



JUSTIÇA



ÉTICA



CIDADANIA



CONHECIMENTO



ANAIIS ACADÊMICOS DO CURSO DE DIREITO

Coletânea Prof.^a Gislaine Esther Lubas Moreira Moura



Volume I – Nº 1 - 2026



FACULDADE
prime[®]



Grupo
Prime[®]
DE ENSINO

CAMPO GRANDE-MS



ANAIS ACADÊMICOS DO CURSO DE DIREITO

ANAIS ACADÊMICOS DO CURSO DE DIREITO

VOLUME I Nº 1 – 2026

Organização Editorial

Prof.^a Rosângela Vargas Cassola

Coordenação do Curso de Direito

Prof. Luiz Carlos Rodrigues Saldanha Júnior

Direção de Ensino

Prof.^a Rosângela Vargas Cassola

Diretor Financeiro

Sr. Heraldo Júnior

Mantenedor da Faculdade Prime

Dr. Alex Vieira Passos

Campo Grande – MS

Junho/2026

FICHA CATALOGRÁFICA

A532

Anais Acadêmicos do Curso de Direito / Faculdade Prime; organização editorial Rosangela Vargas Cassola. – Volume I (2026). – Campo Grande, MS: Faculdade Prime, 2026.

230p.: il.; PDF.

Publicação eletrônica destinada à divulgação da produção acadêmica discente do Curso de Direito da Faculdade Prime.

Inclui editorial, sumário, artigos científicos e referências bibliográficas.

Modo de acesso: publicação digital (PDF).

1. Direito. 2. Pesquisa jurídica. 3. Produção científica discente. 4. Ensino superior. 5. Ciências jurídicas. I. Cassola, Rosangela Vargas, org. II. Faculdade Prime. III. Título.

CDD 340

HOMENAGEM

In Memoriam

Prof.^a Gislaine Esther Lubas Moreira Moura

A Faculdade Prime dedica o Volume I dos Anais Acadêmicos do Curso de Direito à memória da saudosa Prof.^a Gislaine Esther Lubas Moreira Moura, que integrou o corpo docente desta instituição e deixou sua contribuição na formação acadêmica de inúmeros estudantes.

Sua trajetória foi marcada pelo compromisso com a educação, pelo incentivo ao conhecimento e pela dedicação ao ensino jurídico. Por meio de sua atuação docente, participou da construção de saberes, inspirou acadêmicos e contribuiu para o fortalecimento da missão educacional da Faculdade Prime.

Embora sua partida, em janeiro de 2026, tenha deixado saudades entre colegas, acadêmicos e amigos, seu legado permanece presente na história da instituição e na memória daqueles que tiveram o privilégio de compartilhar sua convivência e seus ensinamentos.

Ao dedicarmos esta primeira edição dos Anais Acadêmicos do Curso de Direito à sua memória, registramos nosso reconhecimento, respeito e gratidão por sua contribuição à educação e à formação de tantas vidas.

À Prof.^a Gislaine Esther Lubas Moreira Moura, nossa eterna homenagem.

Campo Grande/MS, 2026.

Faculdade Prime

EXPEDIENTE

ANAIS ACADÊMICOS DO CURSO DE DIREITO – VOLUME I – 2026

Publicação científica do Curso de Direito da Faculdade Prime, destinada à divulgação da produção acadêmica discente, incentivando a pesquisa, a iniciação científica e a construção do conhecimento jurídico comprometido com os desafios contemporâneos da sociedade.

Conselho Editorial

Prof. Alex Vieira Passos

Prof.^a Josimara Nolasco Rondon

Prof. Luiz Carlos Rodrigues Saldanha Júnior

Prof.^a Rosangela Vargas Cassola

Prof.^a Rose Ângela V. P. Bueno

Organização

Prof.^a Dra. Rosangela Vargas Cassola

Revisão

Prof.^a Dra. Josimara Nolasco Rondon

Bibliotecária Elaine Martines Echeverria. CRB -3763

Diagramação

Quelis Patrícia Guerra Johann

Endereços Institucionais

Rua Brasil, nº 616 – Monte Castelo - Campo Grande/MS

Rua Abílio da Silveira Barbosa, nº 170 – São Francisco - Campo Grande/MS

Contato Institucional

- primedirecao@faprime.com.br
- www.revistasprime.com.br

APRESENTAÇÃO

A Faculdade Prime tem a satisfação de apresentar o **Volume I dos Anais Acadêmicos do Curso de Direito – 2026**, publicação que reúne a produção científica desenvolvida por acadêmicos comprometidos com a pesquisa, a reflexão crítica e a construção do conhecimento jurídico.

