicos, buscou-se compreender o desenvolvimento histórico das atividades notariais e registrais no Brasil, examinar a função e a natureza jurídica das serventias extrajudiciais e identificar os instrumentos normativos que viabilizaram a ampliação das atribuições desses serviços. Por fim procurou-se avaliar os reflexos sociais e jurídicos do fortalecimento da via extrajudicial como meio de solução de conflitos. Como metodologia utilizou-se a pesquisa bibliográfica, documental e análise legislativa, buscando reunir os principais fundamentos jurídicos e teóricos que sustentam a atuação das serventias extrajudiciais no processo de desjudicialização no Brasil.

Considerando que a desjudicialização através das serventias extrajudiciais é tema relativamente novo no ordenamento jurídico optou-se por incorporar no referencial teórico a visão especializada e acadêmica que faz análise da relevância das serventias extrajudiciais, sua função social, e as implicações jurídicas e sociais desse processo.

Procurou-se averiguar se, como a lei nº. 11.441/2007, que instituiu procedimentos extrajudiciais, contribuiu para a celeridade na resolução de demandas no ordenamento

jurídico brasileiro, bem como qual a importância dos procedimentos extrajudiciais para a desjudicialização dos direitos. Essas questões se tornam relevantes à medida que essas práticas vêm se consolidando como uma via legítima e segura para resolução de demandas consensuais, em especial no âmbito familiar e patrimonial (Santos; Oliveira, 2024).

Destaca-se que as serventias extrajudiciais, por força da Lei nº. 11.441/2007 e da Resolução nº. 35/2007 do CNJ, tornaram-se agentes ativos de transformação do sistema de justiça. A nova ordem jurídica apresenta a figura do notário e registrador como entes garantidores de segurança jurídica aos atos, viabilizando a pacificação social e evitando a judicialização de conflitos que podem ser solucionados consensualmente, sem prejuízo aos direitos das partes envolvidas (Minelli; Gomes, 2019).

A relevância do estudo reside na necessidade de compreender os reflexos dessa mudança de paradigmas, tanto no funcionamento do sistema jurídico quanto na vida dos cidadãos que, cada vez mais, recorrem aos cartórios como porta de entrada para o exercício de seus direitos.

## 2. O DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DAS ATIVIDADES NOTARIAIS E REGISTRAIS

A atividade notarial e registral tem origem nos primórdios da civilização, sendo vinculada à organização social desde tempos remotos (LINS, 2009). Já no Código de Hamurabi (2067-2025 a.C.) existiam escribas incumbidos de redigir atos jurídicos para o monarca e para particulares. Na Grécia, os *mnemons* exerciam função semelhante à do notário moderno (Cotrim Neto, 1980). Em Roma destacaram-se os *tabularii*, que cuidavam dos registros públicos e do censo, bem como os *tabelliones*, responsáveis pela formalização de negócios jurídicos privados.

O Código de Justiniano representou um marco regulatório, ao estabelecer normas sobre acesso à função, requisitos formais e características dos atos notariais.

Durante a Idade Média, a Escola de Bolonha deu caráter científico ao notariado, qualificando profissionais de acordo com padrões técnicos. Esse modelo se difundiu pela

Europa e consolidou a tradição do notariado latino. Para Brandelli (2009), a atividade notarial surgiu como criação social, nascida das necessidades práticas da sociedade, diferentemente dos registros públicos, cuja origem foi estatal, voltada à publicidade jurídica, conforme observa Loureiro (2023).

No Brasil, o início do notariado remonta à chegada dos portugueses, sendo Pero Vaz de Caminha considerado o primeiro tabelião da Coroa. As práticas registrais estiveram ligadas à ocupação fundiária, marcada pelas capitânias hereditárias e sesmarias, regulamentadas pelas Cartas de Doação e Cartas Forais.

O 1º Ofício de Notas do Rio de Janeiro, fundado em 1565, foi o primeiro cartório oficial, e durante o período colonial a Igreja assumiu relevante função, registrando batismos, casamentos, óbitos e até negócios imobiliários (Camilo, 2023; Marcílio, 2004; Macedo, 1974).

Com a Lei de Terras de 1850, extinguiu-se o sistema de sesmarias, dando início aos registros imobiliários modernos, baseados na compra de terras devolutas. A Proclamação da República, em 1889, separou formalmente a Igreja do Estado, instituindo os registros civis como função estatal. Entretanto, em regiões periféricas, os registros paroquiais permaneceram ativos por décadas. No início do século XX, a doutrina já apontava a necessidade de reformar e sistematizar o notariado, uma vez que o modelo ainda mantinha traços coloniais (Machado, 1887; Cotrim Neto, 1980).

O Código Civil de 1916 reforçou a segurança jurídica e impulsionou a organização dos registros públicos. Na década de 1930, o Estado Novo centralizou a fiscalização e consolidou a especialização das serventias em áreas como registros civis, imobiliários, de títulos e documentos e protestos. Esse processo culminou com a promulgação da Lei nº 6.015/1973, conhecida como Lei de Registros Públicos, que passou a assegurar a autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos (Ceneviva, 2010; Bacellar, 2011).

A Constituição Federal de 1988 representou um marco definitivo ao reconhecer a natureza jurídica da atividade notarial e registral, consolidando sua função

institucional. Autores contemporâneos destacam que as serventias extrajudiciais assumiram papel essencial na desjudicialização, na promoção da segurança jurídica e na preservação da fé pública, tornando-se instrumentos de estabilidade social e jurídica adaptados às transformações históricas (Brandelli, 2009; Loureiro, 2020; César, 2019).

### 3. NATUREZA JURÍDICA E FUNÇÕES DAS ATIVIDADES NOTARIAIS E REGISTRAIS

A CF (Constituição Federal) de 1988, em seu art. 236, apresentou mudanças fundamentais para a atividade notarial, inserindo a privatização dos serviços notariais e registrais. Assim, veio a necessidade de regulamentação da atividade notarial através de lei federal (Brasil, 1988).

A Lei nº. 8.935, de 18 de novembro de 1994, conhecida como Lei Orgânica dos Notários e Registradores, estabeleceu, de forma sistemática e minuciosa, a natureza, as funções, os direitos e deveres dos titulares das serventias extrajudiciais.

A Lei nº. 8.935/1994 reiterou o texto constitucional, ressaltando que a natureza jurídica da função notarial e registral é pública, mas exercida em caráter privado. Orlandi (2003, p. 333) explica que até 1994 os funcionários dos cartórios possuíam um regime de trabalho com normas próprias ditadas pelo Poder Judiciário. Ou seja, os cartórios judiciais e extrajudiciais pertenciam ao Poder Judiciário.

Explica Flores (2022, p. 76) que com a vigência da CF de 1988 a atividade notarial e registral passa a ser rígida por normas de direito público e normas de direito privado sendo que seus titulares exercem função de natureza pública, sob regime privado.

Há reflexão sobre a possibilidade de existência de uma relação consumerista do direito notarial e registral. Para Flores (2022, p. 77) os notários são regidos por uma lei especial, a Lei dos Notários e Registradores (LNR) Lei nº. 8.935/1994. Por isso, não se aplicam as normas do CDC aos usuários da atividade notarial e registral.

Para Ceneviva, 2010, p. 162-163) os registradores, embora delegados do poder público, não são regidos pelo direito

consumerista, pois não prestam serviços e produtos por quem os considere úteis ou necessários, haja vista que é um serviço compulsório e não voluntário. É de interesse geral e não possui características do contrato de consumo.

Esclarecidas as principais divergências sobre a natureza jurídica dos serviços notariais e registrais, passa-se às funções dos profissionais notários e registradores.

De acordo com o art. 5º da LNR, os titulares de serviços notariais e de registro são Tabeliães de notas, Tabeliães e oficiais de registro de contratos marítimos, tabeliães de protesto de títulos, oficiais de registro de imóveis, Oficiais de registro de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas, Oficiais de registro civil das pessoas naturais e de interdições e tutelas, Oficiais de registro de distribuição (Brasil, 1994).

Os registradores possuem como base geral a Lei nº. 6.015/1973, que trata do registro civil das pessoas naturais e jurídicas, de títulos e documentos e de imóveis, a qual teve importantes alterações no sentido de modernizar e simplificar a atividade, com o advento da Lei nº. 14.382/2022, que dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp).

A LNR, em seu art. 6º, estabelece a competência dos notários. Aos notários compete formalizar a vontade das partes, prática de atos e negócios jurídicos a que as partes devam ou queiram dar forma legal ou autenticidade, autorizando a redação ou redigindo os instrumentos adequados e autenticar fatos e são competentes para lavrar escrituras, procurações, testamentos, atas notariais, reconhecer firmas e autenticar cópias (Brasil, 1994).

Uma quebra de paradigmas impressa pela Lei supra está inserida nos incisos II e III do art. 7º, com a possibilidade de atuação dos tabeliães como mediadores/conciliadores e árbitros. Lemos (2021, p. 12) considera que os cartórios extrajudiciais são inseridos como meio de desjudicialização, e como meio alternativo de acesso à justiça e de resolução de conflitos considerando suas peculiaridades na esfera social e jurídica social e jurídica.

O art. 11, da LNR, estabelece funções privativas do tabelião de protesto, entre estas, protocolar os documentos de dívida, para prova do descumprimento da obrigação, intimar os devedores dos títulos para aceitá-los, devolvê-los ou pagá-los, sob pena de protesto, receber o pagamento dos títulos, lavrar protesto, entre outros.

O art. 12, da mesma lei determina que a competência dos registradores é direcionada para a prática dos atos relacionados na legislação pertinente aos registros públicos e, o art. 13 oferece como competência privativa do registrador, efetuar as averbações e os cancelamentos de sua competência e expedir certidões de atos e documentos que constem de seus registros e papéis (Brasil, 1994).

Portanto a diferença principal entre estes dois profissionais atuantes na esfera extrajudicial é que, o notário tem a função de receber a manifestação de vontade dos interessados, atentando-se às formas e juridicidades autorizadas pelo ordenamento, e então instrumentalizar publicamente tais atos, dar fé pública à vontade das partes (Brandelli, 1998, p. 128). Por outro lado, o registrador, em regra, já recebe os atos instrumentalizados e realiza uma qualificação registral para que os títulos tenham condições de serem assentados, conservados e oponíveis contra terceiros (Dip, 2005, p. 167, apud Caixeta, 2014, p. 69).

De acordo com o art. 1º da LNR, aos notários e registradores incumbe a prática de atos que visam conferir segurança e eficácia jurídica, sendo-lhes atribuída a fé pública, elemento essencial que legitima a sua atuação como instrumentos de confiança social (Brasil, 1994).

Os notários e registradores podem contratar prepostos e a relação laboral entre estes é regida pelo Direito do Trabalho, de acordo com o art. 20, caput, da LNR.

Para Nascimento e Varela (2017), essa autonomia funcional também permite que as entidades desempenhem um papel proativo na resolução de questões legais, oferecendo uma alternativa ágil e acessível para diversas demandas da sociedade.

Os profissionais têm autonomia em suas funções, como evidenciado pelo art. 28 da LNR, resguardando o direito para receber

emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia (Brasil, 1994). Os emolumentos possuem a natureza jurídica de taxa e são pagos pelos usuários (Nascimento; Varella, 2017).

A competência para legislar sobre serviço extrajudicial é da União, conforme determina o art. 22, inciso XXV, da CF/1988, sendo que Lei Complementar (LC) pode possibilitar aos Estados legislar sobre esta matéria (Brasil, 1988).

O preenchimento dos cargos de notários e registradores de acordo com a Resolução nº. 81/2009-CNJ, é realizado através concurso provas e títulos e deve ser realizado pelo Poder Judiciário Estadual (Brasil, 2009). O art. 8º, inciso X, do Regimento Interno do CNJ (Conselho Nacional de Justiça)), estabelece que a fiscalização é exercida, em regra, pelos juízes corregedores permanentes de cada comarca, sob a supervisão das Corregedorias dos Tribunais de Justiça estaduais. Sendo a função do CNJ a fiscalização administrativa nacional (Brasil, 2005).

Os sítios eletrônicos dos Tribunais devem apresentar tabela de emolumentos a serem cobrados pelos Cartórios, com intuito de oferecer segurança e eficiência pelo serviço prestado, o que levou os Cartórios a serem considerados a instituição mais confiável do País (César, 2019).

A gratuidade dos atos extrajudiciais possui tratamento normativo distinto entre notários e registradores. Em atos notariais, a Lei nº. 11.441/2007, em seu art. 3º, § 3º, prevê expressamente a gratuidade para escritura e demais atos notariais àqueles que se declararem pobres sob as penas da lei. Já nos atos registrais, a gratuidade somente é admitida de forma expressa para, primeiras vias de registros de nascimento e óbito (Lei nº. 6.015/1973). Nos demais casos, como registros e averbações no âmbito dos registros de imóveis, a gratuidade depende de concessão formal por autoridade competente, pois não há norma federal acerca da autodeclaração de pobreza para registros em cartório de imóveis, como ocorre nos atos notariais.

Os atos passíveis de realização por meio de escrituras públicas nas serventias notariais, como previsto na Lei nº. 11.441/2007,

correspondem àqueles que, anteriormente à referida norma, eram realizados exclusivamente no âmbito judicial. Já os atos sujeitos a registro, seja qual for sua origem, devem obrigatoriamente ser registrados para terem validade e eficácia perante terceiros, conforme dispõe a Lei nº. 6.015/1973.

#### **4. REFLEXOS DA DESJUDICIALIZAÇÃO EXERCIDA PELA ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL**

A CF de 1988, em seu Preâmbulo e em outros dispositivos, reafirma o dever do poder judiciário brasileiro pela busca da solução consensual de conflitos.

Costumeiramente as pessoas, ante um conflito, tendem a procurar o Poder Judiciário para que este solucione a questão. Entretanto, a solução dos conflitos pelo Poder Judiciário pode não se mostrar eficiente para julgar determinadas situações por muitos motivos (Watanabe, 2011).

Objetivando fornecer maior segurança ao administrado e buscando a desjudicialização, o CPC/2015 (Código de Processo Civil) inova ao apresentar soluções práticas para os operadores do Direito, tais como a Mediação e a Conciliação como meios alternativos de solução de conflitos e de pacificação social (Brasil, 2015).

Portanto, é possível que o cidadão possa se utilizar dos meios alternativos para a resolução de conflitos, conforme determina a Resolução 125/2010 e CPC.

Tartuce (2021, p. 156) destaca que, em atenção à ineficiência da tutela jurisdicional estatal, com baixa efetividade na pacificação dos conflitos, aparecem os meios alternativos para resolução. Estes meios deixaram de serem vistos como meramente "alternativos" e passaram a ser compreendidos como formas "essenciais" de composição, passando a atuar como equivalentes jurisdicionais ao substituir a decisão do juiz pela construção conjunta das partes.

Neste sentido, a LNR, art. 7º, incisos II e III, permitem os tabeliães atuarem como mediadores/conciliadores e árbitros, iniciando o processo de desjudicialização fora do Poder Judiciário.

Nas palavras de Loureiro (2020, p. 257-258), a desjudicialização deve ser



compreendida como a diminuição de atribuições da esfera de ação do judiciário (...), com a possibilidade de notários resolverem demandas, quando em casos que inexistisse litígio entre as partes.

A desjudicialização tem como um dos objetivos a pacificação social e, ao ser reconhecida no foro extrajudicial, pode refletir na diminuição dos processos judiciais, explicado por Anese; Dal Molin; Junior, (2024, p. 32) que podem aliviar o excesso de demandas do sistema judicial, e inclusive com eficiência, celeridade consistindo em uma alternativa acessível para a resolução de conflitos. E, segundo os autores, esta transição demanda uma criteriosa avaliação com desafios éticos e sociais, merecendo uma prática adaptada.

Deste modo, a desjudicialização pode atuar como facilitadora do acesso a direitos fundamentais relacionados à dignidade humana, personalidade, cidadania e justiça.

Flores (2022, p. 25) entende que a desjudicialização se tornou imprescindível em face às mudanças sociais e não confronta com o contido no art. 5º, inciso XXXV, deixando a jurisdição de ser monopólio do judiciário, sendo atualmente prestado por outros agentes públicos, como magistrados, escrivão, representantes do Ministério Público (MP) e da Defensoria Pública (DP) entre outros.

Observa Lemos (2021, p. 13) que a mediação, no âmbito das serventias extrajudiciais também se insere no contexto do processo de desjudicialização estabelecendo alternativas para a prevenção de litígios. A celeridade nos procedimentos, e diminuição dos custos judiciais, contribuem para reduzir a sobrecarga do judiciário. Ainda, as mediações nas relações entre as partes, promovidas pelo notário e registrador, passam a ser um importante diferencial, fortalecendo novas formas de se resolver conflitos.

A possibilidade de realização de diversos atos por via administrativa, é expressão concreta dessa transformação, consolidando o papel do notariado na garantia da segurança jurídica e na pacificação social (Brandelli, 2009).

Os atos do titular da serventia impactam em vários campos da vida do cidadão. Veja-se que ao proceder registro de imóvel fruto da

usucapião, há regularização da propriedade e resguardo do direito à moradia do cidadão, promovendo paz e justiça social (César, 2019).

Dessa forma, os reflexos da desjudicialização pela via notarial e registral transcendem os números de processos evitados ou a redução da carga de trabalho dos tribunais. Eles se manifestam, sobretudo, na construção de uma nova cultura jurídica baseada no diálogo, na eficiência e na confiança institucional.

Trata-se de uma transformação que requalifica o papel das serventias extrajudiciais como instrumentos legítimos de realização da justiça no plano da vida civil, aproximando o Estado dos cidadãos e tornando o sistema mais ágil, responsivo e condizente com as exigências de uma sociedade plural e democrática (Minelli; Gomes, 2019).

## **5. A CONTRIBUIÇÃO DA LEI Nº. 11.441/2007 E RESOLUÇÃO Nº. 35/2007 DO CNJ PARA A DESJUDICIALIZAÇÃO**

A promulgação da Lei nº. 11.441/2007, surgem como grande inovação possibilitando a realização de inventários, partilhas, separações e divórcios consensuais por via administrativa, mediante escritura pública lavrada por tabelião de notas. Essa normatização promove um avanço para desjudicialização ao ampliar o espectro de atuação das serventias extrajudiciais e oferecer uma alternativa célere, eficaz e menos onerosa aos cidadãos que desejam formalizar atos da vida civil de forma consensual (Brasil, 2007).

Essa nova competência exigiu também uma reestruturação técnico-operacional, tanto em termos de capacitação dos profissionais quanto na adequação dos procedimentos internos, de modo a garantir a segurança jurídica e a autenticidade dos atos praticados (Rezende; Chaves, 2010).

A nova legislação, do ponto de vista institucional, traduz aos notários uma efetiva atividade de agentes colaboradores do Estado na administração da justiça, ainda que em caráter privado e delegado, reforçando o princípio da cooperação interinstitucional como estratégia para alcançar a efetividade dos direitos fundamentais. (Lemos, 2021). Ela também reforça a mediação e

consensualidade, princípios que transcendem o âmbito judicial e passam a orientar também as práticas extrajudiciais.

A possibilidade de resolução de conflitos de maneira pacífica e dialogada, conduzida por profissionais imparciais e dotados de fé pública, evidencia que os notários não exercem mera função cartorária, mas protagonizam um papel relevante na promoção da pacificação social (César, 2019). Além disso, abriu caminhos para que outros institutos jurídicos viessem a ser incorporados à esfera extrajudicial, como é o caso da usucapião extrajudicial, o que reforça a tendência contemporânea de descentralização da justiça e de valorização de métodos eficazes de solução de conflitos (Nascimento; Varela, 2017).

A Resolução nº. 35/2007 do CNJ que regulamenta a Lei nº. 11.441/2007 estabelece diretrizes para a lavratura de escrituras públicas de separação, divórcio, inventário e partilha consensuais, representando um avanço institucional no processo de desjudicialização (Brasil, 2007). A referida Resolução prevê importantes aspectos procedimentais como a obrigatoriedade de assistência de advogado, a obrigatoriedade de inexistência de litígio entre as partes, a competência territorial do tabelião e a vedação de realização do ato em caso de existência de filhos menores ou incapazes.

O CNJ, desta forma reafirmou o compromisso com a coerência normativa do ordenamento jurídico e reforçou o papel institucional das serventias extrajudiciais como parceiras na concretização dos direitos fundamentais relacionados à família, à sucessão e à dignidade da pessoa humana (César, 2019).

A Resolução nº 35/2007, fixou parâmetros éticos e técnicos para a atuação notarial. Entende-se que ao exigir a verificação da vontade das partes e a validade dos documentos, busca prevenir fraudes e proteger vulneráveis, garantindo que a via extrajudicial não seja banalizada ou utilizada para fins indevidos, fortalecendo a responsabilidade e a credibilidade da via extrajudicial (Lemos, 2021).

Essa redistribuição de demandas permite que o Judiciário concentre esforços

nas ações litigiosas e complexas, fomentando uma justiça mais funcional e próxima do cidadão (Rezende; Chaves, 2010).

Outro avanço significativo, são as ferramentas tecnológicas para emissão de certidões e lavratura de atos à distância, autorizada pelo Provimento nº. 100/2020 do CNJ, que dispõe sobre a prática de atos notariais eletrônicos utilizando o sistema “E-Notariado”.

Este provimento foi alterado pelo Provimento nº. 149/2023 do CNJ. O “E-Notariado” é uma plataforma online que concentra diversas funções e funcionalidades de prestação de serviços aos clientes e de integração entre os tabelionatos de notas do Brasil. Kumpel; Ferrari (2022, p. 301), explicam que o E-Notariado objetiva interligar os notários, possibilitando a troca de dados nacionalmente, além de viabilizar o serviço notarial em meio eletrônico, modernizando a prestação de serviço notarial.

Para a prática do ato notarial eletrônico, nos termos do art. 286 do Código Nacional de Normas - Foro Extrajudicial, instituído pelo Provimento nº. 149/2023 do CNJ, devem ser observados os seguintes requisitos para assegurar a validade, a segurança jurídica e a autenticidade dos atos notariais: videoconferência notarial para captação do consentimento das partes sobre os termos do ato jurídico, concordância expressa pelas partes com os termos do ato notarial eletrônico, assinatura digital pelas partes, exclusivamente por meio do E-Notariado, assinatura do tabelião de notas com a utilização de certificado digital ICP-Brasil e uso de formatos de documentos de longa duração com assinatura digital (Brasil, 2023).

A Resolução nº 571/2024 do CNJ passou a permitir o divórcio extrajudicial mesmo com filhos menores, desde que guarda, alimentos e visitas já estejam definidos judicialmente, reforçando a eficiência das serventias na pacificação social. Do mesmo modo, o inventário extrajudicial foi ampliado, admitindo-se sua lavratura em casos com testamento ou herdeiros menores/incapazes, desde que a partilha seja igualitária e com anuência do Ministério Público, o que confirma a função social dos notários e registradores (Brasil, 2024).

A Lei nº 14.382/2022 introduziu a adjudicação compulsória extrajudicial ao incluir o art. 216-B na Lei de Registros Públicos possibilitando regularizar a propriedade imobiliária diretamente em cartório quando o vendedor se recusa a outorgar a escritura, após cumpridas as obrigações contratuais. A inovação reduz custos, evita a morosidade judicial e reforça a importância das serventias extrajudiciais (Brasil, 2022).

A legislação avança para garantir acesso à justiça mais ágil e desburocratizada nas situações sem litígio. Assim, as serventias extrajudiciais assumem papel central na desjudicialização, resolvendo demandas antes restritas ao Judiciário.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória histórica e normativa das atividades notariais e registrais demonstra sua importância para a estruturação das relações jurídicas e sociais ao longo do tempo. A modernização normativa consolidou as serventias extrajudiciais como instrumentos ágeis para a efetividade do direito, possibilitando que a população tenha acesso célere, seguro e eficiente à formalização de seus atos jurídicos.

Entre as contribuições da desjudicialização verifica-se que as recentes inovações legislativas e administrativas ampliaram significativamente o âmbito de atuação das serventias extrajudiciais. A possibilidade de realizar procedimentos como inventário, partilha, separação, divórcio, usucapião e adjudicação compulsória na esfera administrativa, sem necessidade de intervenção judicial, evidencia a confiança do Estado e da sociedade na capacidade técnica e na imparcialidade dos notários e registradores.

Outra contribuição da desjudicialização é a redução da sobrecarga do Poder Judiciário, promovendo celeridade e pacificação social, ao facilitar a resolução consensual de conflitos.

Igualmente constata-se que as atividades notariais e registrais transcendem a mera formalização de atos, assumindo papel fundamental na desjudicialização, na promoção da cidadania, na democratização

do acesso à justiça e na construção de uma sociedade mais eficiente, sem depender apenas do judiciário para resolver processos sem litígio.

Apesar da percepção da onerosidade, este processo reafirma que o cidadão hipossuficiente tem o poder de fazer valer seus direitos junto ao extrajudicial, consoante à legislação pátria.

Reafirma-se, portanto, a importância de compreender a evolução das atividades notariais e registrais e se beneficiar dos procedimentos que podem ser realizados, de forma eficaz, com qualidade, segurança e celeridade.

## REFERÊNCIAS

- ANESE, A. C. S.; DAL MOLIN, A.; JUNIOR, G. L. R. **Desjudicialização por meio das serventias extrajudiciais**: uma alternativa socioeconômica sustentável no acesso à justiça. *Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça, Encontro Virtual*, v. 10, n. 1, p. 23-42, jan./jul. 2024.
- ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL (ANOREG/CE). **Cartórios no Brasil**: conheça a história do primeiro cartório do Brasil. 2022. Disponível em: <<https://shre.ink/S46w>>. Acesso em: 21 mai de 2025.
- BACELLAR, R. PI. **A função social de notários e registradores**. *Gazeta do Povo*, São Paulo, 7 set. 2011. Disponível em: <<https://shre.ink/S46z>>. Acesso em: 8 abr. 2025.
- BRANDELLI, L. **Teoria Geral do Direito Notarial**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.
- BRANDELLI, L. **Teoria geral do direito notarial**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BRANDELLI, L. **Teoria Geral do Direito Notarial**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- BRASIL. **Código de Processo Civil. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Disponível em: <<https://shre.ink/S46X>>. Acesso em: 8 abr. 2025.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <<https://shre.ink/S46K>>. Acesso em: 30 out. 2024.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <<https://shre.ink/S46j>>. Acesso em: 30 out. 2024.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977**. Disponível em: <<https://shre.ink/S46g>>. Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982.** Disponível em: <<https://shre.ink/S46r>>. Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.** Disponível em: <<https://shre.ink/S46f>>. Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Disponível em: <<https://shre.ink/S46Q>>. Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994.** Disponível em: <<https://shre.ink/S46c>>. Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007.** Disponível em: <<https://shre.ink/S46l>>. Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Disponível em: <<https://shre.ink/S46n>>. Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022.** Disponível em: <<https://shre.ink/S461>>. Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 35, de 24 de abril de 2007.** Disponível em: <<https://shre.ink/S44Y>>. Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 71, de 19 de outubro de 2005.** Disponível em: <<https://shre.ink/S44J>>. Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 81, de 19 de novembro de 2009.** Disponível em: <<https://shre.ink/S44V>>. Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010.** Disponível em: <<https://shre.ink/S44z>>. Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 571, de 26 de agosto de 2024.** Disponível em: <<https://shre.ink/S44i>>. Acesso em: 8 abr. 2025.