A presente obra representa um importante marco na trajetória acadêmica da instituição, consolidando o compromisso com a iniciação científica como instrumento de fortalecimento da formação universitária. Mais do que requisito acadêmico, a pesquisa constitui espaço de investigação, aprofundamento teórico e desenvolvimento do pensamento crítico, permitindo que os estudantes ampliem sua compreensão acerca dos fenômenos jurídicos, sociais, econômicos e tecnológicos que permeiam a sociedade contemporânea.

Os estudos reunidos neste volume contemplam algumas das mais relevantes discussões jurídicas da atualidade. Os artigos abordam temas relacionados à transformação digital e seus impactos no Direito, à inovação tecnológica, à proteção dos direitos fundamentais, à efetividade da prestação jurisdicional, às relações de consumo, à administração pública, à regularização imobiliária e às políticas públicas voltadas à promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana.

A diversidade temática presente nesta publicação evidencia não apenas a amplitude do campo jurídico, mas também a capacidade dos acadêmicos de analisar criticamente questões complexas e propor reflexões alinhadas às demandas de uma sociedade em constante transformação. Ao mesmo tempo, demonstra o papel da educação superior na formação de profissionais capazes de aliar conhecimento técnico, responsabilidade social e compromisso ético.

A Faculdade Prime acredita que o conhecimento produzido no ambiente acadêmico deve transcender os limites da sala de aula e contribuir para o fortalecimento das instituições, da cidadania e do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, os Anais Acadêmicos do Curso de Direito constituem um espaço permanente de valorização da pesquisa, de incentivo à produção intelectual e de divulgação do conhecimento científico produzido por seus estudantes.

Registramos nosso reconhecimento aos acadêmicos autores dos trabalhos publicados, aos professores orientadores, à Coordenação do Curso de Direito e a todos os colaboradores que

contribuíram para a concretização desta obra. Que este primeiro volume represente o início de uma tradição acadêmica duradoura e inspire novas pesquisas, novos debates e novas produções científicas nos anos vindouros.

Desejamos a todos uma excelente leitura.

Prof. Me. Luiz Carlos Rodrigues Saldanha Júnior
Coordenador do Curso de Direito
Faculdade Prime

EDITORIAL

A produção científica no curso de graduação representa uma importante oportunidade de aprofundamento teórico, desenvolvimento do pensamento crítico e aproximação dos acadêmicos com os desafios concretos da realidade jurídica. Os trabalhos reunidos neste volume refletem o compromisso dos estudantes do Curso de Direito da Faculdade Prime com a pesquisa, a análise crítica da legislação e a busca por respostas jurídicas voltadas às demandas contemporâneas da sociedade.

Os artigos que compõem esta edição abordam temáticas de elevada relevância acadêmica e social, contemplando discussões relacionadas à transformação digital e seus impactos sobre o Direito, à inovação tecnológica, à proteção dos direitos fundamentais, à efetividade da prestação jurisdicional, às relações de consumo, à administração pública, à regularização imobiliária e às políticas públicas de promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana.

Cleber Eduardo Amaral da Silva apresenta o artigo “Desafios Jurídicos, Éticos e Operacionais na Implementação da Inteligência Artificial em Compliance”, no qual analisa os impactos da inteligência artificial nos programas de integridade corporativa, discutindo questões relacionadas à governança, proteção de dados, responsabilidade e mitigação de riscos.

Antônio Auto da Silva, com orientação do professor Marcelo Bonotto Demirdjian, desenvolve o estudo “Reequilíbrio Econômico-Financeiro em Contratos Públicos”, abordando os mecanismos jurídicos destinados à preservação da equação econômico-financeira dos contratos administrativos e sua importância para a segurança jurídica nas relações entre Administração Pública e particulares.

No artigo “Violação ao Princípio da Boa-fé, em Consequência, Deslealdade Processual e Abuso de Direito em Ação no Processo Civil”, Luciano Fiorini Filho promove uma reflexão sobre a ética processual, a litigância de má-fé e os instrumentos previstos pelo ordenamento jurídico para assegurar a lealdade e a efetividade da prestação jurisdicional.

Dione Alvarenga da Silva contribui com o estudo “Fake News e Liberdade de Expressão: Limites Constitucionais e Desafios Jurídicos na Era Digital”, examinando a tensão existente entre a liberdade de manifestação do pensamento e a necessidade de enfrentamento da desinformação em uma sociedade cada vez mais conectada digitalmente.

João Aparecido de Almeida apresenta o artigo “Relação Jurídica das Startups e o Marco Legal das Inovações nas Empresas de Pequeno e Médio Porte”, analisando os avanços legislativos

voltados ao incentivo da inovação, da atividade empreendedora e da segurança jurídica para novos modelos de negócios.