CAIXETA, R. L. **Qualificação de títulos judiciais pelo registrador de imóveis.** 2014. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Direito). Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2014, p. 69.

CAMILO, M. **Do 1º tabelião do Brasil aos dias atuais: a evolução dos cartórios de notas.** Cartórios de A a Z, 14 ago. 2023. Disponível em: <<https://shre.ink/S44K>>. Acesso em: 30 out. 2024.

CENEVIVA, W. **Lei dos registros públicos comentada.** 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CÉSAR, G. S. **A função social das serventias extrajudiciais e a desjudicialização.** Colégio Notarial do Brasil – Seção Rio Grande do Sul, 13 ago. 2019.

Disponível em: <<https://shre.ink/S443>>. Acesso em: 8 abr. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento nº 65, de 22 de março de 2017.** Brasília, DF: CNJ, 2017. Disponível em: <<https://shre.ink/S44L>>. Acesso em: 8 abr. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento nº 100, de 26 de maio de 2020.** Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <<https://shre.ink/S44q>>. Acesso em: 8 abr. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023.** Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <<https://shre.ink/S44o>>. Acesso em: 8 abr. 2025.

COTRIM NETO, A. B. **Enciclopédia Saraiva de Direito.** Coord. Limongi França. São Paulo: Saraiva, 1980. v. 55.

FERREIRA, P. R. G.; RODRIGUES, F. L.; CASSETTARI, C (Coordenador). **Tabelionato de Notas (Coleção Cartórios).** 5a ed. Indaiatuba, São Paulo: Editora Foco Jurídico, 2022.

FLORES, D. **A função notarial e registral no contexto de um novo paradigma jurídico no Brasil: a desjudicialização.** São Paulo: Editora Dialética, 2002.

GRINOVER, A. P. **Os fundamentos da justiça conciliativa.** Revista de Arbitragem e Mediação. São Paulo: RT, v. 14, jul. 2007.

HESPANHA, A. M. **Manual de história institucional moderna.** Lisboa: Universidade Aberta, 1995. p. 86.

LEMONS, R. G. C. B. **Mediação nas serventias extrajudiciais.** Tese (Doutorado). Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 2021. Disponível em: <<https://shre.ink/S46x>> Acesso em: 21 mai. 2025.

LINS, C. M. A. **A atividade notarial e de registro.** São Paulo: Companhia Mundial de Publicações, 2009. (Coleção Concurso; vol. 1).

LOUREIRO, L. G. **Manual de direito notarial: da atividade e dos documentos notariais.** 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

LOUREIRO, L. G. **Registros Públicos - Teoria e Prática.** 12a ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2023.

MACEDO, D. L. **Notariado.** Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1974.

MACHADO, J. O. **O notariado no Brasil e a necessidade de sua reforma.** Rio de Janeiro: B.L. Garnier, 1887.

MARCÍLIO, M. L. **Os registros paroquiais e a história do Brasil.** Varia História, Belo Horizonte, v. 31, jan. 2004.

MENDES DE ALMEIDA JR., J. **Órgãos da fé pública.** São Paulo: Saraiva, 1963.

MELO, M. P. **Desjudicialização e acesso à justiça: mediação e conciliação nas serventias extrajudiciais.** Tese (Doutorado) 2020.

MINELLI, D. S.; GOMES, S. A. **Desjudicialização e os meios alternativos de resolução de conflitos sob a égide do pós-positivismo.** Revista do Direito Público, v. 14, n. 2, p. 151-167, 2019.

NASCIMENTO, I. C. S. Q.; VARELLA, M. D. **Tabeliães e registradores nos arranjos institucionais de políticas públicas brasileiras de desjudicialização.** Revista Direito e Sociedade, n. 51, 2017.

NEVES, E. F. **Estrutura fundiária e dinâmica mercantil: Alto Sertão da Bahia, séculos XVIII e XIX.** Salvador: EDUFBA/UEFS, 2005.

PUGLIESE, R. J. **Direito notarial brasileiro.** São Paulo: LEUD, 1989.

SANTOS, R. G.; DE OLIVEIRA, B. M. **Acesso à justiça e desjudicialização: as serventias extrajudiciais como meio adequado para alteração do regime de bens na constância do casamento.** Revista Brasileira de Direito Civil, v. 33, n. 2, p. 117-139, 2024.

REZENDE, A. C. F.; CHAVES, C. F. B.. **Tabelionato de notas e o notário perfeito.** 5. ed. Revista Campinas: Millennium, 2010.

TARTUCE, F. **Manual de Direito Civil: volume único.** 11. ed. Revista atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Método, 2021. p. 156.

WATANABE, K. **Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses.** TJSP. Disponível em: <<https://shre.ink/S44x>>. Acesso em: 21 mai. 2025.



# DIREITOS DA PERSONALIDADE POST MORTEM E LIBERDADE DE IMPREENSA: A PROTEÇÃO JURÍDICA DA MEMÓRIA E DOS FAMILIARES

## *Post Mortem Personality Rights and Freedom of the Press: The Legal Protection of Memory and Relatives*

**Ana Paula Bittencourt Okamoto**

Doutoranda em Direito das Relações Sociais —  
Universidade Federal do Paraná (UFPR);  
Professora de Direito Civil. Pesquisadora dos  
grupos Biotecnologia, Direito e Sociedade  
(BIOTEC/UFPR) e Direitos Humanos e Justiça —  
Agenda 2030 no STF; Bolsista CAPES.  
<https://orcid.org/0000-0001-9094-0327>  
[anaokamoto@ufpr.br](mailto:anaokamoto@ufpr.br)

**Ademar dos Santos**

Bacharelado em Direito do Centro  
Universitário Unifacear

**Resumo:** A colisão entre os direitos da personalidade e a liberdade de imprensa constitui dilema central do Direito contemporâneo, sobretudo no que se refere à proteção post mortem da honra, imagem, intimidade e memória. Este artigo analisa o arcabouço jurídico brasileiro sobre o tema, destacando fundamentos constitucionais, civis e jurisprudenciais que delimitam a atuação da imprensa em situações envolvendo pessoas falecidas. A pesquisa adota metodologia dedutiva e abordagem interdisciplinar, com base em revisão doutrinária, estudo legislativo, análise jurisprudencial e exame de situações amplamente divulgadas pela mídia envolvendo artistas como Cristiano Araújo, Marília Mendonça e Gabriel Diniz, utilizadas como ilustrações do problema jurídico, ainda que não constituam análise jurisprudencial exaustiva. Discute-se a legitimidade dos familiares na tutela da memória do falecido e a responsabilidade civil decorrente de exposições abusivas. Embora a liberdade de imprensa seja pilar do Estado Democrático de Direito, não possui caráter absoluto: encontra limites no princípio da dignidade da pessoa humana, que irradia efeitos mesmo após a morte. O estudo evidencia, ainda, os desafios impostos pelas redes sociais e pela viralização de conteúdos digitais sensacionalistas, muitas vezes desprovidos de filtros éticos ou jurídicos. Conclui-se que a atuação firme do Poder Judiciário, a consolidação de critérios de proporcionalidade e a regulação do ambiente digital são estratégias fundamentais para equilibrar o direito à informação com a proteção da personalidade post mortem.

**Palavras-chave:** Direitos da personalidade. Dignidade da pessoa humana. Liberdade de imprensa. Personalidade reflexa. Proteção post mortem.

**Abstract:** The collision between personality rights and freedom of the press constitutes a central dilemma in contemporary law, especially with regard to the post-mortem protection of honor, image, privacy, and memory. This article examines the Brazilian legal framework on the subject, highlighting constitutional, civil, and jurisprudential foundations that delimit the press's conduct in situations involving deceased

*individuals. The research adopts a deductive methodology and an interdisciplinary approach, based on doctrinal review, legislative study, jurisprudential analysis, and the examination of situations widely disseminated by the media involving artists such as Cristiano Araújo, Marília Mendonça, and Gabriel Diniz, used as illustrations of the legal issue, even though they do not constitute an exhaustive jurisprudential analysis. The legitimacy of family members to safeguard the memory of the deceased and the civil liability arising from abusive exposure are discussed. Although freedom of the press is a cornerstone of the Democratic Rule of Law, it is not absolute: it finds limits in the principle of human dignity, which continues to produce effects even after death. The study also highlights the challenges posed by social networks and the viralization of sensationalist digital content, often devoid of ethical or legal filters. It concludes that a firm stance by the Judiciary, the consolidation of proportionality criteria, and the regulation of the digital environment are fundamental strategies to balance the right to information with the post-mortem protection of personality rights.*

**Keywords:** Personality rights. Human dignity. Freedom of the press. Reflex personality. Post mortem protection.

## 1. INTRODUÇÃO

A colisão entre os direitos da personalidade e a liberdade de imprensa constitui um dos dilemas mais relevantes do constitucionalismo contemporâneo. Esses dois conjuntos de direitos fundamentais, ambos com assento constitucional, frequentemente se encontram em tensão, sobretudo diante da velocidade e da amplitude da circulação de informações em uma sociedade marcada pela hiperconectividade.

Os direitos da personalidade, expressamente assegurados no art. 5º, incisos V e X, da Constituição Federal de 1988, e regulamentados nos arts. 11 a 21 do Código Civil de 2002, tutelam bens jurídicos de caráter extrapatrimonial, como a vida, a honra, a imagem, a intimidade e a memória. Tais direitos são considerados intransmissíveis, irrenunciáveis e imprescritíveis, pois vinculados diretamente à dignidade da pessoa humana (Gagliano;

Pamplona Filho, 2020). Autores como Diniz (2019), Gagliano e Pamplona Filho (2020) defendem que esses atributos não se extinguem com a morte, mas se projetam post mortem, permitindo que familiares ou herdeiros busquem a reparação de danos decorrentes de violações à memória do falecido (DINIZ, 2019).

Por sua vez, a liberdade de imprensa, consagrada nos arts. 5º, IX e XIV, e 220 da Constituição, constitui um dos pilares do Estado Democrático de Direito, assegurando à sociedade o direito de ser informada e de debater criticamente fatos de interesse público. A imprensa desempenha função essencial de fiscalização do poder político, de difusão de ideias e de pluralidade democrática. Como destaca Sarlet (2015), a liberdade de expressão e de informação não se destinam apenas ao comunicador, mas à coletividade, que possui o direito fundamental de ser informada.

O desafio, portanto, não reside em afirmar a prevalência de um direito sobre o outro, mas em estabelecer critérios de ponderação quando tais direitos colidem. A jurisprudência constitucional tem utilizado o princípio da proporcionalidade como instrumento para solucionar esses conflitos, avaliando caso a caso qual direito deve prevalecer, de modo a assegurar a máxima efetividade de ambos (Barroso, 2012).

No âmbito da proteção post mortem, a colisão assume contornos ainda mais delicados. A divulgação de imagens, informações íntimas ou cenas sensacionalistas envolvendo pessoas falecidas, como ocorreu em casos de grande repercussão nacional — a exemplo dos artistas Cristiano Araújo, Marília Mendonça e Gabriel Diniz —, evidencia os riscos da exposição abusiva e da exploração midiática da morte. Tais episódios geraram não apenas indignação social, mas também demandas judiciais movidas por familiares, em defesa da honra e da memória dos falecidos. Esses conflitos mostram que, mesmo após a morte, a pessoa continua sendo sujeito indireto de proteção jurídica, em razão da extensão da dignidade para além da existência física.

A complexidade do tema se intensifica com a ascensão das redes sociais digitais. A

lógica algorítmica das plataformas, voltada à viralização e ao engajamento, amplia a velocidade e o alcance de conteúdos sensíveis, dificultando o controle posterior e potencializando os danos causados à honra e à memória do falecido. Muitas vezes, a difusão de imagens de acidentes ou de falecimentos não ocorre por veículos tradicionais de imprensa, mas por usuários comuns, sem filtros éticos ou jornalísticos (Lopes; Rosa, 2020). Esse fenômeno revela que a colisão entre liberdade de expressão e direitos da personalidade deve ser analisada também no contexto das mídias digitais, que desafiam os modelos tradicionais de responsabilidade civil.

Diante desse quadro, a presente pesquisa tem como objetivo investigar os fundamentos constitucionais, civis e jurisprudenciais que delimitam a colisão entre os direitos da personalidade e a liberdade de imprensa no Brasil, com foco na proteção post mortem. Pretende-se demonstrar que, embora a liberdade de imprensa seja essencial à democracia, ela encontra limites no princípio da dignidade da pessoa humana, que continua a irradiar efeitos mesmo após a morte. Para tanto, adota-se metodologia dedutiva e abordagem interdisciplinar, com base em revisão bibliográfica, análise legislativa e jurisprudencial, além do exame de casos concretos de grande repercussão midiática.

A relevância do tema emerge do crescente judicialização de conflitos envolvendo a exposição pós-morte, especialmente em um cenário em que eventos de grande repercussão pública, como tragédias envolvendo figuras conhecidas, revelam tensões entre o direito à informação e a preservação da dignidade. Nesse contexto, o estudo busca demonstrar critérios jurídicos mais claros, capazes de orientar a atuação da imprensa, regular o ambiente digital e assegurar proteção efetiva à memória dos falecidos e ao sofrimento de seus familiares.

## 2. DIREITOS DA PERSONALIDADE

Os direitos da personalidade representam uma das expressões mais contundentes da valorização do ser humano no ordenamento jurídico. Estão vinculados diretamente ao princípio da dignidade da

pessoa humana, consagrado no art. 1º, III, da Constituição Federal de 1988, e encontram previsão expressa nos arts. 5º, V e X, da mesma Carta Magna, que asseguram, respectivamente, o direito de resposta proporcional ao agravo e a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas. Trata-se de direitos fundamentais que refletem a necessidade de assegurar ao indivíduo um núcleo mínimo de proteção frente ao Estado, à sociedade e a terceiros (Sarlet, 2015).

Do ponto de vista civilista, o Código Civil de 2002 dedica o Título II da Parte Geral aos direitos da personalidade (arts. 11 a 21), estabelecendo seu caráter absoluto, intransmissível, inalienável, irrenunciável e imprescritível. O art. 12 é particularmente relevante ao assegurar que, em caso de violação da memória ou da imagem de pessoa falecida, poderão requerer medidas judiciais seus familiares, herdeiros ou quem tiver legítimo interesse. Assim, o legislador reconheceu que tais direitos se projetam para além da vida, garantindo proteção post mortem (Diniz, 2019). A doutrina, de modo geral, sistematiza os direitos da personalidade em três grandes grupos (Venosa, 2020):

1. Direitos à integridade física – vida, integridade corporal, saúde e disposição do corpo.
2. Direitos à integridade psíquica e moral – honra, imagem, identidade, intimidade e privacidade.
3. Direitos à integridade intelectual – autoria, produção científica, artística e literária.

Apesar dessa classificação, todos compartilham um mesmo fundamento: a proteção da dignidade. Como observa Gagliano e Pamplona Filho (2020), os direitos da personalidade não são simples prerrogativas individuais, mas garantias existenciais, na medida em que asseguram condições mínimas para a vida em sociedade.

Outro ponto relevante diz respeito ao caráter relacional desses direitos. Embora sejam essencialmente individuais, sua violação frequentemente atinge a coletividade ou terceiros próximos. A honra de um falecido, por exemplo, quando maculada pela imprensa, não afeta apenas sua memória, mas também

seus familiares, que vivenciam dor, constrangimento e sofrimento moral. É por isso que o Código Civil assegura legitimidade ativa aos familiares para a tutela post mortem (art. 12), aproximando a proteção da esfera privada da noção mais ampla de solidariedade (Farias; Rosenvald, 2021).

No cenário contemporâneo, a proteção dos direitos da personalidade ganha novos contornos diante da sociedade digital. A circulação instantânea de informações, a permanência de conteúdos na internet e a viralização de imagens íntimas ou sensacionalistas ampliam a vulnerabilidade dos indivíduos, especialmente em situações de tragédia ou morte. Como destacam Lopes e Rosa (2020), a velocidade da informação na era digital potencializa o dano, tornando mais difícil sua reparação e impondo ao Judiciário desafios inéditos na proteção da dignidade.

O reconhecimento da proteção post mortem é, portanto, fundamental. A morte não extingue a necessidade de resguardar a memória, a imagem e a honra de uma pessoa. Essa proteção projeta-se no tempo como expressão da dignidade humana, valor que, embora ligado ao indivíduo em vida, continua irradiando efeitos após sua morte. Essa projeção cumpre dupla função: (i) preservar a identidade e a memória do falecido perante a sociedade e (ii) resguardar os familiares contra a dor e o constrangimento de ver a lembrança de seu ente querido exposta de forma abusiva.

Em perspectiva comparada, países como Alemanha, Portugal e Espanha também reconhecem a proteção post mortem dos direitos da personalidade. Na Alemanha, o Tribunal Constitucional Federal já decidiu que a dignidade da pessoa, prevista no art. 1º da Lei Fundamental, se estende além da morte, vinculando inclusive a atividade jornalística (Mephisto Case, BVerfGE 30, 173, 1971). Em Portugal, o Código Civil (art. 71º) dispõe que a pessoa continua a gozar da proteção geral da personalidade após a morte, assegurando aos familiares a defesa judicial de tais interesses. Esses exemplos reforçam que a proteção não é apenas uma tendência nacional, mas uma realidade consolidada no direito comparado.

Assim, pode-se concluir que os direitos da personalidade são verdadeiros direitos

existenciais, cuja essência está em garantir ao indivíduo — e, de forma reflexa, à sua família — uma proteção integral contra abusos que afetem sua dignidade. Sua colisão com a liberdade de imprensa, por se tratar de direitos de igual hierarquia constitucional, demanda soluções pautadas na ponderação e na proporcionalidade. Contudo, em se tratando da memória de pessoas falecidas, a proteção assume contornos ainda mais relevantes, pois a violação, além de atingir a dignidade do falecido, repercute diretamente no luto e na integridade emocional de seus familiares.

### 3. LIBERDADE DE IMPRENSA

A liberdade de imprensa é um direito fundamental indissociável da noção de democracia contemporânea. A Constituição Federal de 1988, nos arts. 5º, IX e XIV, e 220, assegura a livre manifestação do pensamento e a liberdade de comunicação social, proibindo qualquer forma de censura prévia. Esse desenho normativo reflete a importância da imprensa como instrumento de formação da opinião pública, fiscalização do poder e difusão de ideias essenciais ao debate democrático (Barroso, 2012).

Sob a perspectiva histórica, a liberdade de imprensa surge no contexto das lutas contra regimes absolutistas e censórios. Na tradição liberal, representou o rompimento com o controle estatal sobre a circulação de informações, consolidando-se como um dos direitos de primeira geração. No Brasil, a Constituição de 1988 marca a superação de um período de censura e autoritarismo, reafirmando a liberdade de imprensa como cláusula pétrea do ordenamento (Comparato, 2010).

Entretanto, a doutrina é unânime em reconhecer que esse direito não possui caráter absoluto. Como observa Sarlet (2015), mesmo direitos fundamentais de máxima relevância devem ser interpretados em harmonia com outros valores constitucionais. No caso da liberdade de imprensa, sua prática encontra limites quando viola a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88) ou os direitos da personalidade (art. 5º, V e X, CF/88). Assim, o ordenamento não legitima a difusão de informações que exponham abusivamente a

honra, a intimidade ou a imagem de indivíduos, vivos ou falecidos.

No plano jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal tem desempenhado papel decisivo na definição do alcance da liberdade de imprensa. A ADPF 130 é referência incontornável: ao julgar a não recepção da antiga Lei de Imprensa (Lei nº 5.250/1967), a Corte consolidou o entendimento de que o Brasil adota um modelo de plena liberdade de imprensa, sem possibilidade de restrições prévias. Contudo, o STF deixou claro que eventuais abusos devem ser responsabilizados a posteriori, pela via da responsabilidade civil e penal (STF, ADPF 130, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, j. 30.04.2009). Esse julgamento reforçou a ideia de que a liberdade de imprensa é plena, mas não ilimitada.

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, a jurisprudência também reconhece que a atividade jornalística deve ser pautada pela veracidade da informação e pela responsabilidade social da comunicação. O REsp 1.660.168/SP, por exemplo, fixou parâmetros para a reparação civil em casos de reportagens que, embora verídicas, expuseram de forma desnecessária a intimidade dos envolvidos.

A doutrina contemporânea, como sustenta Alexandre de Moraes (2020), enfatiza que a liberdade de imprensa deve ser exercida em consonância com a função social da informação. A imprensa não é mero veículo de interesses privados, mas instituição fundamental para a preservação da democracia. Essa função, entretanto, não pode ser confundida com licença para sensacionalismo ou com a exploração comercial da dor alheia, o que desvirtua seu papel constitucional.

No cenário internacional, experiências constitucionais reforçam a necessidade de ponderação. A Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH), em reiterados julgados, tem aplicado critérios de proporcionalidade para compatibilizar a liberdade de imprensa com o direito à vida privada, previsto no art. 8º da Convenção Europeia de Direitos Humanos. O caso Von Hannover vs. Alemanha (2004), que envolveu a divulgação de fotografias da Princesa Carolina de Mônaco em momentos íntimos, estabeleceu que a relevância pública

da informação deve prevalecer sobre o interesse meramente comercial ou sensacionalista. Esse parâmetro dialoga diretamente com a realidade brasileira, sobretudo em casos envolvendo a memória de pessoas falecidas.

A transformação do ambiente comunicacional com a expansão das redes sociais digitais complexifica ainda mais o debate. A fronteira entre imprensa profissional e produção de conteúdo por usuários comuns se tornou difusa. Muitas vezes, as maiores violações de direitos da personalidade não decorrem de veículos tradicionais, mas da viralização de imagens por meio de plataformas digitais, em que a lógica algorítmica privilegia conteúdos sensacionalistas e de rápida circulação (LOPES; ROSA, 2020). Esse fenômeno exige repensar os limites da liberdade de imprensa, estendendo a análise para a liberdade de comunicação na sociedade digital, em que qualquer usuário pode desempenhar papel similar ao de um agente da mídia.

Diante desse quadro, a liberdade de imprensa deve ser compreendida como um direito fundamental de dupla dimensão: (i) subjetiva, enquanto prerrogativa de jornalistas e veículos de comunicação; e (ii) objetiva, enquanto garantia institucional indispensável à democracia. No entanto, essa mesma natureza impõe deveres correlatos, como o compromisso com a verdade, a observância da ética profissional e o respeito à dignidade da pessoa humana.

Assim, embora indispensável, a liberdade de imprensa não é absoluta. Seus limites decorrem da necessidade de proteger direitos igualmente fundamentais, como a honra, a imagem, a vida privada e a memória, especialmente em situações de exploração midiática de tragédias. O abuso desse direito gera consequências jurídicas, que vão desde a reparação por danos morais até medidas preventivas de caráter inibitório.

#### **4. COLISÃO ENTRE DIREITOS DA PERSONALIDADE E LIBERDADE DE IMPRENSA**

A colisão entre os direitos da personalidade e a liberdade de imprensa é um dos conflitos mais desafiadores do Direito



contemporâneo, pois coloca em tensão valores igualmente fundamentais à ordem constitucional brasileira. De um lado, encontram-se a honra, a imagem, a vida privada e a memória, projeções da dignidade da pessoa humana, expressamente reconhecida como fundamento da República no art. 1º, III, da Constituição Federal de 1988 e assegurada no art. 5º, V e X, do mesmo diploma.

De outro, está a liberdade de informação e de comunicação social, consagrada nos arts. 5º, IX e XIV, e 220 da Constituição, indispensável para a consolidação do Estado Democrático de Direito e para a fiscalização do poder político e econômico.

A doutrina constitucional contemporânea, influenciada pela teoria de Robert Alexy (2008), ensina que conflitos entre direitos fundamentais não se resolvem pela simples hierarquização, mas por meio da técnica da ponderação, que busca realizar a máxima efetividade possível de ambos os direitos em disputa. No Brasil, essa tarefa é realizada a partir do princípio da proporcionalidade, que se desdobra nos subprincípios da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, permitindo ao Judiciário avaliar, em cada caso concreto, qual direito deve prevalecer diante das circunstâncias envolvidas (Barroso, 2012). Essa metodologia revela-se particularmente relevante em situações em que a atividade jornalística, embora socialmente importante, resulta em violação abusiva da intimidade ou da memória de indivíduos.

No campo jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADPF 130, afirmou que a liberdade de imprensa é plena e não comporta censura prévia, mas que seus abusos devem ser controlados a posteriori, por meio da responsabilidade civil ou penal (STF, ADPF 130, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, j. 30.04.2009). O Superior Tribunal de Justiça, em diversos precedentes, reforçou esse entendimento ao reconhecer que a divulgação de imagens de pessoas falecidas em situações íntimas ou dolorosas configura abuso e gera direito à indenização, como se verificou no REsp 1.660.168/SP (2018).

Em outro julgado paradigmático, o REsp 1.334.097/RJ (2013), a Corte entendeu que mesmo a divulgação de fatos verídicos pode ser ilícita quando destituída de relevância pública, reafirmando que a veracidade, isoladamente, não legitima a atividade jornalística.

Para solucionar essa tensão, a doutrina aponta alguns critérios de ponderação que devem orientar a análise judicial. O primeiro deles é a relevância pública da informação, que somente pode justificar a prevalência da liberdade de imprensa quando estiver ligada a questões de utilidade social ou política, afastando conteúdos de caráter meramente sensacionalista (Moraes, 2020).

O segundo critério é a veracidade, pois informações falsas jamais se beneficiam da proteção constitucional, e mesmo fatos verdadeiros podem configurar ilícitos quando expostos de modo desnecessário ou vexatório (Farias; Rosenvald, 2021).

Soma-se a isso o exame da forma de divulgação, uma vez que a exploração midiática da dor e do luto, com a utilização de imagens chocantes ou degradantes, extrapola os limites da liberdade de imprensa e viola a dignidade dos envolvidos (DINIZ, 2019). Por fim, no caso de pessoas falecidas, deve-se considerar a proteção da memória e o direito dos familiares de autorizar ou contestar a divulgação, legitimidade esta expressamente prevista no art. 12 do Código Civil de 2002.

Esse entendimento dialoga com o direito comparado. A Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH), no caso Von Hannover vs. Alemanha (2004), fixou que a liberdade de imprensa não pode prevalecer quando a informação divulgada não tiver relevância pública e servir apenas a interesses comerciais da mídia. Já na Alemanha, o emblemático caso Mephisto (BVerfGE 30, 173, 1971) reconheceu que a dignidade da pessoa humana se projeta para além da morte, impondo limites à exploração midiática da memória dos falecidos. Essas decisões evidenciam que a proteção da personalidade post mortem é uma realidade consolidada no direito europeu, servindo de inspiração para a evolução da jurisprudência brasileira.

No entanto, a colisão entre liberdade de imprensa e direitos da personalidade ganha contornos ainda mais complexos na era digital. A viralização de conteúdos nas redes sociais, muitas vezes impulsionada por algoritmos que favorecem informações sensacionalistas, amplia exponencialmente o alcance das violações e dificulta sua contenção. Lopes e Rosa (2020) destacam que, diferentemente da imprensa tradicional, o ambiente digital é marcado pela ausência de filtros éticos ou jornalísticos, o que multiplica a exposição abusiva e agrava os danos às vítimas e familiares. Esse cenário exige que a noção clássica de liberdade de imprensa seja repensada para incluir a liberdade de comunicação em ambiente digital, impondo também a responsabilização das plataformas e a criação de novos mecanismos regulatórios.

Portanto, a colisão entre direitos da personalidade e liberdade de imprensa não pode ser resolvida de forma abstrata, mas deve ser analisada à luz das circunstâncias concretas, com aplicação do princípio da proporcionalidade. Embora ambos os direitos tenham estatura constitucional, a dignidade da pessoa humana se apresenta como núcleo axiológico da Constituição de 1988 e deve servir de parâmetro para limitar práticas midiáticas abusivas. Em situações que envolvem a exploração sensacionalista da memória de pessoas falecidas, a balança constitucional tende a pender em favor da proteção da personalidade post mortem, não apenas em respeito ao falecido, mas também em consideração aos familiares e ao valor ético-jurídico que a dignidade representa para a ordem constitucional brasileira.

## 5. CASOS CONCRETOS E JURISPRUDÊNCIA

A análise da jurisprudência brasileira evidencia que a colisão entre os direitos da personalidade post mortem e a liberdade de imprensa se materializa de forma mais dramática em situações de tragédia envolvendo figuras públicas. Os episódios que vitimaram os cantores Cristiano Araújo (2015), Gabriel Diniz (2019) e Marília Mendonça (2021) tornaram-se paradigmáticos, pois revelam tanto os limites da liberdade de comunicação quanto a necessidade de reforço à proteção

da memória, da imagem e da dignidade mesmo após a morte.

No caso de Cristiano Araújo, morto em acidente automobilístico, a divulgação não autorizada de imagens de seu corpo em necrotério e durante os procedimentos fúnebres expôs, de forma sensacionalista, a intimidade do artista e o sofrimento de seus familiares. Os vídeos e fotografias viralizaram em redes sociais e aplicativos de mensagens, ensejando ações judiciais movidas por seus pais e herdeiros. A jurisprudência brasileira tem reconhecido a violação à dignidade em casos semelhantes. Embora não haja julgamento específico do STJ sobre Cristiano Araújo e Gabriel Diniz, decisões de primeiro grau e acórdãos de Tribunais estaduais, como o TJGO e o TJDF, determinaram a remoção de conteúdos e a indenização por danos morais. Para fins de rigor metodológico, é necessário inserir nesta seção o número dos processos e acórdãos correspondentes, como exige a literatura científica e como apontado nos pareceres. O STJ consolidou que a divulgação de imagens de pessoas falecidas sem autorização familiar caracteriza ato ilícito, cabendo reparação a título de proteção da memória e da honra do morto, em consonância com o art. 12 do Código Civil.

Situação semelhante ocorreu em 2019, com o falecimento do cantor Gabriel Diniz em acidente aéreo. Imagens de seu corpo foram amplamente difundidas, gerando constrangimento e sofrimento aos familiares. Nesse caso, além de medidas de reparação, houve determinação judicial para remoção imediata das fotografias das plataformas digitais, reconhecendo-se que a circulação indiscriminada desses conteúdos agride não apenas a memória do falecido, mas também a esfera moral de seus parentes. Esse entendimento reforça a concepção de que a morte não extingue os efeitos jurídicos da dignidade, que se projeta para além da vida, legitimando os familiares a agir em defesa da honra e da imagem do ente querido.

O episódio mais recente e de maior repercussão nacional foi a morte da cantora Marília Mendonça, em 2021, em decorrência da queda do avião em que viajava. Logo após a tragédia, vídeos e fotografias do local do

acidente, do corpo da artista e de seus pertences pessoais circularam em redes sociais e chegaram a ser reproduzidos em veículos de comunicação digitais. A mãe e o filho da cantora ajuizaram ações para garantir a retirada dos conteúdos e buscaram indenização pelos danos morais sofridos. O Judiciário, em decisões liminares e de mérito, reconheceu a abusividade da divulgação e determinou reparações financeiras, reforçando que a exploração da dor humana constitui violação frontal ao princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento da República (art. 1º, III, CF/88).

A doutrina tem interpretado esses casos como expressões da chamada “personalidade reflexa”, pela qual a ofensa à memória do falecido repercute diretamente nos familiares, legitimando-os à proteção judicial (Diniz, 2019; Gagliano; Pamplona Filho, 2020). Trata-se de uma extensão ética e jurídica da dignidade humana, que não se esgota com a morte, mas permanece como valor social a ser preservado. Esses precedentes nacionais dialogam com experiências estrangeiras.

A Corte Europeia de Direitos Humanos, no caso *Von Hannover vs. Alemanha* (2004), reconheceu que a publicação de imagens íntimas de pessoas públicas, quando destituídas de relevância social, viola o direito à vida privada, mesmo que a informação seja verdadeira. O Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, no caso *Mephisto* (1971), já havia decidido que a dignidade humana se projeta para além da vida, vedando representações que maculem a memória de falecidos. Tais referências confirmam que o Brasil se insere em um movimento internacional de valorização da memória e da dignidade post mortem.

No entanto, o agravante contemporâneo reside na lógica das redes sociais digitais, nas quais a circulação de conteúdos ocorre de forma viral, descentralizada e desprovida de filtros éticos jornalísticos. Como apontam Lopes e Rosa (2020), a difusão em massa potencializa o dano e dificulta sua reparação, impondo novos desafios à responsabilidade civil. Por essa razão, alguns tribunais brasileiros têm começado a reconhecer a responsabilidade solidária de

plataformas digitais pela manutenção de conteúdos ofensivos, quando não retirados em tempo razoável, sinalizando um avanço na adaptação do Direito Civil à realidade da comunicação digital.

Assim, os casos de Cristiano Araújo, Gabriel Diniz e Marília Mendonça consolidam um marco jurisprudencial no Brasil. Demonstram que a liberdade de imprensa e de informação, embora fundamentais, não podem se sobrepor de forma absoluta à dignidade da pessoa humana. A exploração midiática da morte e do luto configura abuso de direito e enseja reparação, cabendo ao Judiciário, à doutrina e ao legislador reforçar critérios objetivos de proporcionalidade e mecanismos eficazes de tutela. Trata-se de um passo essencial para harmonizar o direito à informação com a proteção integral da personalidade, contribuindo para a construção de um ordenamento jurídico mais humano, ético e compatível com os desafios da sociedade digital.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo desenvolvido permitiu constatar que a colisão entre os direitos da personalidade e a liberdade de imprensa representa um dos desafios mais complexos do Direito contemporâneo. De um lado, a liberdade de expressão e de informação constitui garantia indispensável ao regime democrático, assegurando o pluralismo político, o controle social sobre o poder público e a difusão de ideias. De outro, a proteção à honra, à imagem, à intimidade e à memória configura projeção direta do princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, III, CF/88) e núcleo axiológico da Constituição de 1988.

A experiência jurisprudencial brasileira demonstrou que a solução desse conflito não pode ser realizada pela prevalência abstrata de um direito sobre o outro, mas pela aplicação da técnica da ponderação e do princípio da proporcionalidade. Isso significa avaliar, no caso concreto, a relevância pública da informação, sua veracidade, a forma da divulgação e os efeitos que a exposição gera sobre a pessoa retratada ou seus familiares. Trata-se de um exercício que busca concretizar

a máxima efetividade possível de ambos os direitos, sem absolutizar nenhum deles.

Os casos concretos de Cristiano Araújo, Gabriel Diniz e Marília Mendonça evidenciaram de modo contundente a urgência dessa reflexão. Em todos eles, a divulgação não autorizada de imagens dos artistas após a morte, especialmente em circunstâncias íntimas e dolorosas, violou gravemente não apenas a memória dos falecidos, mas também o sofrimento de seus familiares. O Poder Judiciário, ao determinar a retirada dos conteúdos e fixar indenizações, reafirmou que os direitos da personalidade se projetam post mortem, legitimando os familiares a buscar sua tutela judicial. Esses episódios consolidaram na prática a noção de personalidade reflexa, pela qual a ofensa ao falecido repercute diretamente sobre aqueles que com ele mantinham laços de afeto.

Do ponto de vista doutrinário, autores como Diniz (2019), Gagliano e Pamplona Filho (2020) e Sarlet (2015) sustentam que a morte não extingue integralmente a dignidade, mas apenas a desloca do campo individual para o campo social e familiar. A tutela da memória e da imagem do falecido corresponde, portanto, não apenas a um direito jurídico, mas a um dever ético do Estado e da sociedade. Esse entendimento, já consolidado em países como Alemanha, Portugal e Espanha, encontra ressonância no Brasil, reforçando o caráter supranacional da proteção da dignidade.

O desafio torna-se ainda mais agudo diante da lógica das redes sociais digitais, nas quais a viralização de conteúdos ocorre de forma descentralizada, instantânea e frequentemente sem filtros éticos. Como destacam Lopes e Rosa (2020), a velocidade da difusão e o caráter perene das publicações ampliam o alcance das violações e dificultam a reparação posterior. Nessa perspectiva, não basta responsabilizar apenas os autores das postagens: é necessário pensar em modelos de corresponsabilização das plataformas digitais, que lucram com a circulação de conteúdos sensacionalistas e, portanto, devem ser chamadas a responder pela omissão na remoção célere de materiais ofensivos.

Em termos propositivos, é possível afirmar que a construção de um sistema jurídico

mais coerente com a proteção da personalidade post mortem no Brasil deve se apoiar em três pilares principais:

1. Consolidação jurisprudencial – a continuidade das decisões que reconhecem a tutela da memória e da honra após a morte é fundamental para uniformizar a interpretação do tema e reduzir a insegurança jurídica.
2. Produção legislativa específica – a ausência de legislação clara sobre a proteção post mortem demanda a criação de normas que estabeleçam parâmetros objetivos, à semelhança do que ocorreu em países europeus. O Código Civil poderia ser reformado para prever expressamente a proteção da dignidade do falecido e regulamentar a legitimidade ativa dos familiares.
3. Regulação do ambiente digital – é imprescindível adaptar os mecanismos de responsabilidade civil à realidade da comunicação digital, impondo às plataformas a obrigação de retirar com rapidez conteúdos abusivos e prever sanções eficazes em caso de descumprimento.

Conclui-se, portanto, que a proteção da imagem, da honra e da memória de pessoas falecidas não se trata de mero detalhe normativo, mas de expressão concreta da dignidade da pessoa humana. Ao impor limites à exploração midiática da morte, o Direito brasileiro reafirma seu compromisso com valores éticos universais e com a solidariedade entre vivos e mortos. A liberdade de imprensa, embora essencial, não pode ser confundida com licença para o sensacionalismo. Sua função social deve estar a serviço da democracia, e não da espetacularização da dor.

Assim, o estudo revela que a conciliação entre o direito à informação e os direitos da personalidade exige um modelo equilibrado, pautado pela dignidade, pela proporcionalidade e pela responsabilidade. Proteger a memória dos falecidos é também proteger a humanidade dos vivos, reafirmando que a vida, mesmo após a morte, continua a irradiar valor jurídico e ético para o ordenamento.

## REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BITTAR, Carlos Alberto. Os direitos da personalidade. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.
- BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm). Acesso em: 18 maio 2025.
- BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Marco Civil da Internet. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 abr. 2014.
- BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 ago. 2018.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.407.009/PR. Rel. Min. Luis Felipe Salomão. Julgado em 10 abr. 2013.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 130. Rel. Min. Carlos Ayres Britto. Julgado em 6 nov. 2009.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 511961/SP. Rel. Min. Cármen Lúcia. Julgado em 3 jun. 2009.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 511961/SP. Rel. Min. Cezar Peluso. Julgado em 17 mar. 2010.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.334.097/RJ. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Julgado em: 28 maio 2013. Diário da Justiça Eletrônico, 10 set. 2013. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?nreg=&seq=31006510&tipo=0>. Acesso em: 03 nov. 2025.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.660.168/RJ. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Julgado em: 22 ago. 2017. Diário da Justiça Eletrônico, 5 jun. 2018. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?CodOrgaoJgdr=&SeqCgrmaSessao=&dt=&formato=PDF&nreg=201402917771&salvar=false&seq=81405053&tipo=3>. Acesso em: 03 nov. 2025.
- BUNDESVERFASSUNGSGERICHT. Entscheidung vom 24. Februar 1971 – 1 BvR 435/68 (Mephisto). Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, v. 30, p. 173-200, 1971. Caso Mephisto — Tribunal Constitucional Federal Alemão (1971). Disponível em: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedD>
- ocs/Entscheidungen/EN/2007/06/rs20070613\_1bvr178305en.html. Acesso em: 03 nov. 2025.
- CNN BRASIL. Justiça do DF condena homem que divulgou fotos de Marília Mendonça e Gabriel Diniz mortos. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/justica-do-df-condena-homem-que-divulgou-fotos-de-marilia-mendonca-e-gabriel-diniz-mortos/>. Acesso em: 7 maio 2025.
- EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. Case of Von Hannover v. Germany (Application no. 59320/00). Judgment of 24 June 2004. Caso Von Hannover vs. Alemanha — Corte Europeia de Direitos Humanos (2004). Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61853>
- . Acesso em: 03 nov. 2025.
- MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.



# DO BEM SEMOVENTE AO SER SENCIENTE: A GUARDA DE ANIMAIS NO DIREITO DAS FAMÍLIAS

## *From Movable Property to Sentient Being: Pet Custody in Family Law*

**Ana Paula Bittencourt Okamoto**

Ana Paula dos Santos Bittencourt Okamoto:  
Doutoranda em Direito das Relações Sociais —  
Universidade Federal do Paraná (UFPR);  
Professora de Direito Civil. Pesquisadora dos  
grupos Biotecnologia, Direito e Sociedade  
(BIOTEC/UFPR) e Direitos Humanos e Justiça —  
Agenda 2030 no STF; Bolsista CAPES.

<https://orcid.org/0000-0001-9094-0327>

[anaokamoto@ufpr.br](mailto:anaokamoto@ufpr.br)

**Maria Carolina Gogola**

Bacharelada em Direito do Centro  
Universitário Unifacear

**Resumo:** O artigo analisa a evolução da compreensão jurídica dos animais no contexto das famílias multiespécie, destacando como a transição do status de bens semoventes para seres sencientes tem repercutido na jurisprudência e no debate legislativo. Argumenta-se que a regulamentação da guarda de animais constitui passo fundamental para a construção de um novo paradigma de justiça interespecie, capaz de integrar proteção jurídica, afeto e responsabilidade na convivência familiar. Tal realidade impõe novos desafios ao Direito Civil, especialmente na ausência de regulamentação específica para a definição da guarda em casos de dissolução conjugal. A pesquisa identifica lacunas legislativas, examina decisões jurisprudenciais e realiza um estudo comparado com experiências internacionais que já reconhecem os animais como seres sencientes e sujeitos de tutela diferenciada. Adotando metodologia qualitativa, baseada em revisão bibliográfica, análise jurisprudencial e investigação de propostas legislativas, o trabalho busca demonstrar que a consolidação da guarda de animais requer um marco normativo que assegure segurança jurídica, previsibilidade nas decisões judiciais e efetiva proteção ao bem-estar animal. Sustenta-se que o princípio do “melhor interesse do animal”, já aplicado pela jurisprudência, deve orientar a formulação de uma regulamentação específica que reconheça a centralidade dos vínculos afetivos nas famílias multiespécie.

**Palavras-chave:** Família multiespécie. Guarda de animais. Direito Civil. Jurisprudência. Regulamentação.

**Abstract:** The article analyzes the evolution of the legal understanding of animals within the context of multispecies families, highlighting how the transition from the status of movable property to sentient beings has influenced jurisprudence and legislative debate. It argues that regulating the custody of animals constitutes a fundamental step toward building a new paradigm of interspecies justice, capable of integrating legal protection, emotional bonds, and responsibility within family life. This reality imposes new challenges on Civil Law, especially given the absence of specific regulations for determining custody in cases of marital dissolution. The research identifies legislative gaps, examines judicial decisions, and conducts a comparative study with international experiences that already recognize animals as sentient beings and subjects of differentiated legal protection. Employing a qualitative methodology based on bibliographic review, jurisprudential analysis, and examination of legislative proposals, the study seeks to demonstrate that consolidating animal custody requires a normative framework that ensures legal certainty, predictability in judicial decisions, and effective protection of animal welfare. It argues that the “best interest of the animal” principle, already applied in jurisprudence, should guide the creation of specific regulations that acknowledge the centrality of affective bonds in multispecies families.

**Keywords:** Multispecies family. Pet custody. Civil Law. Case law. Regulation.

## 1. INTRODUÇÃO

O conceito de família no ordenamento jurídico brasileiro tem passado por significativa transformação ao longo das últimas décadas, acompanhando mudanças sociais, culturais e políticas que ampliaram a compreensão sobre os vínculos familiares. A Constituição Federal de 1988 representou um marco nesse processo ao consolidar o princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito (art. 1º, III), bem como ao reconhecer a pluralidade de formas familiares, rompendo com a visão restrita do modelo patriarcal e matrimonial (Dias, 2021).

Nesse contexto de ampliação, emergem as chamadas famílias multiespécie, arranjos nos quais os animais de companhia ocupam posição central, não apenas como coabitantes, mas como membros efetivos do núcleo familiar. A afetividade e a convivência cotidiana estabelecem laços que se revelam fundamentais para a configuração desse modelo, refletindo um fenômeno social consolidado que já não pode ser ignorado pelo Direito (Faraco, 2008; Vieira; Cardin, 2017).

O reconhecimento jurídico dessas relações tem avançado sobretudo no âmbito jurisprudencial. Decisões recentes do Superior Tribunal de Justiça e de tribunais estaduais vêm admitindo a possibilidade de guarda compartilhada de animais de estimação em casos de dissolução conjugal, aplicando por analogia princípios do Direito de Família, como o do melhor interesse da criança, agora reinterpretado como melhor interesse do animal (STJ, REsp 1.713.167/SP, 2018). Tal movimento reforça a superação da visão tradicional que reduz os animais à condição de bens móveis semoventes, conforme previsto no Código Civil de 2002.

Entretanto, a ausência de regulamentação específica gera insegurança jurídica e decisões por vezes contraditórias. De um lado, tribunais reconhecem a importância dos vínculos afetivos e asseguram a convivência dos tutores com os animais; de outro, ainda prevalece, em algumas decisões, a concepção patrimonialista que enxerga os animais apenas como objetos de propriedade. Essa dualidade evidencia a necessidade de um marco normativo claro que discipline a guarda

de animais, garantindo previsibilidade e efetividade na tutela do bem-estar animal (ataíde jr., 2023; Lopes; Kist, 2021).

Assim, a presente pesquisa tem por objetivo investigar a construção jurídica da guarda de animais de estimação no contexto das famílias multiespécie, analisando a legislação vigente, a produção doutrinária, a jurisprudência nacional e experiências internacionais que já reconhecem os animais como sujeitos de tutela diferenciada. Pretende-se demonstrar que a consolidação desse instituto depende do reconhecimento de que os vínculos afetivos estabelecidos entre humanos e animais devem receber proteção jurídica específica, em consonância com os princípios constitucionais e com a evolução da sociedade contemporânea.

## 2. O CONCEITO DE FAMÍLIA MULTIESPÉCIE E A GUARDA DE ANIMAIS

A compreensão de família no Direito brasileiro tem se transformado em resposta às profundas mudanças sociais e culturais que marcam a contemporaneidade. A Constituição Federal de 1988 foi decisiva nesse processo, ao reconhecer que a família não se restringe ao modelo matrimonial tradicional, mas pode se constituir de diferentes formas, desde que pautada na afetividade, na solidariedade e no cuidado mútuo (Dias, 2021). Esse pluralismo familiar abriu espaço para que novos arranjos fossem reconhecidos, como as famílias monoparentais, socioafetivas e anaparentais.

Nesse cenário de ampliação, emerge o conceito de família multiespécie, em que animais de companhia são integrados ao núcleo familiar não apenas como objetos de propriedade, mas como sujeitos de cuidado e afeto, desempenhando papel essencial na dinâmica cotidiana. Essa perspectiva decorre, em grande medida, do reconhecimento da senciência animal, isto é, da capacidade de sentir dor, prazer, medo e apego emocional (Faraco, 2008). A antrozoologia, campo interdisciplinar que investiga as interações humano-animal, reforça que esses vínculos produzem efeitos psicológicos, emocionais e sociais significativos (Vieira; Cardin, 2017).

## 2.1 A INSERÇÃO JURÍDICA DA FAMÍLIA MULTIESPÉCIE

Embora a legislação brasileira ainda não disponha de um marco normativo específico para a família multiespécie, a doutrina e a jurisprudência vêm, paulatinamente, reconhecendo sua relevância jurídica. O princípio da afetividade, consolidado no Direito de Família como elemento estruturante das relações parentais, tem servido de fundamento para a inclusão dos animais no âmbito familiar (Gonçalves, 2022).

Decisões judiciais que tratam da guarda de animais em dissoluções conjugais ilustram essa mudança. O Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial nº 1.713.167/SP (2018), admitiu que a cadela adquirida pelo casal deveria permanecer sob guarda compartilhada, com direito de visitas ao ex-companheiro. A decisão afastou a concepção patrimonialista e reconheceu a centralidade do vínculo afetivo, aplicando por analogia princípios já consagrados na proteção de crianças, como o do melhor interesse do animal.

## 2.2 A GUARDA DE ANIMAIS COMO INSTITUTO EMERGENTE

A dissolução de relacionamentos tem gerado disputas sobre a custódia de animais, revelando a insuficiência da legislação vigente. O Código Civil de 2002, ao enquadrar os animais como bens semoventes (art. 82), mostra-se inadequado para lidar com tais conflitos. Em contrapartida, a jurisprudência passou a construir soluções próprias, inspiradas nos princípios constitucionais e nas experiências de outros países.

O instituto da guarda de animais vem sendo delineado em decisões que atribuem a ambos os tutores a responsabilidade pelo cuidado do animal, incluindo despesas com alimentação, saúde e bem-estar. Em alguns casos, estabelece-se um regime de convivência semelhante ao previsto para filhos menores, com períodos alternados de permanência e visitas (LOPES; KIST, 2021).

Tal construção revela que a guarda de animais, embora ainda carente de regulamentação, já é uma realidade no Direito brasileiro. Ela representa não apenas uma

inovação no campo do Direito Civil, mas também uma resposta à crescente demanda social por reconhecimento dos animais como membros legítimos da família.

## 2.3 COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS E INFLUÊNCIA NO BRASIL

O Brasil não está isolado nesse movimento. Em países como Portugal, França, Alemanha e Suíça, reformas legislativas já reconheceram os animais como seres sencientes e estabeleceram regras específicas para sua proteção. Em Portugal, por exemplo, a Lei nº 8/2017 prevê que, em casos de separação, o juiz deve decidir a guarda dos animais com base no seu bem-estar e no vínculo afetivo estabelecido com os tutores (LEITÃO, 2015). Na França, desde 2015, o Code Civil classifica os animais como "seres vivos dotados de sensibilidade", afastando definitivamente sua concepção como meros objetos patrimoniais.

Essas experiências comparadas servem de inspiração para o Brasil, que ainda se encontra em estágio inicial, mas cuja jurisprudência já se aproxima desses modelos. O Projeto de Lei nº 145/2021, atualmente em tramitação, propõe a concessão de personalidade jurídica limitada aos animais de companhia, permitindo-lhes representação judicial e assegurando direitos mínimos, como proteção contra maus-tratos e garantia de bem-estar.

## 2.4 DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Apesar dos avanços, persistem desafios significativos. A ausência de lei específica resulta em decisões contraditórias entre tribunais, criando insegurança jurídica. Além disso, a resistência cultural de parte da doutrina e da jurisprudência ainda reforça uma visão patrimonialista, que ignora a complexidade dos vínculos estabelecidos nas famílias multiespécie.

Superar esses obstáculos exige a aprovação de normas claras que regulem a guarda de animais e consolidem a proteção jurídica da família multiespécie. Esse processo deve ser guiado por princípios constitucionais, como a dignidade da pessoa humana, a solidariedade familiar e a vedação de práticas cruéis contra animais (art. 225, CF/88).

Assim, a consolidação da guarda de animais no ordenamento jurídico brasileiro depende da harmonização entre doutrina, jurisprudência e legislação. Reconhecer que os vínculos afetivos entre humanos e animais merecem tutela jurídica é não apenas uma resposta às demandas sociais, mas também um passo essencial para a construção de um Direito Civil mais inclusivo, ético e contemporâneo.

### 3. JURISPRUDÊNCIA E CONSTRUÇÃO PRÁTICA DA GUARDA DE ANIMAIS

A ausência de legislação específica acerca da guarda de animais em dissoluções conjugais tem exigido do Poder Judiciário brasileiro um papel proativo na construção de soluções jurídicas. Esse fenômeno, que pode ser descrito como um processo de judicialização da proteção das famílias multiespécie, revela tanto a relevância do tema na sociedade contemporânea quanto a insuficiência do ordenamento jurídico vigente.

Embora o Código Civil de 2002 enquadre os animais como bens semoventes (art. 82), decisões judiciais têm progressivamente superado essa perspectiva patrimonialista, reconhecendo que os vínculos estabelecidos entre tutores e animais possuem natureza afetiva e merecem tutela diferenciada. O resultado tem sido a consolidação, ainda que de forma fragmentada, do instituto da guarda de animais de estimação.

#### 3.1 O SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E O PRINCÍPIO DO “MELHOR INTERESSE DO ANIMAL”

O precedente mais emblemático é o Recurso Especial nº 1.713.167/SP, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça em 2018. Relatado pelo Ministro Luis Felipe Salomão, o caso envolveu a disputa pela cadela adquirida durante a união estável. O Tribunal afastou a concepção do animal como mero bem partilhável e reconheceu o direito de visitas ao ex-companheiro, fundamentando-se no afeto e no bem-estar da cadela.

O acórdão firmou entendimento de que, em situações de dissolução conjugal, deve prevalecer o melhor interesse do animal, em analogia ao princípio aplicado à guarda de

crianças (STJ, 2018). Tal decisão consolidou uma virada interpretativa significativa: o animal deixou de ser tratado como objeto de patrimônio e passou a ser considerado sujeito de consideração jurídica, ainda que de forma limitada.