Kaio Márcio Barbosa de Brito discute “As Condições para a Concessão da Tutela Provisória da Evidência no Código de Processo Civil e sua Vinculação ao Processo de Cognição Judicial”, destacando a relevância desse instrumento processual para a efetividade da jurisdição e para a adequada distribuição do tempo no processo.

Giseli Rodrigues Domingos apresenta “Sala Lilás – Modelo Humanizado de Proteção, Justiça e Acolhimento às Mulheres”, estudo que evidencia a importância das políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica e o papel do acolhimento humanizado na garantia dos direitos das mulheres.

No artigo “A Atuação Notarial na Usucapião Extrajudicial: Instrumento de Eficiência e Garantia Jurídica”, Gissele Gelli Sardeti analisa os avanços promovidos pela desjudicialização e o papel desempenhado pelos serviços notariais e registrais na regularização imobiliária e na promoção da segurança jurídica.

Joicimara Teles Irala desenvolve o tema “O Papel dos Influenciadores Digitais no Marketing Online: Estratégias Publicitárias Abusivas e Enganosas nas Relações de Consumo”, refletindo sobre os desafios impostos pelas novas formas de publicidade digital e a necessidade de proteção efetiva dos consumidores.

Luciana Tinoco Machado apresenta o estudo “Doação de Bens à Administração Pública”, examinando os aspectos jurídicos que envolvem a transferência de bens ao Poder Público, seus requisitos legais e sua importância para a consecução do interesse coletivo.

Pedro da Silva Araújo aborda o tema “Liberdade Religiosa e Discurso de Ódio: Os Limites da Manifestação do Dogma Cristão em Face da Comunidade LGBTIQAPN+”, promovendo importante debate sobre direitos fundamentais, liberdade de crença, dignidade humana e combate à discriminação em uma sociedade plural e democrática.

Os artigos reunidos neste volume demonstram o comprometimento dos acadêmicos do Curso de Direito da Faculdade Prime com a pesquisa científica, o pensamento crítico e a busca por soluções jurídicas voltadas aos desafios da contemporaneidade. Mais do que um exercício acadêmico, esta publicação representa a materialização do conhecimento produzido no ambiente universitário e reafirma o papel da educação superior como instrumento de transformação social.

Embora distintos em seus objetos de estudo, os trabalhos convergem na defesa do fortalecimento das instituições, da responsabilidade jurídica e da construção de soluções compatíveis com os valores do Estado Democrático de Direito. Trata-se de uma produção

acadêmica que evidencia o compromisso dos autores com a pesquisa científica, a análise crítica da legislação e a busca por respostas jurídicas adequadas às demandas da contemporaneidade.

A Faculdade Prime reafirma, por meio desta publicação, seu compromisso com a formação acadêmica de excelência, com o incentivo à iniciação científica e com a valorização da pesquisa como instrumento de transformação social. A produção do conhecimento jurídico ultrapassa os limites da sala de aula e se consolida como ferramenta essencial para a compreensão dos fenômenos sociais e para o aprimoramento das práticas profissionais e institucionais.

A Organização Editorial agradece aos autores, professores orientadores e colaboradores que contribuíram para esta obra e deseja que os estudos aqui publicados inspirem novas pesquisas, ampliem debates e fortaleçam a produção científica no âmbito jurídico.

Prof.^a Dra. Rosangela Vargas Cassola

Organização Editorial

Faculdade Prime

SUMÁRIO

Desafios jurídicos, éticos e operacionais na implementação da inteligência artificial em compliance.....	11
Reequilíbrio econômico – financeiro em contratos	30
Violação ao princípio da boa-fé, em consequência, deslealdade processual e abuso de direito em ação no processo civil.....	42
Fake news e liberdade de expressão: limites constitucionais e desafios jurídicos na era digital.....	57
Relação jurídica das startups e o marco legal das inovações nas (epmp) empresa de pequeno e médio porte.....	79
As condições para a concessão da tutela provisória da evidência no código de processo civil e sua vinculação ao processo de cognição judicial.....	99
Sala lilás – modelo humanizado de proteção, justiça e acolhimento às mulheres.....	121
A atuação notarial na usucapião extrajudicial: instrumento de eficiência e garantia jurídica.....	137
O papel dos influenciadores digitais no marketing online: estratégias publicitárias abusivas e enganosas nas relações de consumo.....	153
Doação de bens à administração pública.....	176
Liberdade Religiosa e Discurso de Ódio: Os Limites da Manifestação do Dogma Cristão em face da Comunidade LGBTIQAPN+.....	210