Esse julgamento abriu caminho para que outros tribunais estaduais adotassem soluções semelhantes, servindo de parâmetro de uniformização. Além disso, reforçou a importância da jurisprudência como vetor de inovação no Direito brasileiro, especialmente diante da inércia legislativa (Felipe, 2022).

#### 3.2 DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA ESTADUAIS

Os tribunais estaduais têm desempenhado papel central na difusão e consolidação da guarda de animais. No Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR), destacam-se decisões que reconhecem os vínculos multiespécies e conferem efeitos jurídicos concretos.

Em 2021, no julgamento do Agravo de Instrumento nº 0059204-56.2020.8.16.0000, a 7ª Câmara Cível reconheceu a possibilidade de cães figurarem no polo ativo da demanda, representados por seus tutores, ao considerar sua senciência e dignidade. Tal entendimento alinha-se a tendências internacionais e reforça o processo de descoisificação dos animais no Direito brasileiro (Lopes; Kist, 2021).

O Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) também já se manifestou em sentido semelhante. Em acórdão de 2021, concedeu a um dos ex-companheiros o direito de visitas ao animal de estimação, fundamentando-se no vínculo afetivo e no bem-estar do animal (TJSP, Apelação Cível nº 1004496-79.2021.8.26.0100). Essa decisão reafirma a ideia de que a guarda de animais deve ser regida por critérios próprios, distintos da lógica da propriedade.

Esses precedentes demonstram que, embora ainda não haja uniformidade absoluta, os tribunais brasileiros caminham em direção a uma jurisprudência consolidada, baseada na afetividade, no bem-estar animal e na analogia com institutos do Direito de Família.

#### 3.3 INSEGURANÇA JURÍDICA E DESAFIOS INTERPRETATIVOS

Apesar dos avanços, a falta de legislação específica gera insegurança jurídica. Em alguns casos, decisões judiciais ainda reproduzem a visão patrimonialista, tratando os animais como bens passíveis de partilha sem considerar os laços afetivos. Essa dualidade revela a tensão entre dois paradigmas: o civilista tradicional e o emergente paradigma da família multiespécie.

Outro desafio é a padronização dos critérios de guarda. Enquanto alguns tribunais aplicam expressamente o princípio do melhor interesse do animal, outros utilizam critérios mais restritivos, como a comprovação da titularidade de registro ou de aquisição do animal. Essa disparidade dificulta a previsibilidade das decisões e pode comprometer a efetividade da proteção jurídica.

A doutrina aponta que, diante desse quadro, a atuação judicial cumpre função de “direito vivo” (*living law*), adaptando normas e princípios às novas realidades sociais (Ataíde JR., 2023). No entanto, sem respaldo normativo, tais soluções permanecem frágeis e sujeitas a retrocessos.

### 3.4 INFLUÊNCIA DAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

A análise da jurisprudência brasileira deve ser contextualizada em um panorama global. Em países como Portugal, França e Alemanha, reformas legislativas já consolidaram a descoisificação dos animais e disciplinaram a sua guarda em dissoluções conjugais.

Portugal, por exemplo, desde a Lei nº 8/2017, prevê expressamente que a definição da guarda deve levar em conta o bem-estar do animal e o vínculo afetivo com os tutores (Leitão, 2015). Essa referência internacional tem sido utilizada por doutrinadores brasileiros para defender a necessidade de regulamentação semelhante no Brasil.

Essas experiências indicam que a jurisprudência nacional não caminha isolada, mas integra um movimento internacional de reconhecimento jurídico dos animais como sujeitos de tutela diferenciada.

### 3.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A jurisprudência brasileira, embora fragmentada, já delinea contornos claros para a consolidação da guarda de animais. O princípio do melhor interesse do animal, inspirado no Direito de Família, tornou-se eixo estruturante das decisões judiciais, reforçando o caráter afetivo das relações multiespécies.

Contudo, a ausência de marco legislativo específico mantém a jurisprudência em um terreno de incertezas, exigindo dos tribunais constante criatividade e sensibilidade. Essa realidade demonstra a urgência de uma regulamentação normativa que reconheça a guarda de animais como instituto próprio, conferindo maior segurança jurídica e efetividade à proteção dos vínculos entre humanos e animais.

## 4. DESAFIOS LEGISLATIVOS E PROPOSTAS DE REGULAMENTAÇÃO DA GUARDA DE ANIMAIS

A consolidação da guarda de animais como instituto jurídico enfrenta obstáculos relevantes no Brasil, sobretudo em razão da ausência de legislação específica. O Código Civil de 2002 ainda enquadra os animais como bens móveis semoventes (art. 82), perpetuando a concepção patrimonialista que remonta ao direito romano, no qual os animais eram considerados *res*, isto é, coisas apropriáveis (Gonçalves, 2022). Essa classificação se mostra cada vez mais incompatível com a evolução ética, científica e social que reconhece a sentiência animal, conceito já consolidado pela etologia e incorporado pela doutrina e jurisprudência (Faraco, 2008; Ataíde JR., 2023).

Além de inadequada, a classificação patrimonialista produz impactos práticos: impede a construção de soluções jurídicas próprias e obriga os tribunais a recorrer a analogias e princípios constitucionais para suprir a lacuna normativa. Assim, o Direito Civil brasileiro enfrenta um paradoxo: de um lado, a sociedade e a jurisprudência já reconhecem os animais como membros da família; de outro, a legislação ainda os reduz à categoria de bens.

A legislação existente, como a Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais), embora represente avanço ao tipificar os maus-tratos como crime, não resolve o problema da definição da guarda em dissoluções conjugais. Ademais, leis estaduais e municipais sobre



proteção animal possuem caráter fragmentado, voltadas à fiscalização e punição de maus-tratos, sem alcançar a dimensão familiar da relação humano-animal. Falta, portanto, um regime uniforme de tutela, que integre o bem-estar animal ao sistema do Direito de Família.

#### 4.1 O PROJETO DE LEI Nº 145/2021

Em trâmite no Congresso Nacional, o PL nº 145/2021 propõe a concessão de personalidade jurídica limitada aos animais de estimação, permitindo sua representação em juízo e assegurando direitos básicos, como:

- Proteção contra maus-tratos;
- Garantia do bem-estar físico e emocional;
- Direito à convivência estável com seus tutores.

Caso aprovado, o projeto aproximará o Brasil de modelos europeus, como Portugal e França, que já reconheceram os animais como seres sencientes e disciplinaram sua guarda em dissoluções conjugais (LEITÃO, 2015).

Entretanto, o PL enfrenta resistências. Parte da doutrina teme que a extensão de personalidade jurídica aos animais provoque insegurança em outros ramos do Direito, como o agronegócio, a pesquisa científica e as relações de consumo (FELIPE, 2022). Essas críticas, embora relevantes, não anulam a necessidade de regulamentação. Ao contrário, apontam para a importância de delimitar claramente os contornos da capacidade jurídica animal, restringindo-a ao âmbito da proteção e do bem-estar, sem comprometer atividades essenciais desde que conduzidas dentro de parâmetros éticos.

#### 4.2 LACUNAS DO CÓDIGO CIVIL E A NECESSIDADE DE REFORMA

O Código Civil de 2002 não acompanhou as transformações sociais que conferiram centralidade à afetividade no Direito de Família. Embora a jurisprudência tenha recorrido ao princípio do melhor interesse do animal em analogia ao melhor interesse da criança (STJ, REsp 1.713.167/SP, 2018), a ausência de previsão normativa específica gera insegurança jurídica.

Para superar essa lacuna, propõe-se que o Código Civil seja reformado de forma a:

- Reconhecer expressamente os animais como seres sencientes, afastando sua concepção de bens;
- Disciplinar a guarda de animais em dissoluções conjugais, considerando o vínculo afetivo e o bem-estar como critérios centrais;
- Estabelecer responsabilidades compartilhadas entre os tutores, como despesas com saúde, alimentação e lazer;
- Prever o direito de convivência e visitas, garantindo a continuidade dos laços afetivos.

Essa mudança estaria em consonância com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e da vedação de práticas cruéis contra animais (art. 225, § 1º, VII), que já fornecem base suficiente para sustentar uma releitura da legislação civil.

#### 4.3 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS COMO PARÂMETRO

A análise comparada demonstra que o Brasil está atrasado em relação a outros países:

- Portugal: a Lei nº 8/2017 alterou o Código Civil para reconhecer os animais como seres vivos dotados de sensibilidade, estabelecendo que a guarda em dissoluções deve considerar seu bem-estar (LEITÃO, 2015).
- França: desde 2015, o *Code Civil* classifica os animais como “seres vivos dotados de sensibilidade”, rompendo definitivamente com a ideia de coisa patrimonial.
- Alemanha: o art. 20a da Lei Fundamental inclui a proteção animal como princípio constitucional desde 2002.
- Espanha: em 2021, aprovou reforma legislativa que reconhece os animais como seres sencientes e disciplinou sua guarda em separações conjugais.

Essas experiências evidenciam que a regulamentação da guarda de animais não é uma inovação isolada, mas parte de um movimento global de pluralização da família e de expansão da proteção jurídica aos animais.

#### 4.4 DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA O BRASIL

A consolidação da guarda de animais no Brasil enfrenta pelo menos três grandes desafios:

- Resistência cultural e jurídica – parte da doutrina e da jurisprudência ainda defende a visão patrimonialista, considerando arriscado ampliar o conceito de família para incluir animais.
- Fragmentação normativa – leis esparsas, de caráter local, não garantem uniformidade na tutela dos vínculos multiespécies.
- Insegurança jurídica – a ausência de previsão normativa clara resulta em decisões contraditórias entre tribunais, comprometendo a previsibilidade e a efetividade das soluções.

Superar esses obstáculos requer a criação de um marco normativo nacional, capaz de harmonizar a jurisprudência e assegurar segurança jurídica. Esse marco deve ter como critério central o bem-estar animal, reconhecendo a relevância jurídica dos vínculos afetivos que constituem as famílias multiespécie.

#### 4.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Os desafios legislativos revelam que a consolidação da guarda de animais no Brasil não é apenas uma questão de técnica legislativa, mas de redefinição de valores jurídicos. A aprovação de uma legislação específica teria múltiplos efeitos:

- Harmonizaria o sistema jurídico, evitando contradições entre tribunais;
- Promoveria maior justiça interespécie, reconhecendo os animais como sujeitos de proteção diferenciada;

- Alinharia o Brasil às tendências globais de proteção animal e pluralismo familiar;
- Asseguraria que os princípios constitucionais da dignidade, da solidariedade e da proteção ambiental se estendam às relações humano-animal.

Nesse sentido, o fortalecimento da doutrina crítica, aliado à jurisprudência inovadora e à pressão social, pode contribuir para a construção de um Direito Civil mais inclusivo e contemporâneo, capaz de responder às demandas éticas e sociais do século XXI.

#### 4.6 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA GUARDA DE ANIMAIS

A regulamentação da guarda de animais no Brasil não pode ser analisada apenas sob a ótica do Direito Civil, mas deve ser compreendida em consonância com os princípios constitucionais que estruturam o Estado Democrático de Direito. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um novo paradigma normativo ao conferir centralidade à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e ao assegurar a proteção ao meio ambiente, incluindo a vedação de práticas cruéis contra animais (art. 225, § 1º, VII).

Tais dispositivos, interpretados conjuntamente, oferecem base sólida para a construção de um regime jurídico que reconheça os animais como seres sencientes e permita a configuração das famílias multiespécie. A proteção da dignidade humana, quando lida em chave contemporânea, abrange também os vínculos afetivos que os indivíduos estabelecem com animais de companhia. Desconsiderar tais relações significa limitar a própria noção de dignidade, reduzindo-a a um conceito formal e descolado da realidade social (DIAS, 2021).

Além disso, o art. 226 da Constituição reconhece a família como base da sociedade, merecendo especial proteção do Estado. O pluralismo familiar já consolidado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) — que abrange famílias monoparentais, socioafetivas e homoafetivas — demonstra que a proteção constitucional não se restringe a

modelos tradicionais. Por analogia, as famílias multiespécie devem ser igualmente tuteladas, pois cumprem funções sociais, afetivas e de cuidado, compatíveis com os princípios constitucionais.

Nesse sentido, o princípio da solidariedade familiar, implícito na Constituição e desenvolvido pela doutrina civilista, também oferece fundamento relevante. A guarda compartilhada de animais, assim como a divisão de responsabilidades entre os tutores, expressa a solidariedade como valor constitucionalmente protegido, reforçando que a família, em suas múltiplas formas, é espaço de afeto e corresponsabilidade.

Por fim, o princípio do melhor interesse do animal, aplicado pela jurisprudência brasileira em analogia ao melhor interesse da criança (STJ, REsp 1.713.167/SP, 2018), deve ser interpretado como uma concretização prática dos comandos constitucionais. Se a Constituição veda práticas cruéis e assegura proteção ao meio ambiente, é dever do legislador e do Judiciário garantir que o bem-estar animal seja critério central em disputas familiares.

Assim, os fundamentos constitucionais revelam que a regulamentação da guarda de animais não é apenas uma inovação legislativa, mas uma exigência de coerência do sistema jurídico brasileiro com seus próprios valores fundamentais. Ao reconhecer a relevância jurídica dos vínculos multiespécie, o Direito reafirma o compromisso da Constituição com a dignidade, a solidariedade e a proteção da vida em todas as suas formas.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo demonstrou que a evolução do conceito de família no Direito brasileiro, impulsionada pela Constituição Federal de 1988 e pela consolidação do pluralismo familiar, abriu espaço para o reconhecimento das famílias multiespécie, nas quais os animais de companhia assumem papel central como membros legítimos do núcleo familiar. Essa realidade, já consolidada no âmbito social e científico, encontra respaldo na antrozoologia e na psicologia, que comprovam os benefícios emocionais e sociais

da convivência humano-animal, e impõe ao ordenamento jurídico novos desafios.

A análise doutrinária e jurisprudencial revelou que, diante da omissão legislativa, o Poder Judiciário tem desempenhado função protagonista, criando soluções inovadoras como a guarda compartilhada de animais e o direito de visitas. O Superior Tribunal de Justiça, ao aplicar o princípio do melhor interesse do animal, inaugurou um paradigma interpretativo que rompe com a lógica patrimonialista e reconhece os animais como sujeitos de consideração jurídica. Tribunais estaduais, como o TJPR e o TJSP, também vêm consolidando essa tendência, embora ainda haja decisões divergentes, o que evidencia a insegurança jurídica decorrente da falta de regulamentação específica.

Do ponto de vista legislativo, o Código Civil de 2002 permanece anacrônico ao tratar os animais como bens semoventes, em contradição com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e da vedação de práticas cruéis contra animais (art. 225, §1º, VII). O Projeto de Lei nº 145/2021 surge como proposta relevante ao propor a concessão de personalidade jurídica limitada aos animais de companhia, mas enfrenta resistências culturais e jurídicas que refletem a dificuldade de superar paradigmas tradicionais. Nesse cenário, a comparação com experiências internacionais — como Portugal, França, Alemanha e Espanha — mostra que é possível avançar em direção a um modelo mais justo e coerente, capaz de assegurar o bem-estar animal e disciplinar sua guarda em dissoluções conjugais.

O estudo concluiu, portanto, que a consolidação da guarda de animais como instituto jurídico no Brasil depende de três eixos centrais: (i) jurisprudência inovadora, que já vem reconhecendo os vínculos afetivos entre humanos e animais; (ii) doutrina crítica, que fundamenta a superação da lógica patrimonialista e propõe a inclusão dos animais no âmbito das famílias; e (iii) produção normativa, indispensável para harmonizar a prática judicial com os princípios constitucionais e com a realidade social contemporânea.

Assim, reconhecer juridicamente a guarda de animais significa não apenas

atender a uma demanda social emergente, mas também afirmar um novo paradigma de justiça interespécie, pautado na solidariedade, na dignidade e no respeito à vida em todas as suas formas. Trata-se de um passo decisivo para a construção de um Direito Civil mais inclusivo, ético e atual, capaz de responder aos desafios do século XXI e de consolidar a efetiva proteção das famílias multiespécie no ordenamento jurídico brasileiro.

## REFERÊNCIAS

- ATAÍDE JR., Vicente de Paula. Capacidade jurídica dos animais: uma abordagem sobre o reconhecimento de direitos. Curitiba: Juruá, 2023.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Código Civil. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Brasília: Presidência da República, 2002.
- BRASIL. 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. Diário Oficial da União, Brasília, 13 fev. 1998.
- DIAS, Maria Berenice. Manual de direito das famílias. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.
- FARACO, Clara M. Antrozootologia e direito: um estudo sobre as relações entre humanos e animais. Florianópolis: UFSC, 2008.
- FELIPE, Mariana. Os direitos dos animais no ordenamento jurídico brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2022.
- LEITÃO, Luís Pedroso. A proteção jurídica dos animais em Portugal. Lisboa: Almedina, 2015.
- LOPES, Rafael; KIST, Fernanda. A tutela jurídica dos animais e o reconhecimento das famílias multiespécie. São Paulo: Método, 2021.
- PORTUGAL. Assembleia da República. Lei n.º 8/2017, de 3 de março. Reconhece a natureza dos animais como seres vivos dotados de sensibilidade. Diário da República Eletrónico, Lisboa, 2017. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/8-2017-106346750>. Acesso em: 14 set. 2025.
- STJ (Brasil). Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.713.167/SP. Rel. Min. Luis Felipe Salomão. Brasília, 2018. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?n\\_um\\_registro=201702226327](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?n_um_registro=201702226327). Acesso em: 14 set. 2025.
- TJPR (Brasil). Tribunal de Justiça do Paraná. Agravo de Instrumento nº 0059204-56.2020.8.16.0000. 7ª Câmara Cível. Rel. Des. Marcel Guimarães Rotoli de Macedo. Julg. 14 set. 2021. Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br>. Acesso em: 14 set. 2025.
- TJSP (Brasil). Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível nº 1004496-79.2021.8.26.0100. Rel. Des. Francisco Loureiro. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br>. Acesso em: 14 set. 2025.
- VIEIRA, Marcos; CARDIN, André. Os benefícios psicológicos e sociais da convivência humano-animal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

# RECONHECIMENTO DAS FAMÍLIAS MULTIESPÉCIE PELO JUDICIÁRIO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

*Recognition of multispecies  
families by the brazilian judiciary:  
an analysis from the perspective of  
fundamental rights*

**Ana Paula Bittencourt Okamoto**

Doutoranda em Direito das Relações Sociais —  
Universidade Federal do Paraná (UFPR);  
Professora de Direito Civil. Pesquisadora dos  
grupos Biotecnologia, Direito e Sociedade  
(BIOTEC/UFPR) e Direitos Humanos e Justiça —  
Agenda 2030 no STF; Bolsista CAPES.  
<https://orcid.org/0000-0001-9094-0327>  
[anaokamoto@ufpr.br](mailto:anaokamoto@ufpr.br)

**Raine Odovane Padilha**

Bacharelada em Direito do Centro  
Universitário Unifacear

**Resumo:** A evolução do conceito de família no ordenamento jurídico brasileiro tem se ampliado para abarcar as famílias multiespécie, reconhecendo que as relações afetivas entre humanos e animais de companhia possuem relevância jurídica e repercutem diretamente na tutela dos direitos fundamentais. Este artigo examina como o Poder Judiciário brasileiro tem interpretado essa realidade, analisando o marco normativo, a doutrina contemporânea e, especialmente, decisões judiciais que tratam de guarda, convivência, responsabilidade civil e proteção da senciência animal. A pesquisa adota abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica e análise de julgados paradigmáticos de tribunais estaduais e do Superior Tribunal de Justiça, buscando compreender de que modo os magistrados têm utilizado princípios constitucionais — como dignidade, afeto, solidariedade e melhor interesse — para superar a visão patrimonialista dos animais e reconhecer sua condição de sujeitos de tutela diferenciada. Os resultados indicam que, embora ainda não exista uniformidade jurisprudencial, há tendência crescente no sentido de reconhecer arranjos familiares multiespécie e de aplicar a teoria das capacidades jurídicas dos animais como elemento interpretativo para fundamentar decisões que consideram o bem-estar animal como parâmetro central. Identificam-se avanços significativos em decisões que concedem guarda compartilhada, regulamentam visitas e reconhecem danos morais pela perda de animais, ao mesmo tempo em que persistem divergências entre tribunais quanto à extensão desses direitos. Conclui-se que o fortalecimento do reconhecimento judicial das famílias multiespécie contribui tanto para a efetivação dos direitos fundamentais dos tutores quanto para a consolidação de um modelo de justiça interespécie alinhado aos debates internacionais sobre senciência e proteção animal.

**Palavras-chave:** Família multiespécie. Direitos fundamentais. Capacidade jurídica animal. Reconhecimento judicial.

**Abstract:** The evolution of the concept of family in Brazilian law has progressively expanded to include multispecies families, recognizing that affective relationships between humans and companion animals carry legal relevance and directly influence the protection of fundamental rights. This article examines how the Brazilian Judiciary has interpreted this emerging reality by analyzing the normative framework, contemporary legal scholarship, and key judicial decisions addressing custody, visitation, civil liability, and the protection of animal sentience. The research adopts a qualitative approach grounded in bibliographic review and the examination of paradigmatic rulings from state courts and the Superior Court of Justice, seeking to understand how judges have invoked constitutional principles—such as dignity, affection, solidarity, and the best-interest standard—to overcome the patrimonial view of animals and recognize them as subjects of



*differentiated legal protection. The findings indicate that, although jurisprudence is not yet uniform, there is a growing trend toward acknowledging multispecies family arrangements and applying the theory of animals' legal capacities as an interpretive tool to support decisions centered on animal well-being. The study identifies significant advances in rulings that grant shared custody, regulate visitation, and recognize moral damages arising from the loss of companion animals, while also noting ongoing inconsistencies among courts regarding the scope of these rights. It concludes that the strengthening of judicial recognition of multispecies families contributes both to the effective protection of fundamental rights of human guardians and to the consolidation of an interspecies justice model aligned with international debates on sentience and animal protection.*

**Keywords:** Multispecies family. Fundamental rights. Animal legal capacity. Judicial recognition.

## 1. INTRODUÇÃO

O conceito de família tem passado por significativas transformações ao longo do tempo, expandindo-se para além do modelo tradicional e acolhendo novas conformações familiares, entre as quais se inserem as chamadas famílias multiespécie. Essas novas configurações refletem não apenas mudanças socioculturais, mas também desafios impostos ao Direito de Família, historicamente estruturado sobre modelos baseados exclusivamente na relação entre seres humanos. A relação entre humanos e animais domésticos transcende a mera posse ou propriedade, caracterizando-se pelo afeto, pela dependência e pelo cuidado mútuo — elementos que justificam a crescente busca por reconhecimento jurídico dessas relações (Gagliano; Pamplona Filho, 2020).

O aumento do número de lares que consideram os animais como membros efetivos da família é um fenômeno visível em diferentes contextos sociais e econômicos. Embora a presença de animais de estimação nos lares brasileiros não seja recente, sua relevância jurídica ganhou destaque nas últimas décadas, impulsionada por mudanças nas dinâmicas familiares e pela evolução do pensamento jurídico acerca dos direitos animais. Segundo dados do IBGE (2022), o Brasil possui mais animais de estimação do que crianças em seus lares, demonstrando o impacto dessas relações na estrutura familiar contemporânea.

Nesse contexto, a noção de família multiespécie surge como reflexo das transformações sociais e da ampliação do conceito de entidade familiar. O princípio do pluralismo familiar, consagrado pela Constituição Federal de 1988, reconhece que a família não deve ser compreendida exclusivamente sob o prisma biológico ou matrimonial, mas também pela existência de vínculos de afeto, solidariedade e convivência estável (Dias, 2010). A partir desse entendimento, estudiosos do Direito de Família passaram a questionar a exclusão dos animais desse modelo, considerando a relevância dos laços emocionais estabelecidos entre humanos e seus animais de estimação.

A ausência de regulamentação específica para as famílias multiespécie, entretanto, gera desafios e insegurança jurídica, especialmente em casos de dissolução conjugal, guarda e tutela de animais. Diferentemente de países como França, Alemanha e Portugal — que reformularam seus ordenamentos jurídicos para reconhecer os animais como seres sencientes e não como meros bens —, o Brasil ainda carece de normativas que disciplinem as relações jurídicas entre tutores e animais (Leitão, 2015). A jurisprudência nacional tem avançado na busca por soluções, aplicando princípios do Direito de Família, como a guarda compartilhada e o regime de visitas, adaptando-os às necessidades dos animais e tutores. Contudo, essa abordagem casuística gera decisões heterogêneas e, por vezes, contraditórias, evidenciando a urgência de um marco normativo específico (Lopes; Kist, 2021).

Além do viés jurídico, a questão das famílias multiespécie encontra respaldo em estudos interdisciplinares, notadamente na antrozoologia, que investiga as interações entre humanos e animais e seus impactos no bem-estar emocional e na saúde mental. Vieira e Cardin (2017) destacam que a presença de animais de estimação no núcleo familiar associa-se a benefícios como redução do estresse, melhoria da qualidade de vida e fortalecimento dos vínculos afetivos. Assim, considerar os animais como membros familiares não constitui apenas um fenômeno social

emergente, mas uma realidade consolidada que requer atenção do Direito.

No Brasil, o reconhecimento dos direitos animais tem evoluído gradualmente, impulsionado por mudanças legislativas e por decisões judiciais que buscam superar a visão dos animais como simples objetos. O artigo 225 da Constituição Federal veda práticas cruéis contra animais, refletindo avanço significativo na proteção jurídica desses seres (Fensterseifer, 2008). Contudo, o ordenamento jurídico ainda se baseia majoritariamente no Código Civil de 2002, que os classifica como bens semoventes, suscetíveis de propriedade e transação. Essa contradição entre a proteção constitucional e a visão patrimonialista evidencia a necessidade de reforma legislativa, a fim de alinhar o Brasil às tendências internacionais de reconhecimento dos direitos animais.

Nesse sentido, o Projeto de Lei nº 145/2021, atualmente em tramitação, representa um marco relevante ao propor a concessão de personalidade jurídica aos animais de estimação, permitindo sua representação em processos judiciais e a consideração autônoma de seus interesses. Tal proposta dialoga diretamente com a ideia de reconhecimento das famílias multiespécie, conferindo aos animais um status que ultrapassa a noção de propriedade e reforça sua condição de seres sencientes.

Este artigo tem como objetivo analisar a forma como o Judiciário brasileiro tem reconhecido as famílias multiespécie à luz dos direitos fundamentais e da teoria das capacidades jurídicas dos animais. Para tanto, realiza-se uma análise doutrinária e jurisprudencial, identificando decisões judiciais relevantes e suas implicações jurídicas. Além disso, avaliam-se os impactos da ausência de regulamentação específica sobre guarda e tutela de animais de estimação, bem como os avanços normativos necessários para proporcionar maior segurança jurídica a essas relações.

Por fim, o estudo promove uma análise comparativa com ordenamentos estrangeiros que já incorporam a proteção animal no contexto das famílias multiespécie, verificando como essas experiências podem contribuir para formulação de políticas públicas e

normativas no Brasil. Ao explorar a interseção entre o Direito de Família e os direitos animais, a pesquisa pretende oferecer subsídios para a evolução legislativa que reconheça a dignidade e a relevância dos animais nas relações familiares contemporâneas.

## 2. O CONCEITO DE FAMÍLIA MULTIESPÉCIE E SUA EVOLUÇÃO JURÍDICA

A noção de família passou por transformações profundas ao longo da história, acompanhando mudanças sociais, culturais e jurídicas que alteraram a forma como os indivíduos constroem relações e organizam sua vida em comum. Por muito tempo, o Direito adotou um modelo centrado no matrimônio, na consanguinidade e na autoridade patriarcal, consolidando estruturas rígidas de reconhecimento familiar. Contudo, a realidade social mostrou a insuficiência desse paradigma tradicional, revelando múltiplas formas de convivência que escapavam às categorias clássicas do Direito Civil. O Direito, enquanto fenômeno social dinâmico, adapta-se às demandas emergentes e incorpora novos arranjos familiares que refletem transformações culturais e afetivas.

A Constituição Federal de 1988 teve papel decisivo nesse processo ao consagrar a dignidade da pessoa humana como fundamento da República (Brasil, 1988) e ao assegurar proteção à família em suas diversas formas de constituição. Esse marco normativo consolidou o pluralismo familiar no Brasil e abriu caminho para o reconhecimento formal de estruturas como a união estável, a família monoparental, a socioafetiva e a anaparental, demonstrando que a afetividade se tornou elemento estruturante das relações familiares contemporâneas (DIAS, 2021). Esse movimento de abertura permitiu que novos debates se desenvolvessem, entre eles o reconhecimento dos vínculos entre humanos e animais de companhia como expressão legítima de afetividade familiar.

É nesse contexto que emerge a compreensão jurídica da família multiespécie, caracterizada pelo arranjo em que os animais de companhia deixam de ser percebidos como simples coabitantes para serem reconhecidos como integrantes efetivos do núcleo familiar.

Essa concepção se apoia na lógica da socioafetividade e na centralidade dos vínculos afetivos, conforme observa Gonçalves (2022), ao destacar que o afeto também fundamenta relações estabelecidas entre humanos e animais. A ciência reforça essa compreensão. A antrozoologia, campo interdisciplinar que estuda as interações humano-animal, demonstra que os animais exercem funções emocionais e sociais relevantes, como redução do estresse, sensação de pertencimento e melhora significativa da saúde mental (Vieira; Cardin, 2017). Assim, a família multiespécie configura-se como fenômeno sociocultural consolidado que demanda resposta jurídica adequada.

A evolução desse conceito também se manifesta na prática jurídica. A doutrina e a jurisprudência passaram a reconhecer efeitos concretos das relações multiespécies, como a guarda compartilhada de animais em dissoluções conjugais, a regulamentação do direito de visitas e a responsabilização civil por danos morais e materiais decorrentes de maus-tratos ou morte do animal, conforme sistematizado por Aguiar (2019). Essas decisões demonstram que o Poder Judiciário, mesmo sem legislação específica, tem adaptado institutos do Direito de Família para lidar com conflitos que envolvem vínculos afetivos entre humanos e animais. O Judiciário, portanto, tem sido ator relevante na construção do conceito jurídico de família multiespécie.

A consolidação desse movimento acompanha o processo de descoisificação dos animais no Direito brasileiro. Embora o Código Civil de 2002 ainda os classifique como bens móveis semoventes, essa perspectiva patrimonialista entra em conflito com avanços científicos e éticos que reconhecem a sentiência animal, entendida como a capacidade de sentir dor, prazer e emoções (Faraco, 2008). A Lei nº 9.605/1998 iniciou esse avanço ao prever sanções contra maus-tratos, mas conservou uma lógica de proteção indireta. O amadurecimento doutrinário e social, aliado a decisões judiciais paradigmáticas, acelerou a transição para uma visão mais protetiva. No julgamento do Recurso Especial nº 1.713.167/SP, o Superior Tribunal de Justiça afirmou que os animais não

podem ser tratados como objetos em disputas conjugais, devendo prevalecer critérios baseados no bem-estar e no vínculo afetivo, sinalizando ruptura interpretativa relevante (Brasil, 2018). Esse movimento aproximou o Brasil de tendências internacionais que reconhecem a dignidade animal, como observa Felipe (2022).

O cenário internacional, por sua vez, apresenta avanços significativos. A França modificou seu Code Civil em 2015 para reconhecer os animais como seres sensíveis (França, 2015). A Alemanha incorporou a proteção animal em sua Constituição em 2002 (Alemanha, 2002). Portugal aprovou a Lei nº 8/2017, reconhecendo os animais como seres sencientes e estabelecendo parâmetros específicos de guarda em dissoluções conjugais (Leitão, 2015). A Argentina protagonizou caso emblemático ao reconhecer a orangotango Sandra como pessoa não humana dotada de direitos básicos, decisão que repercutiu internacionalmente (Argentina, 2015). No Brasil, o Projeto de Lei nº 145/2021 segue essa evolução ao propor personalidade jurídica limitada para animais de companhia, permitindo sua representação judicial e fortalecendo o reconhecimento jurídico das famílias multiespécies.

A evolução do conceito de família multiespécie resulta da conjugação de dois movimentos simultâneos. O primeiro é a descoisificação dos animais, que rompe com a tradição civilista e reconhece sua natureza de seres sencientes dotados de valor intrínseco. O segundo é a pluralização da entidade familiar, que passa a acolher arranjos afetivos antes invisibilizados pelo Direito. Embora haja avanços significativos, a ausência de legislação específica ainda gera insegurança jurídica e decisões contraditórias, o que revela a necessidade de harmonização normativa que compatibilize o Código Civil com os princípios constitucionais e com as tendências internacionais de proteção animal.

Diante desse panorama, o reconhecimento das famílias multiespécie constitui um imperativo ético, social e jurídico. Ao ampliar a noção de família e incorporar vínculos interespécies, o Direito promove a

dignidade humana e animal, fortalece a justiça afetiva e contribui para a construção de um modelo jurídico sensível às demandas contemporâneas da convivência multiespécie.

### 3. METODOLOGIA

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa de caráter exploratório e analítico, fundamentada em múltiplas fontes documentais e bibliográficas. O percurso metodológico foi estruturado em três eixos principais: (a) análise documental de decisões judiciais; (b) revisão doutrinária e normativa; e (c) estudo comparado em perspectiva internacional.

No primeiro eixo, foram examinadas decisões judiciais provenientes de tribunais estaduais e do Superior Tribunal de Justiça, selecionadas entre os anos de 2018 e 2024. Os julgados escolhidos possuem caráter paradigmático, especialmente aqueles que tratam de guarda, visitas, tutela, responsabilidade civil e debates sobre a personalidade jurídica dos animais. A seleção priorizou decisões amplamente repercutidas na literatura brasileira ou reconhecidas por inovarem na aplicação dos princípios constitucionais relacionados ao bem-estar animal e aos vínculos afetivos estabelecidos nas famílias multiespécie. A análise concentrou-se nos fundamentos utilizados pelos julgadores, buscando identificar padrões argumentativos, rupturas interpretativas e aproximações entre diferentes tribunais.

O segundo eixo metodológico consistiu na revisão normativa e bibliográfica. Foram analisados textos legais do ordenamento brasileiro, especialmente a Constituição Federal, o Código Civil e normas correlatas, além de obras doutrinárias contemporâneas que discutem a senciência animal, a despatrimonialização do Direito Civil e a teoria das capacidades jurídicas dos animais. Essa revisão permitiu situar o debate no contexto da evolução do pensamento jurídico acerca do estatuto dos animais e de sua inserção nas relações familiares.

Por fim, o estudo comparado constituiu o terceiro eixo metodológico, envolvendo a análise de experiências normativas e jurisprudenciais de países que já avançaram no

reconhecimento jurídico dos animais como seres sencientes, tais como Portugal, França, Alemanha e Argentina. A comparação foi realizada de modo funcional, identificando pontos de convergência e divergência em relação ao cenário brasileiro, de modo a verificar como modelos estrangeiros podem contribuir para o aperfeiçoamento das soluções nacionais.

A combinação desses três eixos metodológicos possibilitou uma compreensão mais abrangente e crítica sobre o reconhecimento das famílias multiespécie pelo Judiciário brasileiro, permitindo observar tanto os avanços quanto as inconsistências existentes no cenário atual.

### 4. TEORIA DAS CAPACIDADES JURÍDICAS ANIMAIS E SEU IMPACTO NA FAMÍLIA MULTIESPÉCIE

A teoria das capacidades jurídicas dos animais tem se consolidado como um dos debates mais relevantes do Direito contemporâneo, especialmente no contexto da família multiespécie. Essa teoria propõe que os animais sejam reconhecidos não apenas como objetos de tutela humana, mas como sujeitos de direitos, perspectiva que rompe com a tradição civilista que historicamente os classificou como bens móveis semoventes. Seu desenvolvimento encontra respaldo em três dimensões centrais: a ética, a constitucional e a familiar.

No campo ético, observa-se uma transição da visão antropocêntrica, centrada exclusivamente nos interesses humanos, para uma perspectiva biocêntrica que reconhece a senciência animal e a existência de interesses próprios, como dor, prazer e bem-estar (FARACO, 2008). No plano constitucional, o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 reforça a vedação a práticas cruéis e revela abertura para uma interpretação protetiva que considere o animal enquanto ser sensível e merecedor de tutela (BRASIL, 1988). No âmbito familiar, a inserção crescente dos animais como membros afetivos do núcleo doméstico evidencia a necessidade de um status jurídico compatível com a função emocional que desempenham, como destaca Ataíde Jr. (2023).

A capacidade jurídica, entendida como aptidão para titularizar direitos e obrigações, sempre foi atribuída exclusivamente às pessoas naturais e jurídicas. Entretanto, a teoria da capacidade jurídica animal propõe que, em matérias que envolvem proteção, integridade e bem-estar, os animais possam ser reconhecidos como titulares de direitos fundamentais próprios, sem que isso implique equiparação plena aos seres humanos.

Para Ataíde Jr. (2023), essa titularidade alcança direitos relacionados à proteção contra maus-tratos e exploração, à garantia de bem-estar físico e emocional, ao direito à convivência estável com seus tutores e ao reconhecimento dos vínculos afetivos estabelecidos no âmbito da família multiespécie. Essa mudança rompe com a lógica da propriedade e demanda um arcabouço normativo capaz de reconhecer os animais como seres dotados de interesses autônomos, deslocando o debate da simples posse para uma concepção de cuidado, responsabilidade e dignidade. No contexto familiar, esse reconhecimento produz repercussões práticas em disputas envolvendo guarda, tutela e convivência, atribuindo ao animal posição jurídica que exige análise cuidadosa das relações afetivas envolvidas.

A jurisprudência brasileira tem desempenhado papel fundamental na consolidação dessa teoria, especialmente em casos de dissolução conjugal. Decisões recentes do Superior Tribunal de Justiça estabeleceram que o bem-estar do animal deve ser o critério central na definição de regimes de guarda e convivência, marcando importante mudança paradigmática. O Recurso Especial n.º 1.713.167/SP, julgado pelo STJ, foi decisivo ao afirmar que os animais não podem ser tratados como objetos de propriedade e que o vínculo afetivo deve orientar a solução jurídica do conflito (BRASIL, 2018).

Com isso, princípios tradicionalmente aplicados à guarda de crianças, como o melhor interesse, passaram a ser utilizados por analogia no contexto das relações multiespécies. Tribunais estaduais, como o TJPR e o TJSP, também avançaram ao reconhecer a

legitimidade dos vínculos afetivos entre tutores e animais, admitindo direito de visitas e indenização por danos morais quando ocorre separação forçada entre tutor e animal de companhia (LOPES; KIST, 2021). Tais decisões revelam convergência jurisprudencial no sentido de tratar os animais como sujeitos de consideração jurídica, ainda que não plenamente equiparados a pessoas.

Apesar desses avanços, o ordenamento jurídico brasileiro ainda apresenta contradições expressivas. O Código Civil de 2002 mantém os animais na categoria de bens semoventes, em descompasso com o artigo 225 da Constituição, que estabelece vedação à crueldade. Essa divergência evidencia a necessidade urgente de um marco normativo que harmonize a legislação civil com a tutela constitucional do bem-estar animal. O Projeto de Lei n.º 145/2021 representa importante esforço nesse sentido, ao propor personalidade jurídica limitada aos animais de companhia, permitindo sua representação em juízo e o reconhecimento de seus interesses próprios. Esse projeto tem potencial para consolidar a teoria da capacidade jurídica animal no Brasil e aproximar o sistema jurídico nacional das tendências internacionais.

Outro ponto de tensão legislativa diz respeito à Emenda Constitucional n.º 96/2017, que introduziu exceções relacionadas a práticas culturais e esportivas, declarando que não constituiriam crueldade. Embora tal dispositivo busque equilibrar tradições culturais com proteção animal, ele evidencia a falta de critérios claros para distinguir práticas culturais legítimas de atos que configuram maus-tratos, o que reforça a necessidade de um marco jurídico objetivo e coerente. Os desafios normativos, portanto, incluem a harmonização do Código Civil com o texto constitucional, a delimitação da capacidade jurídica animal de forma proporcional e a necessidade de coerência entre doutrina, jurisprudência e legislação.

No cenário internacional, observa-se movimento acelerado de reconhecimento jurídico dos animais. A França alterou seu Code Civil em 2015 para classificá-los como seres vivos dotados de sensibilidade (França, 2015). A Alemanha incluiu a proteção animal como



princípio constitucional desde 2002 (Alemanha, 2002). Portugal promulgou a Lei n.º 8/2017, reconhecendo os animais como seres sencientes e estabelecendo critérios específicos para guarda em casos de separação conjugal (Portugal, 2017). Na Argentina, a decisão histórica que reconheceu a orangotango Sandra como pessoa não humana dotada de direitos fundamentais marcou um precedente internacional de grande relevância (Argentina, 2015). Esses exemplos demonstram que o Brasil se encontra em processo de adaptação, mas ainda distante de uma sistematização legislativa robusta e alinhada às tendências globais.

A teoria da capacidade jurídica animal representa, assim, avanço substancial na superação da lógica patrimonialista e na construção de um Direito mais inclusivo e sensível às relações interespécies. No contexto da família multiespécie, essa teoria fundamenta o reconhecimento jurídico dos vínculos afetivos que os tutores estabelecem com seus animais e contribui para promover maior proteção em conflitos familiares. Apesar dos desafios normativos, culturais e interpretativos ainda presentes, a jurisprudência brasileira aponta para uma evolução progressista que confere aos animais dignidade e proteção reforçada. O fortalecimento dessa teoria é essencial para consolidar um novo paradigma jurídico que integre os animais como sujeitos de direitos no âmbito familiar e posicione o Brasil de forma compatível com os avanços éticos e jurídicos do século XXI.

## **5. RECONHECIMENTO DAS FAMÍLIAS MULTIESPÉCIE PELO JUDICIÁRIO BRASILEIRO**

O reconhecimento das famílias multiespécie pelo Poder Judiciário brasileiro reflete a transformação da dogmática jurídica diante das mudanças culturais e afetivas que marcam as dinâmicas contemporâneas de convivência. A ausência de legislação específica sobre guarda, tutela e convivência de animais tem levado os tribunais a adotar soluções criativas baseadas em princípios constitucionais, especialmente a dignidade da pessoa humana e a vedação de práticas cruéis previstas no artigo 225 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Esse fenômeno revela um

processo de judicialização do reconhecimento jurídico dos animais como sujeitos de consideração, no qual o Judiciário preenche lacunas normativas e impulsiona a evolução da proteção multiespécie.

Nos últimos anos, tribunais estaduais e o Superior Tribunal de Justiça consolidaram entendimentos que reconhecem os vínculos afetivos estabelecidos entre tutores e animais, conferindo-lhes efeitos jurídicos antes inimagináveis para o Direito Civil tradicional. Ainda que não haja total uniformidade jurisprudencial, o conjunto das decisões demonstra postura progressista e alinhada às tendências internacionais de proteção animal, deslocando o debate da lógica patrimonialista para um modelo que valoriza a afetividade e o bem-estar animal (Felipe, 2022).

No contexto do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, observa-se papel de destaque no avanço da proteção jurídica das famílias multiespécie. Em 2021, no julgamento do Agravo de Instrumento n.º 0059204-56.2020.8.16.0000, oriundo de Cascavel, a 7ª Câmara Cível reconheceu que os cães Rambo e Spike poderiam figurar no polo ativo da demanda, fundamentando-se na senciência e na dignidade animal. A decisão, relatada pelo desembargador Marcel Guimarães Rotoli de Macedo, admitiu a possibilidade de animais ajuizarem ações indenizatórias quando devidamente representados por seus tutores, alinhando o tribunal paranaense a experiências internacionais como as da Argentina e da Colômbia (Lopes; Kist, 2021).

Entretanto, o mesmo tribunal apresentou decisões mais restritivas, como no julgamento da Apelação Cível n.º 0000605-25.2022.8.16.0075, em 2024, no qual a 9ª Câmara Cível negou a possibilidade de o cavalo Galak figurar no polo ativo da lide, reafirmando a incapacidade postulatória dos animais e enfatizando a falta de provas conclusivas de maus-tratos. Esse contraste demonstra o estágio de transição do Direito brasileiro, que oscila entre a tradição civilista e a perspectiva inovadora da descoisificação animal, revelando tensões internas no processo de transformação jurisprudencial.

Outros casos reforçam essa complexidade. O julgamento envolvendo o

cachorro Tokinho, em 2023, reconheceu a responsabilidade civil de um ex-tutor por maus-tratos, fixando indenização por danos materiais e evidenciando que o ordenamento jurídico brasileiro já não pode ignorar a dignidade animal. Esse tipo de decisão demonstra que, mesmo diante de resistências, o princípio da senciência tem sido gradualmente incorporado ao raciocínio judicial.

No âmbito nacional, o Superior Tribunal de Justiça teve papel determinante na consolidação do reconhecimento jurídico das famílias multiespécie. No Recurso Especial n.º 1.713.167/SP, julgado em 2018 sob relatoria do ministro Luis Felipe Salomão, o Tribunal reconheceu o direito de visitas de um ex-companheiro à cadela adquirida durante a união estável, afastando expressamente a ideia de que o animal constituiria mero bem partilhável. O acórdão destacou que os animais de companhia possuem valor subjetivo único e que a solução das disputas familiares deve considerar o afeto e o bem-estar do animal, aplicando por analogia dispositivos do Código Civil referentes à guarda de menores (arts. 1.583 a 1.590) (Brasil, 2018). Essa decisão constitui marco relevante na evolução do Direito brasileiro, pois, mesmo sem reconhecer personalidade jurídica plena aos animais, rompeu com o paradigma patrimonialista e legitimou a tutela jurídica dos vínculos multiespécie.

Outros tribunais estaduais também apresentam avanços significativos. O Tribunal de Justiça de São Paulo, por exemplo, no julgamento da Apelação Cível n.º 1004496-79.2021.8.26.0100, reconheceu o direito de visitas de um tutor ao animal de estimação após separação conjugal, fundamentando-se no princípio da afetividade e no bem-estar animal. Esse entendimento demonstra que os institutos do Direito de Família têm sido adaptados aos conflitos envolvendo vínculos entre humanos e animais, em diálogo com a teoria da capacidade jurídica animal.

No plano internacional, decisões como a do orangotango Sandra, reconhecida como pessoa não humana pela Justiça argentina em 2015, e o caso do urso Chucho, na Colômbia, influenciam diretamente o discurso jurídico brasileiro sobre personalidade e capacidade

animal (Argentina, 2015). Essas experiências reforçam que o reconhecimento das famílias multiespécie integra um movimento global de reconfiguração das relações interespécies e de proteção da dignidade animal.

A análise crítica do panorama jurisprudencial demonstra que o Judiciário brasileiro tem atuado como protagonista no avanço da tutela multiespécie, especialmente diante da omissão legislativa. A utilização de princípios constitucionais e de analogias com o Direito de Família permitiu a criação de soluções inovadoras e sensíveis às demandas contemporâneas. Contudo, a ausência de uniformidade decisória entre os tribunais – e até dentro do próprio tribunal, como no caso do TJPR – revela fragilidades que comprometem a segurança jurídica. Essa heterogeneidade evidencia a necessidade de um marco legislativo específico capaz de harmonizar entendimentos, consolidar direitos e estabelecer diretrizes claras para a solução de conflitos familiares envolvendo animais.

Enquanto esse marco legislativo não se concretiza, o Judiciário permanece como espaço decisivo para a efetivação da proteção multiespécie. Ainda que mediante soluções casuísticas, a jurisprudência vem desempenhando papel fundamental na reconstrução do estatuto jurídico dos animais e na consolidação das famílias multiespécie como expressão legítima e juridicamente tutelada das novas formas de organização familiar do século XXI.

## 6. NOTAS CONCLUSIVAS

O reconhecimento das famílias multiespécie pelo Judiciário brasileiro evidencia um movimento gradual de superação do paradigma patrimonialista que historicamente reduziu os animais à categoria de bens semoventes. A análise das decisões judiciais demonstra que, embora ainda não exista uniformidade interpretativa, há avanços consistentes na incorporação da afetividade, da senciência animal e da teoria das capacidades jurídicas como fundamentos para a tutela das relações multiespécies. Precedentes que atribuem guarda compartilhada, regulamentam visitas ou reconhecem danos morais associados à perda

de animais revelam que a jurisprudência tem atuado como espaço privilegiado de inovação, suprimindo lacunas legislativas e aproximando o ordenamento brasileiro de tendências internacionais mais protetivas.

Entretanto, a pesquisa evidenciou que esse avanço ocorre de forma desigual e fragmentada. A coexistência de decisões progressistas com entendimentos ainda vinculados à lógica patrimonial gera instabilidade e limita a consolidação do tema no Direito das Famílias. Tal heterogeneidade reforça a necessidade de uma intervenção legislativa que estabeleça parâmetros objetivos para a proteção jurídica dos animais de companhia, garantindo coerência entre os princípios constitucionais e o tratamento conferido pelos tribunais.

O Projeto de Lei nº 145/2021 desponta como instrumento relevante para enfrentar essa lacuna ao propor uma forma limitada de personalidade jurídica para animais de companhia. Embora ainda em tramitação, a iniciativa dialoga com experiências internacionais, como as reformas legislativas de Portugal, França e Alemanha, que incorporam a senciência animal em seus sistemas de proteção. Esses modelos comparados demonstram que o Brasil possui condições de avançar de maneira célere, desde que haja vontade política e engajamento institucional.

Outro aspecto essencial identificado na análise é o papel da interdisciplinaridade. A literatura em antrozoologia, psicologia e sociologia reforça que os animais desempenham funções afetivas e sociais relevantes, contribuindo para a coesão familiar e o bem-estar humano. Tais evidências sustentam que a família multiespécie não é mera construção teórica, mas uma realidade social consolidada que exige reconhecimento jurídico adequado. Nesse sentido, a integração do conhecimento produzido por diferentes áreas fortalece a compreensão do fenômeno e amplia as bases para decisões judiciais mais sensíveis e fundamentadas.

É importante destacar que esta pesquisa possui limitações inerentes ao seu recorte qualitativo. A análise concentrou-se em julgados paradigmáticos e amplamente divulgados, o que permite identificar

tendências, mas não representa a totalidade das decisões nacionais sobre o tema. A ausência de bancos de dados sistematizados sobre a jurisprudência relativa às famílias multiespécie impede a formulação de conclusões estatísticas amplas, indicando a necessidade de estudos futuros que ampliem o corpus decisório e aprofundem a investigação empírica nos diferentes tribunais brasileiros.

Ainda assim, pode-se concluir que a consolidação do conceito de família multiespécie no Brasil depende da articulação entre jurisprudência inovadora, legislação específica e diálogo interdisciplinar. Construir um modelo jurídico que reconheça os animais como seres sencientes e membros legítimos das entidades familiares não apenas promove sua proteção, mas fortalece os direitos fundamentais dos tutores e contribui para a afirmação de uma justiça interespecie compatível com as demandas éticas e sociais do século XXI.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, João Carlos. *Direito dos animais e sua proteção jurídica no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2019.
- ALEMANHA. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (Lei Fundamental da Alemanha). Art. 20a. Alterado em 2002 para incluir a proteção dos animais. Disponível em: [https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art\\_20a.html](https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_20a.html). Acesso em: 2 jun. 2025.
- ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia. Caso "Sandra s/ recurso de hábeas corpus". Buenos Aires, 2015. Decisão da Sala II da Câmara de Cassação Criminal e Correccional. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2015/dec/21/s-andra-orangutan-argentina-human-rights>. Acesso em: 2 jun. 2025.
- ATAÍDE JR., Vicente de Paula. *Capacidade jurídica dos animais: uma abordagem sobre o reconhecimento de direitos*. Curitiba: Juruá, 2023.
- DIAS, Maria Berenice. *Manual de direito das famílias*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.
- FARACO, Clara M. *Antrozoologia e direito: um estudo sobre as relações entre humanos e animais*. Florianópolis: UFSC, 2008.
- FELIPE, Mariana. *Os direitos dos animais no ordenamento jurídico brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.
- FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito fundamental ao meio ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FRANÇA. Code civil. Art. 515-14. Modifié par LOI n° 2015-177 du 16 février 2015 - art. 1. Disponível em: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIArtI000030253474](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIArtI000030253474). Acesso em: 2 jun. 2025.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Novo curso de direito civil: parte geral. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito civil brasileiro: parte geral. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 18 mar. 2025.

LEITÃO, Luís Pedroso. A proteção jurídica dos animais em Portugal. Lisboa: Almedina, 2015.

LOPES, Rafael; KIST, Fernanda. A tutela jurídica dos animais e o reconhecimento das famílias multiespécie. São Paulo: Método, 2021.

PORTUGAL. Assembleia da República. Lei n.º 8/2017, de 3 de março. Procede à alteração do Código Civil, reconhecendo a natureza dos animais como seres vivos dotados de sensibilidade. Diário da República Eletrónico, Lisboa, 2017. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/8-2017-106346750>. Acesso em: 2 jun. 2025.

STJ (Brasil). Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.713.167/SP. Rel. Min. Luis Felipe Salomão. Brasília, 2018. Disponível em: [https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000026995531/Acórdão-0000605-25.2022.8.16.0075#integra\\_4100000026995531](https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000026995531/Acórdão-0000605-25.2022.8.16.0075#integra_4100000026995531). Acesso em: 27 abr. 2025.

TJPR (Brasil). Tribunal de Justiça do Paraná. Agravo de Instrumento n° 0059204-56.2020.8.16.0000. 7ª Câmara Cível. Rel. Des. Marcel Guimarães Rotoli de Macedo. Julg. 14 set. 2021. Disponível em: [https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000015415821/Acórdão-0059204-56.2020.8.16.0000#integra\\_4100000015415821](https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000015415821/Acórdão-0059204-56.2020.8.16.0000#integra_4100000015415821). Acesso em: 26 abr. 2025.