DESAFIOS JURÍDICOS, ÉTICOS E OPERACIONAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL EM COMPLIANCE

Cleber Eduardo Amaral da Silva
Faculdade Prime

RESUMO

Este artigo analisa os desafios jurídicos, éticos e operacionais decorrentes da implementação de sistemas de Inteligência Artificial (IA) em programas de *compliance* corporativo. Partindo da evolução do instituto do *compliance* no ordenamento brasileiro, o estudo estabelece a governança de IA sob a ótica regulatória, posicionando a proteção de dados pessoais como seu alicerce normativo fundamental. A análise investiga os dilemas éticos centrais, notadamente o viés algorítmico e a discriminação, a opacidade dos modelos (caixa-preta) em tensão com a explicabilidade (XAI), e os desafios à atribuição de responsabilidade (*accountability*). Identificam-se, ainda, obstáculos operacionais críticos, como a integração com sistemas legados (MLOps), os custos totais (TCO) e a escassez de competências híbridas. Conclui-se que soluções meramente técnicas são insuficientes, sendo mandatório um arcabouço de governança robusto, integrado ao ciclo de vida da IA, que assegure *privacy by design*, monitoramento contínuo, trilhas de auditoria verificáveis e efetiva supervisão humana qualificada como estratégia central de mitigação de riscos.

PALAVRAS-CHAVE: Inteligência Artificial; *Compliance*; Governança de IA; Viés Algorítmico; Proteção de Dados.

ABSTRACT

This article analyzes the legal, ethical, and operational challenges arising from the implementation of Artificial Intelligence (AI) systems in corporate compliance programs. Starting from the evolution of the compliance institute in the Brazilian legal system, the study establishes AI governance from a regulatory perspective, positioning the protection of personal data as its fundamental normative foundation. The analysis investigates the central ethical dilemmas, namely algorithmic bias and discrimination, the opacity of models (black box) in tension with explainability (XAI), and the challenges to *accountability*. Critical operational obstacles are also identified, such as integration with legacy systems (MLOps), total cost of ownership (TCO), and the competence of hybrid competencies. It concludes that merely technical solutions are insufficient, and a robust governance *framework*, integrated into the AI lifecycle, is mandatory, ensuring *privacy by design*, continuous monitoring, verifiable audit trails, and effective human oversight managed as a central risk mitigation strategy.

KEYWORDS: Artificial Intelligence; Compliance; AI Governance; Algorithmic Bias; Data Protection.

1. Introdução

A incorporação de sistemas de Inteligência Artificial em programas de *compliance* corporativo tem reconfigurado o campo do Direito Digital, ao intensificar a complexidade normativa, ética e operacional associada aos processos decisórios automatizados. No ordenamento brasileiro, a consolidação do *compliance* como sistema estruturado de integridade, voltado à prevenção, detecção e resposta a desvios, tem origem na internalização progressiva de práticas internacionais e em sua adaptação às necessidades locais de enfrentamento da corrupção e fortalecimento da governança organizacional, conforme registrado pela doutrina nacional. Nesse contexto, a adoção crescente de modelos algorítmicos amplia assimetrias informacionais, introduz novos vetores de risco e exige que organizações revisem seus parâmetros de diligência, transparência e responsabilização, especialmente diante da sensibilidade regulatória de setores que dependem da integridade corporativa.

A literatura especializada demonstra que a governança da IA envolve, simultaneamente, desafios técnicos e sociotécnicos, cuja natureza varia conforme o grau de impacto e opacidade dos sistemas utilizados. Autores distinguem problemas considerados “fáceis”, mitigáveis por práticas organizacionais, como governança de dados, testes de vieses, auditorias de modelos e mecanismos de transparência, e problemas “difíceis”, associados às transformações estruturais da IA como tecnologia de propósito geral e às tensões entre eficiência, justiça e redistribuição de responsabilidades. No Brasil, a proteção de dados pessoais figura como eixo normativo fundamental dessa governança, dado que sustenta a estrutura de responsabilidades de controladores e operadores e proporciona critérios para avaliação de riscos, finalidades e salvaguardas aplicáveis ao tratamento automatizado. Esses elementos convergem com debates sobre explicabilidade, viés algorítmico e confiabilidade, que incluem segurança, justiça, robustez, privacidade e *accountability* como requisitos determinantes para o uso ético e juridicamente admissível de sistemas inteligentes.