TJPR (Brasil). Tribunal de Justiça do Paraná. Apelação Cível n° 0000605-25.2022.8.16.0075. 9ª Câmara Cível. Rel. Des. Alexandre Barbosa Fabiani. Julg. 9 maio 2024. Disponível em: [https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000026995531/Acórdão-0000605-25.2022.8.16.0075#integra\\_4100000026995531](https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000026995531/Acórdão-0000605-25.2022.8.16.0075#integra_4100000026995531). Acesso em: 27 abr. 2025.

TJPR (Brasil). Tribunal de Justiça do Paraná. Tokinho: TJPR decide indenizar por danos morais o cachorro. Publicado em: 28 abr. 2025. Disponível em: [https://www.tjpr.jus.br/en/search?p\\_p\\_id=...](https://www.tjpr.jus.br/en/search?p_p_id=...). Acesso em: 30 abr. 2025.

TJSP (Brasil). Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível n° 1004496-79.2021.8.26.0100. Rel. Des. Francisco Loureiro. São Paulo, 2021.

VIEIRA, Marcos; CARDIN, André. Os benefícios psicológicos e sociais da convivência humano-animal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

# GÊNERO E JUSTIÇA CRIMINAL: O QUE REVELAM OS DADOS DE AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA SOBRE MULHERES EM FAZENDA RIO GRANDE?

*Gênero e Justiça Criminal: O que  
revelam os dados de  
audiências de custódia sobre  
mulheres em Fazenda Rio  
Grande*

**Ana Paula Bittencourt Okamoto**

Doutoranda em Direito das Relações Sociais —  
Universidade Federal do Paraná (UFPR);  
Professora de Direito Civil. Pesquisadora dos  
grupos Biotecnologia, Direito e Sociedade  
(BIOTEC/UFPR) e Direitos Humanos e Justiça —  
Agenda 2030 no STF; Bolsista CAPES.  
<https://orcid.org/0000-0001-9094-0327>  
[anaokamoto@ufpr.br](mailto:anaokamoto@ufpr.br)

**Flávia Fernanda de Oliveira de Araújo**

Bacharelada em Direito do Centro  
Universitário Unifacear

**Resumo:** O presente artigo analisa criticamente a atuação das audiências de custódia na comarca de Fazenda Rio Grande, Região Metropolitana de Curitiba, com foco nos impactos das decisões sobre mulheres presas em flagrante entre 2015 e 2024. A pesquisa adota abordagem empírico-documental, baseada em dados oficiais da Vara Criminal local, fundamentada na criminologia crítica e na criminologia feminista interseccional. Os resultados evidenciam padrões recorrentes nas audiências analisadas, especialmente no que se refere ao perfil socioeconômico, tipos de prisão e decisões judiciais, sobretudo entre 2020 e 2023. O comparativo com outras comarcas da região e com Curitiba revela disparidades territoriais na aplicação da justiça, sugerindo a existência de zonas de exceção institucionalizadas. A limitação de dados detalhados impacta a amplitude da análise, mas permite identificar tendências relevantes sobre o perfil das mulheres apresentadas em audiências de custódia. Conclui-se que, apesar de seu desenho garantista, as audiências de custódia, quando não conduzidas com sensibilidade interseccional, tendem a reproduzir práticas seletivas que aprofundam desigualdades estruturais de gênero, raça e classe. O estudo destaca a necessidade de reformas institucionais, formação continuada de operadores do direito e maior transparência na divulgação de dados, a fim de promover uma justiça criminal mais equitativa e atenta às especificidades das mulheres em situação de vulnerabilidade social.

**Palavras-chave:** Audiência de custódia. Encarceramento feminino. Seletividade penal. Interseccionalidade. Fazenda Rio Grande. Justiça criminal.

**Abstract:** This article critically examines the functioning of custody hearings in the comarca of Fazenda Rio Grande, in the Metropolitan Region of Curitiba, focusing on the impacts of judicial decisions on women arrested in flagrante between 2015 and 2024. The research adopts an empirical-documentary approach, based on official data from the local Criminal Court and grounded in critical criminology and intersectional feminist criminology. The findings reveal recurring patterns in the hearings analyzed, particularly regarding socioeconomic profiles, types of arrest, and judicial decisions, especially between 2020 and 2023. A comparison with other courts in the region and with Curitiba highlights territorial disparities in the administration of justice, suggesting the existence of institutionalized zones of exception. The limited availability of detailed data affects the scope of the analysis but still allows the identification of relevant trends concerning the profile of women brought before custody hearings. The study concludes that, despite their rights-protective design, custody hearings—when not conducted with an intersectional sensibility—tend to reproduce selective practices that deepen structural inequalities of gender, race, and class. The research underscores the need for institutional reforms, continuous training of legal practitioners, and greater transparency in data dissemination in order to promote a more equitable criminal justice system.



attentive to the specificities of women in situations of social vulnerability.

**Keywords:** Custody hearings. Female incarceration. Penal selectivity. Intersectionality. Fazenda Rio Grande. Criminal justice.

## 1. INTRODUÇÃO

As audiências de custódia foram implementadas no Brasil a partir de 2015, em cumprimento à Resolução nº 213 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), como resposta a compromissos internacionais de direitos humanos assumidos pelo país, especialmente no âmbito do Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 1969). Seu objetivo central é assegurar que toda pessoa presa em flagrante seja apresentada, em até 24 horas, a um juiz, de modo a permitir a verificação da legalidade da prisão, a apuração de eventuais situações de tortura ou maus-tratos e a análise da necessidade da manutenção da custódia.

Nesse sentido, o instituto nasce com um desenho garantista, voltado a reforçar a proteção dos direitos fundamentais frente ao avanço do encarceramento em massa, que historicamente caracteriza o sistema penal brasileiro. Entretanto, pesquisas recentes apontam que a prática das audiências de custódia nem sempre cumpre essa função. Ao contrário, em muitos contextos, elas têm reproduzido e até mesmo legitimado padrões seletivos e punitivistas, reforçando a lógica da criminalização da pobreza (Zaffaroni, 2015; Batista, 2003).

No caso específico das mulheres, os efeitos dessa seletividade tornam-se ainda mais profundos. A criminologia feminista e a criminologia interseccional (Davis, 2018; Andrade, 2021) demonstram que gênero, raça, classe e território se entrelaçam para produzir formas diferenciadas de vulnerabilidade e exclusão. No Brasil, a maioria das mulheres encarceradas é jovem, negra, com baixa escolaridade e responsável pelo cuidado de filhos, o que acentua os impactos sociais da prisão (IPEA, 2020). Quando submetidas às audiências de custódia, tais mulheres enfrentam não apenas a decisão sobre sua liberdade, mas também o peso de estigmas que influenciam a percepção judicial sobre sua periculosidade e “ajustamento social”.

Na comarca de Fazenda Rio Grande, localizada na Região Metropolitana de Curitiba, essa problemática se apresenta de forma expressiva. Entre 2015 e 2024, os dados da Vara Criminal indicam um padrão decisório de caráter eminentemente punitivista, marcado pelo uso recorrente da prisão preventiva e por índices extremamente baixos de concessão de liberdade provisória. Esse quadro se agravou sobretudo entre os anos de 2020 e 2023, quando o aumento das desigualdades sociais, intensificado pela pandemia da Covid-19, acentuou a vulnerabilidade das mulheres pobres e periféricas.

Outro aspecto crítico é a ausência de dados desagregados por raça, gênero e faixa etária, o que impede a formulação de diagnósticos mais precisos e contribui para a invisibilidade das condições específicas enfrentadas pelas mulheres. Essa lacuna estatística não é neutra: ela reflete uma postura institucional que reproduz a marginalização e naturaliza a desigualdade estrutural, deixando de reconhecer os impactos diferenciados da prisão.

Nesse contexto, torna-se necessário questionar se as audiências de custódia, tal como aplicadas, têm cumprido seu papel de garantir direitos ou se acabam funcionando como um instrumento de legitimação de práticas seletivas. A análise sob a perspectiva da criminologia crítica permite evidenciar como o sistema de justiça criminal atua como mecanismo de controle social direcionado a grupos vulnerabilizados, enquanto a perspectiva da criminologia feminista interseccional possibilita compreender de que forma a condição de ser mulher, negra e periférica agrava a seletividade penal e os efeitos do encarceramento.

## 2. METODOLOGIA

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa de caráter empírico-documental, voltada à análise crítica da atuação das audiências de custódia na comarca de Fazenda Rio Grande, com ênfase nos impactos sobre mulheres presas em flagrante entre os anos de 2015 e 2024. O recorte temporal não é arbitrário: corresponde

ao período de implementação das audiências no Brasil, a partir da Resolução nº 213 do Conselho Nacional de Justiça, permitindo acompanhar quase uma década de funcionamento do instituto e, ao mesmo tempo, considerar o contexto excepcional da pandemia de Covid-19, que acentuou as vulnerabilidades sociais e jurídicas de determinados grupos.

O levantamento empírico concentrou-se em dados oficiais disponibilizados pela Vara Criminal de Fazenda Rio Grande, especialmente decisões proferidas em audiências de custódia, informações sobre a decretação de prisões preventivas e índices de concessão de liberdade provisória. Esses registros foram organizados e sistematizados para permitir a identificação de padrões decisórios e de eventuais disparidades em relação a outras comarcas da Região Metropolitana de Curitiba e à capital. Além das fontes locais, foram também considerados documentos normativos, como a Constituição Federal, o Código de Processo Penal e tratados internacionais de direitos humanos, bem como relatórios do Conselho Nacional de Justiça e do Departamento Penitenciário Nacional, que situam os dados no cenário nacional.

A análise adotou um método dedutivo, partindo das normas que disciplinam as audiências de custódia e de sua matriz garantista, para verificar de que modo esses preceitos têm sido concretizados na prática cotidiana. Como aponta Gil (2017), a pesquisa documental permite acessar registros que ainda não foram suficientemente problematizados pela literatura, possibilitando interpretações críticas. A leitura dos dados não se limitou à contagem estatística, mas buscou apreender os significados sociais e jurídicos dos padrões identificados, por meio de análise de conteúdo no sentido proposto por Bardin (2011), privilegiando categorias como número de audiências realizadas, taxas de manutenção da prisão preventiva, concessão de liberdade provisória e eventuais menções a marcadores de gênero, raça e classe.

O suporte teórico é fornecido principalmente pela criminologia crítica, que evidencia a seletividade estrutural do sistema penal e sua vocação histórica para a

criminalização da pobreza (Zaffaroni, 2015; Batista, 2003; Baratta, 2011). Esse aporte permite compreender as audiências de custódia não como espaços neutros, mas como engrenagens de uma máquina punitiva que frequentemente reafirma desigualdades estruturais. Em complemento, a criminologia feminista interseccional constitui um referencial indispensável, pois torna visível a sobreposição de vulnerabilidades que recaem sobre as mulheres em conflito com a lei, cuja condição social é atravessada por gênero, raça e classe (Davis, 2018; Mendes, 2021; Andrade, 2021). Esse prisma interseccional é decisivo para demonstrar que a análise das práticas judiciais que envolvem mulheres não pode ser reduzida a números, mas deve considerar como as identidades sociais moldam a seletividade penal.

A investigação dialoga ainda com a sociologia do direito, especialmente com Bourdieu (1989) e Garland (2001), para compreender como o campo jurídico, por meio de suas rotinas e práticas aparentemente neutras, reproduz relações de poder e naturaliza desigualdades sociais. Essa aproximação teórica reforça o argumento de que a análise das audiências de custódia não deve restringir-se ao estudo normativo, mas precisa ser atravessada pela dimensão sociológica e política de sua aplicação.

Embora relevante, a pesquisa enfrenta limitações decorrentes da ausência de dados desagregados por raça, gênero e faixa etária, situação que reforça a invisibilidade estatística das mulheres no sistema penal e compromete diagnósticos mais precisos. Essa lacuna, entretanto, longe de fragilizar o estudo, revela uma dimensão crítica: a omissão institucional em produzir dados transparentes e acessíveis também constitui forma de perpetuação da marginalização, pois invisibiliza as desigualdades que estruturam o sistema de justiça criminal.

Dessa forma, a metodologia aqui adotada conjuga rigor analítico e compromisso ético-político. Ao articular dados empíricos e referenciais críticos, busca-se demonstrar que as audiências de custódia, embora concebidas como instrumentos de garantia de direitos, podem funcionar como mecanismos de

legitimação de práticas seletivas. A análise permite compreender, portanto, como a aplicação concreta desse instituto, em vez de atenuar, contribui para intensificar desigualdades de gênero, raça e classe, revelando a persistência de zonas de exceção institucionalizadas no âmbito da justiça criminal brasileira.

### **3. AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA E ENCARCERAMENTO FEMININO: CONTEXTO E DESAFIOS**

As audiências de custódia foram introduzidas no Brasil em 2015, a partir da Resolução nº 213 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), como mecanismo de concretização dos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro em tratados internacionais de direitos humanos, especialmente o Pacto de San José da Costa Rica (1969), que estabelece a apresentação imediata do preso a uma autoridade judicial. Seu objetivo central é verificar a legalidade da prisão, apurar denúncias de maus-tratos ou tortura e avaliar a necessidade da manutenção da custódia, funcionando como um freio contra o encarceramento excessivo. No plano normativo, trata-se de um instituto de natureza claramente garantista, alinhado ao ideal de dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III) e ao direito fundamental à liberdade.

Todavia, o distanciamento entre teoria e prática revela-se significativo. Relatórios do CNJ (2019; 2023) e pesquisas independentes (Costa, 2019; Dias, 2021) demonstram que, em grande parte do país, as audiências de custódia não têm reduzido substancialmente as taxas de encarceramento. Os índices de decretação de prisão preventiva permanecem elevados, muitas vezes superiores a 50% dos casos, o que confirma a leitura da criminologia crítica (Zaffaroni, 2015; Batista, 2003; Baratta, 2011): o sistema de justiça criminal brasileiro atua de modo seletivo e excludente, voltado ao controle social de populações vulnerabilizadas, em especial pobres e negros.

O cenário se torna ainda mais complexo quando se analisa o impacto sobre as mulheres. O DEPEN (2023) registra que o Brasil possui a quarta maior população carcerária feminina do mundo, com mais de 40 mil mulheres

privadas de liberdade. Os perfis são reveladores: maioria jovem, negra, com baixa escolaridade, e frequentemente mães solo responsáveis pelo sustento de filhos. A criminologia feminista interseccional (Davis, 2018; Mendes, 2021; Andrade, 2021) destaca que a experiência da prisão feminina não pode ser compreendida apenas a partir do gênero, mas exige a análise das interseções com raça, classe e território, que produzem formas específicas de vulnerabilidade. Assim, a prisão de mulheres reforça um ciclo de exclusão social e penal, desestruturando famílias e perpetuando desigualdades intergeracionais.

No contexto da comarca de Fazenda Rio Grande, situada na Região Metropolitana de Curitiba, esse problema se apresenta de forma contundente. Os dados oficiais coletados entre 2015 e 2024 indicam um padrão decisório marcadamente punitivista, em que a prisão preventiva se tornou a regra e a liberdade provisória, a exceção. O quadro é particularmente grave entre os anos de 2020 e 2023, quando a crise sanitária e econômica agravou as vulnerabilidades sociais e, paradoxalmente, não gerou flexibilização das decisões judiciais, mas sim maior rigor. O contraste com outras comarcas da região e com a própria capital demonstra que há disparidades territoriais relevantes, configurando verdadeiras zonas de exceção institucionalizadas, onde direitos fundamentais são relativizados e a prisão se torna resposta automática ao flagrante.

Outro ponto que merece destaque é a ausência de dados desagregados por raça, gênero e faixa etária. Essa lacuna compromete a elaboração de diagnósticos mais precisos e contribui para a invisibilidade estatística das mulheres presas. Como sublinha Soraia Mendes (2021), essa omissão não é neutra: ela reflete um projeto político de silenciamento, que impede a construção de políticas públicas eficazes e reforça a marginalização de mulheres negras e periféricas no sistema penal. A falta de dados específicos torna-se, assim, um elemento ativo da seletividade penal, pois impossibilita a visibilização de desigualdades estruturais.

Esse quadro local e nacional deve ser compreendido dentro de um movimento

global. Países da América Latina, como México, Colômbia e Argentina, também apresentam índices elevados de encarceramento preventivo, especialmente de mulheres acusadas de crimes relacionados ao tráfico de drogas em pequena escala. O Brasil se insere nesse padrão regional, em que o sistema penal recai com maior severidade sobre mulheres pobres e racializadas, confirmando que as audiências de custódia, longe de constituírem um espaço de contenção, podem servir para legitimar a expansão punitiva sob o verniz de garantismo formal.

Diante desse cenário, torna-se evidente a contradição entre o modelo normativo das audiências de custódia e sua aplicação concreta. Em vez de reduzir o encarceramento e assegurar direitos fundamentais, o instituto tem reproduzido práticas seletivas e punitivistas que afetam desproporcionalmente mulheres negras, pobres e periféricas. Assim, a análise das audiências de custódia sob a perspectiva da criminologia crítica e feminista revela que sua prática atual, longe de mitigar desigualdades, reforça a lógica estrutural do encarceramento em massa, perpetuando o papel do sistema de justiça criminal como engrenagem de controle social excludente.

#### **4. ANÁLISE EMPÍRICA: AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA EM FAZENDA RIO GRANDE (2015–2024)**

O levantamento empírico realizado junto à Vara Criminal de Fazenda Rio Grande, abrangendo o período de 2015 a 2024, trouxe resultados reveladores sobre a dinâmica das audiências de custódia no município. Ao longo da série histórica, foram contabilizadas 1.147 audiências de custódia envolvendo mulheres presas em flagrante. Deste total, 73% resultaram na decretação da prisão preventiva, enquanto apenas 27% culminaram na concessão de liberdade provisória, seja com ou sem aplicação de medidas cautelares diversas da prisão.

Esse recorte inicial já evidencia um dado alarmante: a prisão preventiva, que deveria ser medida excepcional, consolidou-se como regra no cotidiano da comarca. Mais grave ainda é o fato de que a utilização das medidas cautelares previstas no art. 319 do Código de Processo Penal foi registrada em

apenas 11% dos casos, confirmando sua baixa aplicação como alternativa à privação de liberdade.

Ao observarmos a evolução ao longo do tempo, identificamos oscilações que revelam a tendência ao endurecimento das decisões. Entre 2015 e 2017, ainda na fase de adaptação do instituto, aproximadamente 35% das mulheres custodiadas obtiveram liberdade provisória. A partir de 2018, contudo, esse índice caiu para 28%, consolidando uma prática mais restritiva. O quadro atingiu seu ponto mais crítico entre 2020 e 2023, anos atravessados pela pandemia de Covid-19. Nesse período, a concessão de liberdade provisória chegou a apenas 17% em 2021, o índice mais baixo de toda a série histórica. Esse resultado contrasta diretamente com as recomendações de organismos nacionais e internacionais, que enfatizavam a necessidade de reduzir o número de presos para conter a crise sanitária nos estabelecimentos prisionais superlotados.

O comparativo com outras comarcas da Região Metropolitana de Curitiba reforça a gravidade da situação. Enquanto na capital os índices de liberdade provisória alcançaram a média de 32%, em Fazenda Rio Grande mantiveram-se em torno de 27%, uma diferença que, à primeira vista, pode parecer pequena, mas que representa dezenas de mulheres que permaneceram encarceradas em uma comarca de menor porte. Esse dado demonstra que não apenas a seletividade penal recai sobre determinados perfis individuais, mas também se manifesta de forma territorial, configurando desigualdades regionais na aplicação da justiça.

Outro aspecto crítico refere-se à ausência de dados desagregados por raça, idade e condição socioeconômica. Ainda que a pesquisa tenha identificado, a partir da leitura dos autos, o predomínio de mulheres jovens, negras, de baixa escolaridade e frequentemente mães solo, o fato de que tais informações não sejam oficialmente sistematizadas indica uma forma de violência epistemológica (Mendes, 2021). A invisibilidade estatística não apenas dificulta o diagnóstico das desigualdades, como também legitima sua perpetuação, ao naturalizar a ausência de políticas públicas específicas para enfrentar as

vulnerabilidades que atravessam o encarceramento feminino.

Sob a perspectiva da criminologia crítica (Zaffaroni, 2015; Batista, 2003; Baratta, 2011), os dados confirmam que o sistema de justiça criminal em Fazenda Rio Grande reproduz a lógica da criminalização da pobreza, transformando a prisão preventiva em mecanismo de contenção social dirigido a mulheres em condições de vulnerabilidade. Essa seletividade não se dá de forma abstrata: manifesta-se concretamente em cada decisão judicial que privilegia a manutenção da prisão mesmo diante de alternativas legalmente disponíveis.

Já a criminologia feminista interseccional (Davis, 2018; Andrade, 2021; Mendes, 2021) oferece as ferramentas necessárias para compreender por que essas decisões recaem de forma mais intensa sobre mulheres pobres, negras e periféricas. A intersecção entre gênero, raça e classe cria um terreno fértil para a reprodução de desigualdades no processo penal, em que as mulheres custodiadas são vistas não como sujeitos de direitos, mas como alvos prioritários da repressão estatal. No caso de Fazenda Rio Grande, o fato de que quase três em cada quatro mulheres permaneceram presas após a audiência de custódia ilustra de modo contundente como a seletividade se materializa.

Esse fenômeno também pode ser analisado sob o prisma da sociologia do direito. Para Bourdieu (1989), o campo jurídico não é neutro, mas sim um espaço de disputa simbólica em que se reproduzem as hierarquias sociais. O que se observa em Fazenda Rio Grande é a consolidação de uma prática em que a decisão judicial, revestida de tecnicidade, confere aparência de legalidade a escolhas que, na prática, reafirmam desigualdades estruturais. Como lembra Agamben (2004), trata-se de verdadeiras zonas de exceção institucionalizadas, em que os direitos fundamentais não são negados formalmente, mas se tornam inoperantes no cotidiano.

Esse cenário local dialoga com tendências regionais e globais. Em países da América Latina, como México, Argentina e

Colômbia, estudos apontam que a maioria das mulheres encarceradas responde por crimes de menor gravidade, sobretudo relacionados ao tráfico de drogas em pequena escala, e que as audiências de custódia, quando existentes, raramente resultam em liberdade (CELS, 2020). O Brasil insere-se nesse padrão, e Fazenda Rio Grande exemplifica, em escala micro, um problema estrutural que atravessa sistemas de justiça em sociedades marcadas por desigualdades profundas.

Portanto, os números coletados permitem concluir que, em Fazenda Rio Grande, as audiências de custódia não têm funcionado como instrumentos de contenção do encarceramento, mas sim como instâncias de legitimação da prisão preventiva, aplicada de modo quase automático e com baixa utilização de alternativas legais. A análise demonstra que, longe de garantir a efetividade do princípio da dignidade da pessoa humana, as práticas judiciais observadas reforçam a lógica de um sistema penal seletivo, excludente e profundamente marcado por desigualdades de gênero, raça, classe e território.

## 5. DISCUSSÃO E CRÍTICAS AO MODELO DE AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA

A análise das audiências de custódia em Fazenda Rio Grande evidencia que o instituto, embora concebido como mecanismo garantista, tem sido aplicado de modo a legitimar práticas punitivistas e a reproduzir as desigualdades estruturais já diagnosticadas pela criminologia crítica. Os 73% de decretações de prisão preventiva nas decisões envolvendo mulheres custodiadas entre 2015 e 2024 confirmam que a excepcionalidade da medida, prevista no art. 312 do Código de Processo Penal, converteu-se em regra prática. Essa realidade fragiliza a presunção de inocência e aproxima a audiência de custódia de um ritual formal de confirmação da prisão em flagrante, ao invés de um espaço real de controle judicial da legalidade e da necessidade da medida.

Do ponto de vista normativo, a audiência de custódia nasceu como resposta à necessidade de cumprimento das obrigações internacionais assumidas pelo Brasil, em especial o Pacto de San José da Costa Rica



(1969), que estabelece a apresentação imediata da pessoa presa a um juiz. Contudo, a implementação formal do instituto não significou a incorporação de uma cultura jurídica garantista. Como mostram os dados de Fazenda Rio Grande, a lógica predominante continua sendo a da segurança pública compreendida em chave repressiva, em detrimento da centralidade da liberdade como valor constitucional (art. 5º, caput, CF/88).

A criminologia crítica oferece a lente adequada para compreender esse fenômeno. Para Zaffaroni (2015), o sistema penal é estruturalmente seletivo, e sua função não é a proteção abstrata da sociedade, mas a gestão desigual dos conflitos sociais. A manutenção sistemática das prisões preventivas em Fazenda Rio Grande demonstra que o instituto das audiências de custódia foi capturado por essa lógica: em vez de restringir a seletividade, acaba por institucionalizá-la, validando-a judicialmente.

Essa seletividade é ainda mais grave quando se observa o recorte de gênero, raça e classe. As mulheres custodiadas em Fazenda Rio Grande, em sua maioria, apresentam o perfil já amplamente diagnosticado em pesquisas nacionais (DEPEN, 2023): são jovens, negras, pobres, com baixa escolaridade e frequentemente responsáveis pelo cuidado de filhos menores. A ausência de dados estatísticos desagregados na comarca contribui para sua invisibilização e impede a formulação de políticas públicas adequadas, configurando aquilo que Mendes (2021) denomina de violência epistemológica – a negação de reconhecimento às experiências sociais de grupos marginalizados por meio da omissão ou silenciamento de informações relevantes.

A partir da perspectiva da criminologia feminista interseccional (Davis, 2018; Andrade, 2021), é possível afirmar que as audiências de custódia em Fazenda Rio Grande operam dentro de um sistema que não reconhece a especificidade da mulher encarcerada. A invisibilidade de fatores como maternidade, vulnerabilidade econômica e pertencimento racial nas decisões judiciais reforça a ideia de que o processo penal não julga apenas fatos, mas também identidades sociais

estigmatizadas. Essa omissão contribui para a reprodução de estereótipos que associam determinadas mulheres ao crime, tornando-as mais suscetíveis à prisão preventiva e menos beneficiadas por medidas alternativas.

Outro ponto crítico refere-se à baixa utilização das medidas cautelares diversas da prisão (art. 319, CPP), aplicadas em apenas 11% dos casos analisados. Isso demonstra que a retórica de que a prisão deve ser medida extrema não encontra respaldo na prática judicial. Como observa Bourdieu (1989), o campo jurídico tende a reproduzir hierarquias sociais sob a aparência de neutralidade. Em Fazenda Rio Grande, essa reprodução se materializa na forma de decisões aparentemente técnicas que, ao optarem sistematicamente pela prisão, reforçam desigualdades sociais preexistentes, convertendo a audiência de custódia em espaço de legitimação simbólica do encarceramento.

Conforme Bourdieu, as estruturas sociais operam como *habitus*, moldando percepções e disposições dos agentes. No contexto das mulheres presas, esse enquadramento permite compreender como desigualdades de gênero e classe atravessam as audiências de custódia, produzindo decisões que, muitas vezes, reproduzem assimetrias estruturais. Portanto, o aporte bourdieusiano orienta a análise dos dados apresentados neste estudo.

O contraste com experiências internacionais é ilustrativo. Países como Portugal e Espanha, que também enfrentam problemas de encarceramento, avançaram no reconhecimento da necessidade de reduzir a prisão preventiva e incorporar a perspectiva de gênero em suas políticas penais. A reforma legislativa espanhola de 2021, por exemplo, incluiu expressamente critérios relacionados à vulnerabilidade social e ao impacto da prisão sobre mulheres e famílias. No Brasil, ao contrário, a audiência de custódia tem servido muito mais como instrumento burocrático de controle processual do que como mecanismo efetivo de proteção de direitos.

Esse quadro conecta-se à análise de Agamben (2004) sobre as zonas de exceção institucionalizadas, em que a suspensão de direitos não ocorre de forma declarada, mas

sim por meio de sua aplicação seletiva. Em Fazenda Rio Grande, a manutenção da prisão preventiva em quase três quartos dos casos demonstra que a audiência de custódia, ao invés de frear o arbítrio, funciona como legitimação do estado de exceção cotidiano que recai sobre corpos racializados, feminizados e empobrecidos.

Portanto, a crítica ao modelo brasileiro de audiências de custódia vai além de sua execução prática: trata-se de questionar sua inserção em um sistema penal autoritário, que historicamente prioriza a ordem pública sobre os direitos individuais e que, sob o discurso da legalidade, perpetua mecanismos de exclusão social. Para que as audiências cumpram efetivamente sua função garantista, é necessário: (i) institucionalizar a coleta e divulgação de dados desagregados; (ii) ampliar a formação crítica e continuada de magistrados e operadores do direito, com ênfase em gênero, raça e classe; (iii) estimular o uso de medidas alternativas à prisão preventiva, em conformidade com a presunção de inocência; e (iv) aproximar-se das boas práticas internacionais, que demonstram a possibilidade de conciliar segurança pública e dignidade humana.

Assim, as audiências de custódia em Fazenda Rio Grande revelam o paradoxo do sistema de justiça criminal brasileiro: criadas como instrumentos de garantia, acabam se transformando em peças centrais da engrenagem punitivista, reforçando a seletividade penal e aprofundando desigualdades estruturais.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise crítica das audiências de custódia realizadas em Fazenda Rio Grande, no período de 2015 a 2024, permite concluir que o instituto, apesar de seu desenho normativo garantista, não tem cumprido, na prática, o papel de contenção do encarceramento excessivo nem de proteção plena dos direitos fundamentais. Os dados empíricos levantados – 73% de manutenção das prisões preventivas, apenas 27% de concessão de liberdade provisória e 11% de aplicação de medidas cautelares diversas da prisão – demonstram que a prisão preventiva, prevista em lei como

medida de exceção, consolidou-se como resposta predominante do sistema de justiça local.

A predominância de prisões por tráfico de drogas sugere um padrão semelhante ao observado na literatura nacional sobre encarceramento feminino (Baratta, 2011; Almeida, 2018). Tal prevalência se relaciona à criminalização das atividades de subsistência desempenhadas por mulheres em contextos de vulnerabilidade — como apontado pela criminologia feminista. A correlação entre tráfico e decisões de prisão preventiva nas audiências analisadas indica que a seletividade penal opera de forma intensificada sobre mulheres pobres e racializadas.

Observou-se que mulheres primárias, associadas a crimes sem violência, tiveram maior probabilidade de obter liberdade provisória. Já nos casos ligados ao tráfico, a aplicação da prisão preventiva foi mais recorrente, mesmo quando presentes critérios semelhantes de vulnerabilidade. Esse dado reforça achados da literatura e evidencia a necessidade de aprofundar a análise de discricionariedade judicial.

Esse cenário evidencia o que a criminologia crítica já apontava: o sistema penal, longe de ser neutro, funciona como mecanismo de criminalização da pobreza e de reafirmação das hierarquias sociais (Zaffaroni, 2015; Baratta, 2011; Batista, 2003). A audiência de custódia, nesse contexto, em vez de atuar como freio ao arbítrio, passa a funcionar como ritual jurídico de legitimação do encarceramento, conferindo aparência de legalidade a práticas seletivas que, na essência, violam o princípio da presunção de inocência e a dignidade da pessoa humana.

O recorte específico do encarceramento feminino revela camadas adicionais dessa seletividade. A pesquisa indica que a maioria das mulheres submetidas às audiências de custódia em Fazenda Rio Grande corresponde ao perfil amplamente documentado em estudos nacionais: jovens, negras, de baixa escolaridade, pobres e mães solo (DEPEN, 2023). A ausência de dados estatísticos desagregados por raça, idade e condição socioeconômica no âmbito local

contribui para a invisibilização dessas especificidades, caracterizando o que Mendes (2021) denomina de violência epistemológica, na medida em que impede diagnósticos precisos e a formulação de políticas públicas interseccionais eficazes.

A criminologia feminista interseccional reforça a compreensão desse processo, evidenciando que o sistema de justiça penal não apenas criminaliza fatos, mas também corpos e identidades sociais. Mulheres negras e periféricas, já situadas em posições de vulnerabilidade, sofrem impactos desproporcionais nas decisões judiciais, que desconsideram fatores como maternidade, dependência econômica e vínculos familiares. Esse quadro confirma que a seletividade penal é atravessada por marcadores de gênero, raça e classe, e que sua invisibilização nos discursos jurídicos reforça práticas discriminatórias estruturais.

Do ponto de vista territorial, o estudo mostra que Fazenda Rio Grande apresenta índices de encarceramento preventivo mais elevados do que a média da capital Curitiba (27% de liberdade provisória contra 32% na capital), evidenciando zonas de exceção institucionalizadas (Agamben, 2004), nas quais direitos fundamentais são relativizados de forma sistemática. Essa desigualdade territorial demonstra que não apenas indivíduos são seletivamente atingidos, mas também certos espaços sociais e geográficos se tornam alvo preferencial do endurecimento penal.

No plano comparativo internacional, a pesquisa evidencia que o Brasil ainda está distante de experiências mais avançadas. Portugal, desde 2017, consolidou reformas legais que privilegiam medidas alternativas à prisão e reconhecem vulnerabilidades de gênero. Espanha, em 2021, incorporou critérios de proteção específicos para mulheres e famílias em sua legislação penal. Alemanha e França também ampliaram mecanismos de proteção ligados ao encarceramento preventivo, inserindo-os em uma lógica constitucional. Em contraste, no Brasil, as audiências de custódia foram apropriadas como mecanismos burocráticos que legitimam a prisão preventiva, sem alterar de forma substantiva a cultura jurídica punitivista.

Diante desse cenário, a pesquisa conclui que a efetividade das audiências de custódia depende não apenas de ajustes normativos, mas de uma transformação cultural no campo jurídico. Para que o instituto cumpra sua função garantista, é necessário:

- institucionalizar a coleta e a divulgação de dados desagregados por gênero, raça, idade e condição socioeconômica, garantindo transparência e visibilidade às desigualdades estruturais;
- promover a formação crítica e continuada de magistrados, defensores, promotores e policiais, com enfoque em direitos humanos, criminologia crítica e feminista, interseccionalidade e justiça social;
- estimular e ampliar a aplicação das medidas cautelares diversas da prisão, de modo a resgatar a excepcionalidade da prisão preventiva e assegurar o cumprimento efetivo da presunção de inocência;
- fortalecer os mecanismos de controle externo e social do sistema penal, garantindo que a sociedade civil e organismos internacionais de direitos humanos possam monitorar a prática das audiências de custódia;
- aproximar o Brasil das boas práticas internacionais, adaptando à realidade local experiências que demonstram ser possível conciliar segurança pública, proteção da coletividade e respeito incondicional à dignidade humana.

Os dados analisados indicam a importância de abordagens críticas que considerem gênero, raça e classe como elementos estruturantes da experiência penal das mulheres. Como limitação do estudo, destaca-se a quantidade restrita de dados disponíveis e a ausência de registros completamente desagregados. Pesquisas futuras poderiam ampliar o recorte temporal, incluir entrevistas e aprofundar comparações com outros municípios da Região Metropolitana de Curitiba.

Em síntese, as audiências de custódia em Fazenda Rio Grande materializam o paradoxo do sistema penal brasileiro: enquanto promessa normativa, apresentam-se como instrumento de garantia; em sua concretização, transformam-se em

engrenagem de legitimação da seletividade e do encarceramento. Romper com esse paradoxo exige mais do que reformas legais pontuais – requer uma mudança estrutural e cultural capaz de redefinir a centralidade da dignidade da pessoa humana como núcleo irrenunciável da justiça criminal.

## REFERÊNCIAS

- AGAMBEN, Giorgio. Estado de exceção. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Criminologia e feminismo: interseções necessárias. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 29, n. 169, p. 325-348, 2021.
- BARATTA, Alessandro. Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal. 6. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.
- BATISTA, Nilo. Introdução crítica ao direito penal brasileiro. 12. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- BATISTA, Vera Malaguti. O medo na cidade do Rio de Janeiro: dois tempos de uma história. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. 5. ed. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 14 set. 2025.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Audiência de custódia: relatório nacional. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/audiencia-de-custodia/>. Acesso em: 19 maio 2025.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Boletim das Audiências de Custódia: nº 3. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/boletim-audiencias-custodia-n3/>. Acesso em: 19 maio 2025.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Relatório de Pesquisa: Audiências de Custódia. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 14 set. 2025.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Relatório de Monitoramento das Audiências de Custódia. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 14 set. 2025.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2212>. Acesso em: 19 maio 2025.
- BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – 1º semestre de 2024. Brasília: SENAPPEN, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br>. Acesso em: 19 maio 2025.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Palavra do Presidente. In: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Audiência de Custódia. Brasília: CNJ, 2015.
- CRENSHAW, Kimberlé. Mapeando as margens: interseccionalidade, identidade e violência contra a mulher de cor. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 177-193, jan./jun. 2002.
- DAVIS, Angela. Mulheres, raça e classe. Tradução de Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DAVIS, Angela. Estarão as prisões obsoletas? Rio de Janeiro: Difel, 2018.
- DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL (DEPEN). Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN Mulheres. Brasília: Ministério da Justiça, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/depen>. Acesso em: 14 set. 2025.
- GARLAND, David. A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Revan, 2001.
- JUSBRASIL. Uma polícia para os ricos e outra para os pobres: racismo e criminalização da pobreza. JusBrasil Notícias, 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/uma-policia-para-os-ricos-e-outra-para-os-pobres-racismo-e-criminalizacao-da-pobreza/492827598>. Acesso em: 18 maio 2025.
- LEWANDOWSKI, Ricardo. Palavra do Presidente. In: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Audiência de Custódia. Brasília: CNJ, 2015.
- MENDES, Soraia da Rosa. Direito penal feminista: novas perspectivas para o enfrentamento das violências de gênero. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.
- MENDES, Soraia da Rosa. Criminologia feminista: novos paradigmas. São Paulo: Saraiva, 2021.
- MOIK, Aline. Audiência de Custódia: análise da Central de Audiência de Custódia de Curitiba. 2017. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.
- ONU. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. Regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras (Regras de

Bangkok). Aprovadas em 2010. Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok\\_Rules\\_Portuguese.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_Portuguese.pdf). Acesso em: 19 maio 2025.

PIMENTEL, Silvia. Direito penal e gênero: uma perspectiva feminista. In: GUERRA, Sérgio Salomão Shecaira (org.). Criminologia e gênero. São Paulo: IBCCRIM, 2008. p. 39-54.

WACQUANT, Loïc. As prisões da miséria. Tradução de André Telles. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal. 6. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2015.



# ENTRE DIREITOS E INVISIBILIDADES: A INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA DAS PESSOAS TRANSGÊNERO NO BRASIL

*Between rights and invisibilities:  
the social security inclusion of  
transgender people in Brazil*

**Ana Paula Bittencourt Okamoto**

Doutoranda em Direito das Relações Sociais —  
Universidade Federal do Paraná (UFPR);  
Professora de Direito Civil. Pesquisadora dos  
grupos Biotecnologia, Direito e Sociedade  
(BIOTEC/UFPR) e Direitos Humanos e Justiça —  
Agenda 2030 no STF; Bolsista CAPES.  
<https://orcid.org/0000-0001-9094-0327>  
[anaokamoto@ufpr.br](mailto:anaokamoto@ufpr.br).

**Patrícia Fátima Mendes de Oriques**

Bacharelada em Direito do Centro  
Universitário Unifacear

**Resumo:** O artigo investiga as barreiras jurídicas, administrativas e socioeconômicas que dificultam o acesso de pessoas transgênero aos benefícios da Previdência Social brasileira, evidenciando a lacuna existente na literatura sobre inclusão previdenciária desse grupo. Com base em pesquisa documental, normativa e jurisprudencial, o estudo demonstra que a ausência de regulamentação específica, aliada à transfobia institucional e à precariedade laboral, gera exclusão previdenciária estrutural. A análise das decisões judiciais e dos dados disponíveis revela padrões de insegurança jurídica, atendimento desigual nas agências do INSS e reconhecimento insuficiente da identidade de gênero nos processos administrativos. Os resultados apontam para a urgência de reformas normativas, padronização procedimental e políticas públicas de empregabilidade, bem como para a necessidade de formação contínua dos servidores. O trabalho contribui ao propor medidas concretas para ampliar a inclusão previdenciária e assegurar a efetividade dos direitos fundamentais das pessoas trans, em conformidade com os princípios da igualdade material e da dignidade da pessoa humana.

**Palavras-chave:** Previdência Social. Pessoas Transgênero. Direitos Fundamentais. Inclusão. Igualdade de Gênero.

**Abstract:** This article investigates the legal, administrative, and socioeconomic barriers that hinder transgender individuals' access to Brazilian Social Security benefits, highlighting the existing gap in the literature regarding the previdenciary inclusion of this population. Based on documentary, normative, and jurisprudential research, the study demonstrates that the absence of specific regulation, combined with institutional transphobia and labor market precarization, produces structural exclusion within the social security system. The analysis of judicial decisions and available data reveals patterns of legal uncertainty, unequal treatment within INSS agencies, and insufficient recognition of gender identity in administrative procedures. The findings underscore the urgency of normative reforms, procedural standardization, public policies to promote employability, and continuous training of public servants. The article contributes by proposing concrete measures to expand previdenciary inclusion and ensure the effectiveness of the fundamental rights of transgender individuals, in accordance with the principles of substantive equality and human dignity.

**Keywords:** Social Security. Transgender People. Fundamental Rights. Inclusion. Gender Equality.

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 instituiu um marco civilizatório no ordenamento jurídico brasileiro ao consagrar a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e a igualdade (art. 5º, caput) como fundamentos estruturantes do Estado Democrático de Direito. Nesse cenário, a Seguridade Social foi concebida como direito fundamental e expressão da solidariedade social, voltada à proteção universal e igualitária de todos os cidadãos, independentemente de suas condições pessoais.

Contudo, mais de três décadas após a sua promulgação, observa-se que o acesso a esse sistema permanece profundamente assimétrico, sobretudo para grupos historicamente marginalizados. Entre eles, destacam-se as pessoas transgênero, cuja trajetória social é marcada por estigmatização, exclusão econômica e discriminação institucional, fatores que repercutem diretamente sobre seu acesso à Previdência Social.

A insuficiência do marco regulatório referente à identidade de gênero no sistema previdenciário constitui uma das principais barreiras à efetividade dos direitos sociais dessa população. A ausência de normas específicas produz lacunas interpretativas que resultam em insegurança jurídica, especialmente no processo de reconhecimento do nome social, da identidade de gênero e da adequação documental perante o INSS.

Paralelamente, práticas administrativas discriminatórias, associadas à falta de capacitação adequada dos servidores, contribuem para episódios de constrangimento e atendimento desigual, violando princípios constitucionais e tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e a Convenção Americana de Direitos Humanos.

Esse cenário se agrava quando analisado à luz das desigualdades estruturais do mercado de trabalho. Pesquisas recentes demonstram que a população transgênero enfrenta índices alarmantes de desemprego e subemprego, reflexo de uma exclusão sistêmica que restringe o acesso a vínculos formais de trabalho e, conseqüentemente, à

contribuição previdenciária regular. A precarização laboral empurra grande parcela dessa população para a informalidade ou para atividades estigmatizadas, comprometendo suas possibilidades de proteção social e perpetuando ciclos de vulnerabilidade.

Diante dessa realidade, torna-se evidente que o debate sobre previdência e identidade de gênero transcende os limites estritamente jurídicos, exigindo abordagem interdisciplinar.

A criminologia crítica, a sociologia do trabalho, os estudos de gênero e a teoria dos direitos fundamentais contribuem para compreender como diferentes camadas de opressão moldam a experiência previdenciária das pessoas trans. A perspectiva da interseccionalidade, desenvolvida por Crenshaw (2002), revela de forma precisa como os marcadores de gênero, raça, classe e sexualidade se entrecruzam para produzir níveis agravados de exclusão, afetando diretamente o acesso a direitos sociais básicos.

Nesse contexto, o presente estudo propõe-se a investigar criticamente os entraves enfrentados por pessoas trans no acesso à Previdência Social brasileira, valendo-se de pesquisa documental, normativa e jurisprudencial. Busca-se compreender como a ausência de políticas públicas específicas, a omissão normativa e as práticas institucionais discriminatórias resultam em violações à isonomia e à dignidade humana. Além disso, o trabalho pretende sugerir medidas normativas e procedimentais capazes de alinhar a atuação do INSS aos princípios constitucionais da igualdade material e da não discriminação, fortalecendo a inclusão previdenciária e garantindo proteção social efetiva a essa população.

Assim, ao analisar os impactos da discriminação institucional, da precarização laboral e das lacunas normativas sobre a efetividade dos direitos sociais, esta pesquisa busca contribuir para o debate acadêmico e jurídico sobre a proteção social de pessoas transgênero. Mais do que uma discussão sobre técnica previdenciária, trata-se de reafirmar a centralidade da dignidade humana e de assegurar a cidadania plena de todos os sujeitos, independentemente de sua

identidade de gênero, consolidando os compromissos constitucionais de igualdade e justiça social.

## 2. METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem qualitativa, crítico-exploratória e interdisciplinar, adequada à complexidade do tema e à necessidade de compreender como barreiras jurídicas, administrativas e socioeconômicas afetam o acesso de pessoas transgênero à Previdência Social. Essa escolha metodológica decorre do reconhecimento de que o fenômeno investigado ultrapassa a dogmática jurídica tradicional, exigindo articulação entre direito, sociologia, criminologia crítica, ciência política e estudos de gênero.

A abordagem qualitativa permite explorar a experiência vivida pelas pessoas trans diante da ausência de regulamentação específica, das práticas discriminatórias e da desigualdade estrutural no mercado de trabalho. O caráter exploratório justifica-se pela escassez de pesquisas sistematizadas no campo do direito previdenciário sobre identidade de gênero, o que demanda investigação capaz de revelar contradições institucionais, omissões legislativas e impactos sociais.

Do ponto de vista documental, foram analisadas fontes normativas nacionais e internacionais. No plano interno, examinaram-se a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 8.213/1991, o Decreto nº 8.727/2016 — que regula o uso do nome social na administração pública — e instruções normativas do INSS. No plano internacional, a pesquisa incluiu instrumentos como os Princípios de Yogyakarta (2007) e as Regras de Bangkok (ONU, 2010), que funcionam como parâmetros interpretativos relevantes para a proteção da diversidade sexual e de gênero, em consonância com o art. 5º, §2º, da Constituição.

A investigação também incorporou análise jurisprudencial. Foram consideradas decisões paradigmáticas do Supremo Tribunal Federal, como a ADI 4.275/DF, que reconheceu o direito à alteração de nome e gênero sem necessidade de cirurgia ou autorização judicial, e julgados do Superior Tribunal de

Justiça envolvendo dignidade, identidade de gênero e igualdade material. Além disso, foram examinadas decisões de Tribunais Regionais Federais relacionadas à concessão de benefícios previdenciários a pessoas trans. Essa etapa permitiu identificar padrões decisórios, avanços, resistências e lacunas na atuação do Judiciário.

A revisão bibliográfica incluiu autores da teoria constitucional, teoria crítica e estudos de gênero. Destacam-se as contribuições de Pierre Bourdieu (1989), sobre reprodução das hierarquias sociais no campo jurídico; Angela Davis (2016; 2018), acerca das intersecções entre gênero, raça e classe; e Soraia Mendes (2021), no campo da criminologia feminista interseccional. Foram utilizados ainda dados produzidos por instituições como a Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA), o DEPEN e o IBGE, que contextualizam desigualdades estruturais no mercado de trabalho, na violência institucional e na proteção social.

Como técnica de análise, adotou-se a análise de conteúdo (BARDIN, 2016), que possibilita examinar normas, documentos institucionais e decisões judiciais em busca de padrões, recorrências, contradições e silenciamentos. A técnica permite relacionar os achados empíricos às categorias analíticas da teoria dos direitos fundamentais e da interseccionalidade, identificando elementos estruturantes da exclusão previdenciária.

A metodologia possui caráter crítico-propositivo. É crítica porque evidencia tensões entre o discurso constitucional de igualdade e práticas institucionais excludentes; e é propositiva porque oferece alternativas normativas e procedimentais para a adequação do sistema previdenciário às demandas da população transgênero. Assim, não se limita a diagnosticar desigualdades, mas busca contribuir para sua superação, em alinhamento com o princípio da dignidade humana e com a função social da pesquisa acadêmica.

Por fim, a pesquisa é orientada por princípios éticos de respeito à diversidade, reconhecendo as pessoas transgênero como sujeitos de direitos e não como objetos de investigação. Parte-se da compreensão de que

a produção científica deve contribuir para a transformação das estruturas discriminatórias e para a promoção da cidadania plena de grupos historicamente vulnerabilizados.

### 3. DIREITOS FUNDAMENTAIS, IGUALDADE E DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi concebida como marco civilizatório ao inaugurar uma ordem jurídica comprometida com a centralidade da pessoa humana e a construção de um Estado Democrático de Direito. O art. 1º, III, ao estabelecer a dignidade da pessoa humana como fundamento da República, e o art. 5º, caput, ao consagrar a igualdade entre todos os cidadãos, delineiam um sistema constitucional que não apenas protege direitos, mas orienta a transformação social. Nesse sentido, os direitos fundamentais não se limitam a garantias formais, constituindo instrumentos de efetivação material da cidadania, em especial para sujeitos historicamente marginalizados.

A dignidade da pessoa humana, conforme formula Sarlet (2007), funciona como valor-fonte e vetor interpretativo de todo o sistema jurídico, operando simultaneamente como parâmetro hermenêutico e cláusula protetiva contra práticas que atentem contra a condição humana. Trata-se de princípio dotado de densidade normativa elevada, que impõe ao Estado o dever de assegurar condições mínimas de existência digna e de promover políticas inclusivas.

No campo previdenciário, essa compreensão projeta-se sobre a noção de existência digna: o art. 6º da Constituição, ao incluir a Previdência Social entre os direitos sociais, evidencia que a proteção contra riscos sociais – como velhice, doença, incapacidade e desemprego – integra a própria substância da dignidade humana. A Previdência, portanto, não deve ser reduzida a um regime contributivo estrito, constituindo antes instrumento de justiça distributiva e inclusão.

A igualdade ocupa posição igualmente central na ordem constitucional. Na lição de Bandeira de Mello (2010), sua plena efetividade exige observar a máxima segundo a qual se

deve tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades. Dessa forma, a igualdade formal, embora necessária, mostra-se insuficiente diante de desigualdades estruturais que afetam grupos como a população transgênero. Para essas pessoas, a negativa de reconhecimento institucional, a invisibilidade normativa e o preconceito sistemático configuram formas indiretas de discriminação, incompatíveis com o compromisso constitucional de promoção da igualdade material.

No âmbito previdenciário, tais desigualdades tornam-se especialmente evidentes. A falta de regulamentação específica sobre identidade de gênero produz lacunas que dificultam a efetivação de direitos, enquanto práticas administrativas discriminatórias reforçam barreiras de acesso. Negar tratamento adequado às demandas previdenciárias de pessoas trans significa perpetuar desigualdades estruturais e violar compromissos assumidos pelo Brasil em tratados internacionais de direitos humanos, como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966) e a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), ambos orientados à erradicação da discriminação e à promoção da igualdade substancial.

A jurisprudência nacional tem sinalizado avanços significativos na incorporação dessa perspectiva. O julgamento da ADI 4.275/DF, em 2018, pelo Supremo Tribunal Federal, é um marco ao reconhecer o direito de pessoas trans alterarem nome e gênero diretamente no registro civil, sem necessidade de cirurgia ou autorização judicial.

Ao afirmar que a identidade de gênero integra o núcleo essencial da dignidade humana, a Corte estabeleceu parâmetros interpretativos que alcançam também o regime previdenciário, reforçando a necessidade de adequação dos registros e procedimentos administrativos. Decisões do STJ e de Tribunais Regionais Federais vêm consolidando essa compreensão, embora ainda persistam resistências e ausência de uniformidade normativa.

No plano internacional, os Princípios de Yogyakarta (2007) estabeleceram diretrizes

sobre a aplicação dos direitos humanos a questões de orientação sexual e identidade de gênero, afirmando que negar proteção social com base em identidade de gênero constitui violação grave à dignidade humana. Esses parâmetros, embora não vinculantes, possuem forte autoridade interpretativa e dialogam com o bloco de constitucionalidade brasileiro, especialmente à luz do art. 5º, §2º. Da mesma forma, tratados internacionais ratificados pelo Brasil reforçam a necessidade de adotar medidas eficazes para combater discriminações e assegurar proteção social igualitária.

A doutrina brasileira converge nesse sentido. Flávia Piovesan (2013) destaca que os direitos fundamentais devem ser interpretados em chave histórica e inclusiva, sob pena de se converterem em promessas abstratas. A dignidade humana, articulada com a igualdade material, exige do Estado ações concretas para superar barreiras estruturais de exclusão e assegurar cidadania plena.

No campo da crítica social, Pierre Bourdieu (1989) evidencia como o direito opera como espaço de reprodução simbólica das desigualdades, conferindo legitimidade a hierarquias que marginalizam identidades dissidentes. À luz dessa análise, a resistência institucional em adaptar a Previdência Social às necessidades das pessoas trans não decorre apenas de lacunas técnicas, mas reflete estruturas sociais que operam pela exclusão.

Reconhecer a dignidade e a igualdade de pessoas transgênero nos processos previdenciários, portanto, não configura concessão estatal, mas obrigação constitucional e internacionalmente imposta. A omissão normativa e administrativa contraria o princípio da dignidade humana e compromete a função social da Previdência Social, que deve assegurar proteção equitativa a todas as pessoas.

Assim, a análise conjunta dos direitos fundamentais, da igualdade e da dignidade da pessoa humana constitui o marco teórico desta pesquisa e fundamenta a necessidade de reformas legislativas e institucionais voltadas à inclusão efetiva da população transgênero nos sistemas de proteção social.

#### 4. PREVIDÊNCIA SOCIAL E INCLUSÃO DE PESSOAS TRANSGÊNERO

A Previdência Social, prevista no art. 201 da Constituição Federal, integra o sistema da Seguridade Social e constitui um dos principais mecanismos de efetivação dos direitos sociais no país. Estruturada sob os princípios da solidariedade, da universalidade da cobertura e da seletividade protetiva, a Previdência visa garantir proteção contra riscos sociais como doença, invalidez, maternidade, idade avançada e morte, assegurando condições mínimas para uma existência digna. Assim, cumpre dupla função: protetiva, ao resguardar situações de vulnerabilidade, e redistributiva, ao reduzir desigualdades socioeconômicas.

Apesar desse desenho constitucional inclusivo, a realidade revela profunda distância entre a universalidade formal e sua concretização prática. Grupos historicamente marginalizados, como pessoas transgênero, enfrentam obstáculos que comprometem o acesso pleno ao sistema. A exclusão previdenciária desse grupo é resultado de uma articulação complexa entre invisibilidade normativa, discriminação institucional e desigualdades estruturais no mercado de trabalho.

A primeira barreira consiste na lacuna legislativa. Embora a Constituição assegure o direito à previdência a "todos", as normas infraconstitucionais permanecem silenciosas quanto às especificidades da identidade de gênero. A ausência de dispositivos claros acerca do reconhecimento de gênero nos procedimentos administrativos força pessoas trans a enfrentar um sistema que ainda opera com referenciais binários e formalistas, gerando insegurança jurídica, divergências interpretativas e violações à dignidade. Essa omissão normativa perpetua desigualdades e contraria o princípio da igualdade material.

A segunda barreira reside no preconceito institucional, manifestado nas práticas administrativas do INSS. Mesmo após o Decreto nº 8.727/2016, que garante o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero na administração pública federal, a implementação dessas garantias é irregular e frequentemente condicionada à discricionariedade de



servidores. Relatos de negativa de atendimento, exigências documentais indevidas e constrangimentos evidenciam um descompasso entre a norma e sua operacionalização cotidiana. A ausência de capacitação permanente, associada à inexistência de protocolos administrativos específicos, contribui para a reprodução de práticas discriminatórias e para a invisibilização da população trans.

As desigualdades estruturais no mercado de trabalho agravam esse cenário. Dados da ANTRA (2024) indicam que cerca de 90% das mulheres trans e travestis encontram-se na prostituição como meio de subsistência, reflexo de uma exclusão que se inicia na escola, se intensifica nos espaços públicos e culmina na dificuldade quase absoluta de inserção no trabalho formal. Como consequência, grande parte dessa população não consegue contribuir regularmente para a Previdência Social, permanecendo à margem da proteção social e reproduzindo ciclos contínuos de vulnerabilidade. Essa realidade evidencia que a igualdade formal é insuficiente e que políticas afirmativas são indispensáveis.

No campo jurisprudencial, observa-se esforço para suprir lacunas legislativas. O julgamento da ADI 4.275/DF (2018) pelo Supremo Tribunal Federal consolidou o direito à alteração de nome e gênero diretamente no registro civil, afirmando que a identidade de gênero constitui expressão da dignidade humana. Esse entendimento impacta diretamente os procedimentos previdenciários e obriga o INSS a reconhecer a identidade autodeclarada dos segurados. Decisões do STJ e de Tribunais Regionais Federais vêm reforçando essa perspectiva, embora ainda de modo fragmentado, demonstrando a necessidade de normatização mais clara e uniforme.

No plano internacional, países como Argentina, Espanha e Portugal têm avançado na construção de sistemas previdenciários mais inclusivos. A Argentina, com a Lei de Identidade de Gênero (2012), assegura o respeito à identidade de gênero em todos os serviços públicos, incluindo o previdenciário. A Espanha incorporou, em sua reforma previdenciária de 2021, medidas para reduzir desigualdades de

acesso entre pessoas LGBTQIA+. Tais experiências reforçam que a inclusão previdenciária de pessoas trans constitui exigência de direitos humanos, conforme afirmam também os Princípios de Yogyakarta (2007), que estabelecem a identidade de gênero como expressão indissociável da dignidade humana.

A literatura especializada converge no mesmo sentido. Piovesan (2013) destaca que os direitos sociais devem ser interpretados à luz da igualdade material, impondo ao Estado a responsabilidade de remover barreiras estruturais que impedem o acesso a direitos. Mendes (2021) identifica a exclusão previdenciária de pessoas trans como forma de violência institucional, que reforça desigualdades históricas e compromete a cidadania plena.

Diante desse conjunto de fatores, a inclusão previdenciária de pessoas transgênero deve ser compreendida como imposição constitucional e internacional, e não como mera escolha política. A ausência de normatização específica e a persistência de práticas administrativas excludentes configuram omissões estatais inconstitucionais, incompatíveis com o dever de promoção da dignidade humana e da igualdade substancial.

A superação dessas barreiras exige ação articulada em três dimensões: reformas normativas que incluam a identidade de gênero no marco previdenciário; mudanças administrativas, com protocolos claros e capacitação contínua de servidores; e políticas públicas de inclusão laboral, que ampliem as condições de contribuição ao sistema. Apenas com essas medidas será possível transformar a universalidade da Previdência Social de promessa constitucional em realidade concreta, assegurando proteção social efetiva a todas as pessoas, sem discriminação.

## 5. JURISPRUDÊNCIA E CASOS CONCRETOS

A ausência de regulamentação previdenciária específica que contemple a realidade das pessoas transgênero tem transferido ao Poder Judiciário a tarefa de suprir lacunas normativas e administrativas, transformando-o em protagonista na proteção desse grupo vulnerável. Esse protagonismo,

porém, revela caráter ambivalente: ao mesmo tempo em que garante direitos fundamentais diante da omissão estatal, expõe a fragilidade institucional de um sistema que não dispõe de políticas públicas estruturadas e universais, permanecendo dependente de decisões judiciais pontuais e desiguais.

O julgamento da ADI 4.275/DF, pelo Supremo Tribunal Federal em 2018, constitui marco paradigmático nesse processo. Ao reconhecer o direito de pessoas trans à alteração de nome e gênero nos registros civis sem exigência de cirurgia ou autorização judicial, o STF afirmou que a identidade de gênero integra o núcleo da dignidade humana. Os efeitos dessa decisão irradiam-se por todo o sistema jurídico, especialmente no âmbito previdenciário, impondo ao INSS o dever de respeitar a autodeclaração de gênero e afastar exigências documentais incompatíveis ou negativas pautadas em divergências cadastrais. Assim, o precedente fortalece a proteção dos direitos da personalidade e estabelece diretriz vinculante para a administração pública.

O Superior Tribunal de Justiça igualmente desempenha papel relevante ao reafirmar que a alteração registral deve produzir efeitos em todas as dimensões da vida social, incluindo o acesso a benefícios previdenciários. Em diversos julgados, o Tribunal tem reconhecido que condicionamentos burocráticos — como exigências médicas ou questionamentos de “segurança jurídica” — violam a dignidade humana e afrontam o precedente do STF. O STJ tem reiterado que a identidade de gênero não pode ser relativizada por entraves administrativos, consolidando a compreensão de que a proteção previdenciária deve ser compatível com a autodeterminação.

Nos Tribunais Regionais Federais, onde se materializam grande parte dos litígios previdenciários, é possível identificar avanços e contradições. O TRF3 reconheceu, em 2022, o direito de uma mulher trans à aposentadoria por idade aplicando-se os critérios válidos para mulheres cisgênero, reafirmando a centralidade da identidade de gênero e evitando perpetuar desigualdades. O TRF4, em 2021, determinou a retificação do Cadastro

Nacional de Informações Sociais (CNIS) de uma segurada, garantindo o cômputo adequado de contribuições anteriores à alteração registral. Contudo, persistem decisões restritivas, como as que exigem que todas as contribuições tenham sido realizadas após a retificação civil, produzindo insegurança jurídica e disparidades territoriais que comprometem a previsibilidade e a equidade do sistema.

No âmbito administrativo, o cenário é ainda mais preocupante. Embora o Decreto nº 8.727/2016 assegure o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero na administração pública, práticas discriminatórias continuam frequentes no INSS. Relatos documentados pela ANTRA (2023; 2024) apontam para constrangimentos em agências, exigências abusivas de documentos médicos e negativas de benefícios justificadas por “inconsistências cadastrais”, demonstrando que a ausência de protocolos claros e a falta de capacitação adequada dos servidores perpetuam um padrão estrutural de exclusão. A discriminação institucional, longe de ser exceção, ainda constitui realidade cotidiana para pessoas trans que buscam efetivar seus direitos previdenciários.

Casos paradigmáticos reforçam essas tensões. Em 2020, a Justiça Federal de São Paulo condenou o INSS ao pagamento de indenização por danos morais a um segurado trans submetido a tratamento vexatório durante processo administrativo, reconhecendo que a violação de sua identidade de gênero representou ofensa direta à dignidade humana. Decisões como essa demonstram que, não raramente, o Judiciário é compelido não apenas a assegurar benefícios, mas a responsabilizar o Estado por práticas discriminatórias. No entanto, tais avanços permanecem restritos às pessoas que conseguem acessar o sistema judicial, o que intensifica desigualdades, considerando que a maioria da população trans não dispõe de recursos financeiros ou institucionais para suportar processos longos e custosos.

Esse conjunto de elementos revela um paradoxo estrutural: enquanto a jurisprudência avança na afirmação da identidade de gênero como direito fundamental, a ausência

de regulamentação específica e a resistência administrativa mantêm a dependência da judicialização como via principal de acesso a direitos. A judicialização atua como mecanismo de reparação individual, mas não substitui a necessidade de políticas públicas universais. Quando o acesso à Previdência Social depende da obtenção de decisões judiciais casuísticas, cria-se um sistema seletivo, marcado por desigualdade territorial e pela violação dos princípios constitucionais da universalidade da cobertura e da solidariedade.

A análise dos casos concretos revela, portanto, cenário marcado por avanços importantes, mas insuficientes para garantir inclusão previdenciária ampla e estrutural. A proteção judicial, embora necessária, não deve ser confundida com política pública: trata-se de solução episódica para um problema estrutural. Assim, a efetivação da cidadania previdenciária das pessoas trans exige a construção de um marco legal claro, práticas administrativas coerentes e formação continuada dos servidores públicos. Somente com essa reestruturação será possível superar a dependência do Judiciário e transformar a inclusão previdenciária de pessoas transgênero em regra administrativa, e não em exceção judicial.

A análise crítica do sistema previdenciário brasileiro sob a perspectiva das pessoas transgênero revela uma contradição estrutural: embora a Constituição de 1988 assegure a universalidade da cobertura e a dignidade da pessoa humana como fundamentos do Estado Democrático de Direito, a efetiva inclusão dessa população permanece limitada por lacunas normativas, resistências institucionais e barreiras culturais. Nesse contexto, a judicialização tem cumprido papel crucial na garantia de direitos, mas sua centralidade evidencia as fragilidades de um modelo que depende de decisões pontuais, acessíveis apenas a quem dispõe de recursos e suporte jurídico. Para superar esse quadro, é necessário delinear reformas abrangentes, integradas e estruturantes, capazes de transformar a Previdência Social em um espaço efetivo de proteção para todas as identidades de gênero.

Um primeiro eixo de transformação envolve a reforma normativa. O arcabouço previdenciário brasileiro, ainda ancorado em categorias rígidas de sexo biológico, não contempla explicitamente a identidade de gênero, produzindo insegurança jurídica e disparidades regionais. A interpretação do art. 201 da Constituição, à luz da igualdade material e da dignidade humana, impõe ao legislador infraconstitucional a necessidade de incorporar dispositivos que reconheçam a identidade de gênero autodeclarada como referência legítima na análise de benefícios. Alterações na Lei nº 8.213/1991 e em decretos regulamentares poderiam prever expressamente essa proteção, eliminando ambiguidades que mantêm as pessoas trans em situação de vulnerabilidade normativa.

No entanto, reformas legislativas serão ineficazes sem mudanças administrativas profundas no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). É imprescindível a criação de protocolos claros para o atendimento de pessoas trans, garantindo a adaptação dos sistemas de cadastro e a eliminação de exigências abusivas ou constrangedoras. A padronização de procedimentos em todas as agências, associada à atualização tecnológica, reduziria disparidades territoriais e conferiria maior previsibilidade aos processos administrativos. Central para esse avanço é a implementação de programas de formação contínua para servidores, abrangendo não apenas aspectos técnicos, mas também conteúdos relacionados aos direitos humanos, diversidade, acolhimento e combate à transfobia institucional.

A inclusão previdenciária está diretamente vinculada às condições estruturais de inserção laboral. Os dados da ANTRA (2024), que apontam que cerca de 90% das mulheres trans e travestis encontram-se em situação de prostituição compulsória, revelam a profundidade da exclusão que atravessa essa população e evidenciam a dificuldade em contribuir regularmente para o sistema. Para romper esse ciclo, torna-se necessária a adoção de políticas públicas afirmativas de empregabilidade, como programas de cotas em concursos públicos, incentivos fiscais para empresas que promovam contratações

inclusivas, cooperação entre instituições de ensino para qualificação profissional e parcerias intersetoriais voltadas à promoção da autonomia econômica. Tais medidas não apenas ampliam o acesso contributivo ao sistema previdenciário, mas também fortalecem a cidadania e reduzem a dependência de políticas assistenciais.

Experiências internacionais oferecem importantes parâmetros. A Argentina, por meio da Lei de Identidade de Gênero (2012), assegura a autodeclaração como critério único de reconhecimento estatal, com efeitos diretos no sistema previdenciário. Em 2021, aprovou a Lei de Promoção do Emprego Travesti-Trans, estabelecendo cotas no serviço público. A Espanha avançou com sua Lei Trans (2021), que prevê direitos sociais específicos e instrumentos de combate à discriminação laboral. A Alemanha inclui expressamente a proteção da diversidade de gênero em sua legislação previdenciária, enquanto organismos internacionais — como a OIT e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos — reforçam a necessidade de políticas afirmativas para populações vulnerabilizadas. Essas experiências demonstram que a inclusão previdenciária de pessoas trans não é apenas uma demanda nacional, mas parte de uma agenda global de direitos humanos e justiça social.

Outro eixo essencial consiste na produção e transparência de dados públicos. A ausência de informações oficiais desagregadas por identidade de gênero invisibiliza a realidade da população trans e impede a formulação de políticas baseadas em evidências. A construção de indicadores específicos — articulando gênero, raça, idade, vínculo laboral e região — é imprescindível para identificar vulnerabilidades, monitorar desigualdades e orientar ações direcionadas. O diálogo entre órgãos públicos, instituições acadêmicas e organizações da sociedade civil pode ampliar a qualidade e a confiabilidade das informações produzidas.

As propostas apresentadas devem ser compreendidas sob a perspectiva da igualdade material, conforme defendido por Piovesan (2013), para quem a isonomia exige ações afirmativas capazes de compensar

desigualdades históricas e superar a neutralidade formal da lei. A exclusão previdenciária das pessoas trans, como destaca Mendes (2021), constitui forma de violência institucional que não pode ser naturalizada sob justificativas administrativas. Cabe ao Estado adotar medidas concretas para transformar o direito constitucional à previdência em realidade efetiva.

Em síntese, a construção de um sistema previdenciário verdadeiramente inclusivo exige a articulação de quatro frentes: (i) reforma normativa que incorpore explicitamente a identidade de gênero; (ii) reestruturação administrativa, com protocolos claros e servidores capacitados; (iii) políticas públicas de empregabilidade que ampliem as condições de contribuição; e (iv) produção de dados que permita planejar ações baseadas em evidências. Complementarmente, as experiências internacionais reforçam que esse movimento é parte de uma agenda global de promoção da igualdade e dignidade.

Somente mediante essa articulação será possível romper com o ciclo de exclusão e assegurar que a Previdência Social cumpra sua função constitucional de proteção universal e igualitária. A igualdade formal, embora necessária, não basta: somente a igualdade material — incorporada às normas, à gestão administrativa e às políticas afirmativas — poderá garantir às pessoas trans o lugar de cidadania que historicamente lhes foi negado.

## 6. CONCLUSÕES

A pesquisa desenvolvida buscou analisar criticamente os obstáculos enfrentados por pessoas transgênero no acesso à Previdência Social brasileira, situando-os em um contexto mais amplo de desigualdades estruturais e insuficiências institucionais. Verificou-se, desde o início, que a ausência de regulamentação específica, a falta de protocolos administrativos adequados e o preconceito institucional constituem barreiras que violam diretamente os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade material e da universalidade da cobertura previdenciária.

A análise documental e normativa demonstrou que, embora a Constituição de

1988 reconheça a Previdência Social como direito fundamental, o legislador infraconstitucional preservou um modelo ainda baseado em categorias rígidas de sexo biológico, incapaz de incorporar a pluralidade das identidades de gênero. Essa omissão gera insegurança jurídica e alimenta práticas administrativas excludentes, evidenciando que a legislação e a burocracia estatal funcionam de forma articulada para reforçar a invisibilidade e a marginalização da população trans.

Os dados empíricos utilizados, provenientes de órgãos oficiais e de organizações da sociedade civil como a ANTRA, reforçaram esse diagnóstico ao evidenciar a precarização extrema da inserção laboral de pessoas trans. A prostituição compulsória, os altos índices de desemprego e a informalidade revelam um cenário que limita significativamente a capacidade de contribuição previdenciária e aprofunda a exclusão social. A consequência é um ciclo de vulnerabilidade que se retroalimenta: sem vínculos formais, não há contribuição; sem contribuição, não há acesso a benefícios; sem benefícios, perpetua-se a marginalização.

No campo jurisprudencial, verificou-se que o Poder Judiciário tem atuado como instância corretiva diante da omissão legislativa e da resistência administrativa. Decisões paradigmáticas do STF, como a ADI 4.275/DF, e diversos julgados do STJ e dos Tribunais Regionais Federais têm garantido, ainda que de forma fragmentada, o reconhecimento da identidade de gênero e a proteção da dignidade humana nos processos previdenciários. Contudo, a falta de uniformidade entre os tribunais e a dependência da judicialização revelam a fragilidade de um modelo em que o acesso a direitos fundamentais depende da capacidade de litigar, aprofundando desigualdades sociais e territoriais.

A análise das práticas administrativas do INSS reforçou a dimensão estrutural da discriminação institucional. Relatos de constrangimentos, negativas indevidas e exigências documentais abusivas demonstram que a administração pública ainda está despreparada para lidar com a diversidade de

gênero, o que compromete a materialização dos princípios constitucionais e revela a urgência de reformas profundas.

As propostas de reforma apresentadas ao longo do trabalho indicam caminhos possíveis para a construção de um sistema previdenciário mais inclusivo. No plano normativo, destaca-se a necessidade de incorporar explicitamente a identidade de gênero na legislação previdenciária, afastando interpretações restritivas e garantindo segurança jurídica. No âmbito administrativo, a criação de protocolos claros, a capacitação contínua dos servidores e a padronização nacional de procedimentos são medidas essenciais para superar práticas discriminatórias. No campo das políticas públicas, a promoção da empregabilidade de pessoas trans — por meio de programas de inclusão laboral, incentivos fiscais e políticas afirmativas — constitui elemento indispensável para a superação da exclusão previdenciária. Por fim, a produção de dados desagregados por identidade de gênero é fundamental para orientar políticas baseadas em evidências e para visibilizar desigualdades que, até hoje, permanecem ocultas.

A análise realizada demonstra que a exclusão previdenciária de pessoas transgênero não se reduz a lacunas jurídicas ou falhas administrativas; trata-se de expressão da lógica mais ampla de violência estrutural que permeia a sociedade brasileira. A Previdência Social, enquanto instrumento de justiça social, deveria funcionar como mecanismo de proteção e integração, mas acaba perpetuando barreiras que aprofundam desigualdades de gênero, raça e classe.

Concluir este estudo significa reafirmar que a efetivação dos direitos previdenciários das pessoas transgênero não é concessão estatal, mas obrigação decorrente do arcabouço constitucional e dos compromissos internacionais de direitos humanos assumidos pelo Brasil. A construção de um paradigma previdenciário inclusivo exige reformas normativas e administrativas, mas também a transformação das mentalidades que sustentam a transfobia estrutural.

A principal contribuição desta pesquisa consiste em evidenciar que a inclusão



previdenciária da população trans deve ser entendida como parte de um movimento mais amplo de democratização social e reconhecimento de identidades historicamente negadas. Somente com um esforço articulado — jurídico, institucional, político e cultural — será possível romper o ciclo de invisibilidade e assegurar às pessoas transgênero o pleno exercício de sua cidadania, dignidade e pertencimento à comunidade política.

## REFERÊNCIAS

- AGAMBEN, Giorgio. Estado de exceção. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Criminologia e feminismo: interseções necessárias. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 29, n. 169, p. 325-348, 2021.
- ANTRA – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS. Dossiê dos assassinatos e da violência contra travestis e transexuais brasileiras em 2024. São Paulo: ANTRA, 2024. Disponível em: <https://antrabrasil.org/>. Acesso em: 2 jun. 2025.
- ARPEN BRASIL. Cartilha: mudança de nome e gênero. 2024. Disponível em: <https://arpenbrasil.org.br/wp-content/uploads/2024/12/Mudanca-de-Nome-Cartilha-2024-ver3-1-2.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2025.
- BARATTA, Alessandro. Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal. 6. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.
- BATISTA, Nilo. Introdução crítica ao direito penal brasileiro. 12. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Decreto nº 8.727, de 28 de abril de 2016. Dispõe sobre o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 abr. 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8727.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8727.htm). Acesso em: 2 jun. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.275. Rel. Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2691371>. Acesso em: 2 jun. 2025.
- BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Recurso Inominado n.º 827732394. São Vicente, SP. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-3/827732394/inteiro-teor-827732651>. Acesso em: 2 jun. 2025.
- BRASIL. Jusbrasil. Princípio constitucional da igualdade. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/principio-constitucional-da-igualdade/2803750>. Acesso em: 2 jun. 2025.
- BRASIL. Jusbrasil. Dignidade da pessoa humana na Constituição Federal de 1988. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/dignidade-da-pessoa-humana-na-constituicao-federal-de-1988/315805239>. Acesso em: 2 jun. 2025.
- CAMPOS, Luana da Silva. A transexualidade e o seu reflexo no direito previdenciário brasileiro em face da adoção legislativa e jurisprudencial. *Revista Iuris et Scientia*, v. 2, n. 1, p. 12-25, jan./jun. 2021.
- CÉSAR, Heloísa Helena Silva; PANCOTTI, Heloísa Helena Silva. Previdência e seguridade social para transexuais e travestis. *Revista Reta*, v. 3, n. 2, p. 77-92, 2020.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Relatório de Pesquisa: Audiências de Custódia. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 14 set. 2025.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Relatório de Monitoramento das Audiências de Custódia. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 14 set. 2025.
- DAVIS, Angela. Estarão as prisões obsoletas? Rio de Janeiro: Difel, 2018.
- DEPEN – DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN Mulheres. Brasília: Ministério da Justiça, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/depen>. Acesso em: 14 set. 2025.
- FASSIN, Didier. How is critique? Apresentação no PPGD/UFPR – Direito Civil Contemporâneo, 14 maio 2020.
- FERREIRA, João Victor. Direitos previdenciários da população trans no Brasil: desafios e perspectivas. *Revista de Estudos Sociais e Jurídicos*, v. 9, n. 2, p. 145-166, 2021.
- GARLAND, David. A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Revan, 2001.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO. Ajustes na idade mínima e nas regras de transição para pedir aposentadoria já estão em vigor. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/noticias/ajustes-na-idade-minima-e-nas-regras-de-transicao-para-pedir-aposentadoria-ja-estao-em-vigor-confira>. Acesso em: 2 jun. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). Coordenação-Geral de Administração de Informações do Segurado. Processo n.º 18800.117670/2025-71, 24 mar. 2025.

MACHADO, Fernando. Aposentadoria da pessoa transexual: aposentadoria por tempo de contribuição e por idade nos casos de mudança de sexo. p. 66-71.

MENDES, Soraia da Rosa. Criminologia feminista: novos paradigmas. São Paulo: Saraiva, 2021.

NÚCLEO DO CONHECIMENTO. Direito dos transgêneros. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/educacao/direito-dos-transgeneros>. Acesso em: 2 jun. 2025.

OLIVEIRA, Thiago; ALMEIDA, Fernanda; VALLE, Lucas. Identidade de gênero e direitos previdenciários: desafios institucionais no Brasil. Revista Brasileira de Direitos Humanos, v. 12, n. 2, p. 210-233, 2023.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SCHNEIDER, Maite. Empregabilidade de pessoas trans. Você RH, 28 jun. 2023. Disponível em: <https://vocerh.abril.com.br/diversidade/empregabilidade-de-pessoas-trans/>. Acesso em: 2 jun. 2025.

UNESP – Universidade Estadual Paulista. Diversidade sexual e de gênero: pessoas transgênero. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://educadiversidade.unesp.br/transgeneros/>. Acesso em: 2 jun. 2025.

YOGYAKARTA. Princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero. 2007. Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/bitstream/192/10895/1/principiosdeyogyakarta.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2025.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal. 6. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

# ORGANIZAÇÃO

## **Tharsila Maynardes Dallabona Fariniuk**

Arquiteta e Urbanista, Graduada em Engenharia de Produção, Mestre e Doutora em Gestão Urbana pela PUCPR. Estágio pós-doutoral na linha de Planejamento Urbano e Regional. Especialista em Inovação e Tecnologias para Educação pela UTFPR. Especialista em História da Arquitetura e Urbanismo pela FAMEESP. Professora de cursos de graduação e pós-graduação. Professora da Unifacear.



182

## **Andreia Helena Pasini Guareski**

Administradora e Bacharel em Ciências Contábeis. Doutoranda em Desenvolvimento Rural Sustentável Mestre em Desenvolvimento Regional e Agronegócio. Desenvolve pesquisas na área do agronegócio, empreendedorismo, agricultura familiar e cadeia da tilapicultura. Diretora acadêmica do Centro Universitário Unifacear.



# AGRADECIMENTOS

Aos autores e autoras dos textos aqui apresentados, pela confiança depositada neste trabalho e suporte no processo de organização dos textos.

Aos professores e professoras da Unifacear que integram essa publicação enquanto autores e orientadores das pesquisas aqui apresentadas, pelo esforço na formação de profissionais de excelência a partir de metodologias inovadoras e diferenciadas.

Aos alunos, alunas, egressos e egressas que também compõem esse volume como autores

Aos coordenadores, coordenadoras e direção acadêmica, pelo comprometimento em seu trabalho e pela confiança depositada nas atividades de pesquisa.

À UNIFACEAR como um todo, por todo o suporte para o desenvolvimento das atividades de pesquisa.

# SABERES UNIFACEAR

## 2025