A relevância científica, normativa e prática dessa discussão decorre da constatação de que, embora programas de integridade apresentem associação positiva com a implantação de controles internos, a introdução de IA intensifica riscos que extrapolam soluções meramente técnicas. Entre esses riscos, destacam-se a possibilidade de discriminação decorrente de vieses de dados ou modelagem, a opacidade inerente a modelos complexos, a dificuldade de atribuição clara de responsabilidades e a dependência de estruturas robustas de governança de dados. No plano operacional, desafios como integração tecnológica com sistemas legados, custos totais de propriedade e escassez de competências híbridas evidenciam que a automação impõe demandas adicionais às organizações, afetando a maturidade e a eficácia dos seus programas de

conformidade. Em termos sociais e práticos, tais fatores reforçam a necessidade de mecanismos verificáveis de prestação de contas, auditorias contínuas, documentação robusta e supervisão humana qualificada.

Nesse cenário, a problemática que orienta esta investigação pode ser formulada nos seguintes termos: como a integração de sistemas de Inteligência Artificial altera os padrões tradicionais de conformidade e responsabilização em programas de integridade corporativa, e quais desafios éticos, jurídicos e operacionais emergem dessa incorporação? Tal questão implica compreender em que medida requisitos como explicabilidade, mitigação de vieses, proteção de dados pessoais e governança do ciclo de vida da IA podem ser efetivamente operacionalizados, considerando as limitações técnicas e institucionais identificadas na literatura.

O objetivo geral deste estudo consiste em analisar os desafios jurídicos, éticos e operacionais decorrentes da implementação de sistemas de Inteligência Artificial em programas de *compliance* corporativo no Brasil. Para alcançá-lo, estabelecem-se quatro objetivos específicos: caracterizar a evolução histórica e conceitual do *compliance* e sua interação com sistemas inteligentes; examinar dilemas éticos relativos ao viés algorítmico, à opacidade e à responsabilização; avaliar requisitos normativos aplicáveis, especialmente aqueles derivados da proteção de dados pessoais; e identificar obstáculos operacionais referentes à integração tecnológica, custos e competências organizacionais, propondo estratégias de mitigação articuladas ao ciclo de vida da IA.

O alinhamento entre esses objetivos e o percurso investigativo revela articulação coerente entre exame teórico, análise normativa e sistematização de achados empíricos. A caracterização do *compliance* fundamenta-se na doutrina nacional que descreve os pilares de prevenção, detecção e resposta, bem como sua evolução para modelos de autorregulação regulada. A análise dos dilemas éticos decorre de literatura que aborda vieses, explicabilidade e *accountability* como pontos de tensão recorrentes em sistemas automatizados. A avaliação dos requisitos normativos tem por base a centralidade da proteção de dados como estrutura de responsabilização e gestão de riscos, enquanto a identificação dos desafios operacionais deriva de estudos sobre MLOps, integração de sistemas e maturidade organizacional. Por fim, as estratégias de mitigação emergem da síntese desses eixos, destacando *privacy by design*, monitoramento contínuo, documentação auditável e supervisão humana.

Metodologicamente, a pesquisa configura-se como qualitativa, exploratória e descritiva, centrada em revisão bibliográfica abrangente composta por doutrina jurídica, literatura técnica, estudos empíricos e análises comparadas. O corpus abrange autores que examinam governança de

IA, proteção de dados pessoais, viés algorítmico, confiabilidade e desafios de implementação, permitindo sistematização crítica dos principais problemas e propostas de solução identificados na literatura recente. Como limite, reconhece-se a dependência de fontes secundárias e a ausência de estudo de caso ou dados primários, conforme restrito ao escopo do texto-base.

Dessa formulação, deriva-se a pergunta-guia que orienta a investigação: de que modo desafios jurídicos, éticos e operacionais influenciam a implementação de sistemas de Inteligência Artificial em programas de *compliance* corporativo, e como um arcabouço de governança pode mitigá-los de forma eficaz, verificável e alinhada às exigências normativas vigentes?

2. Conceito e Evolução do Compliance no Brasil

No campo empresarial brasileiro, *compliance* consolidou-se como sistema organizado de integridade, orientado à conformidade ética e à gestão de riscos que possam afetar a probidade das relações com o setor público e com stakeholders. A literatura nacional tem descrito a evolução histórica do instituto, inicialmente inspirada em práticas internacionais, mas progressivamente internalizada por organizações brasileiras e pela doutrina especializada (LEAL; RITT, 2014; JAPIASSÚ; FERREIRA, 2022).

Como enfatiza a doutrina, o movimento contemporâneo deslocou o eixo do enfrentamento da corrupção para modelos de autorregulação regulada, conferindo centralidade aos programas internos de integridade como instrumentos de prevenção, detecção e resposta a desvios. Em termos analíticos, “essa mudança de paradigma vem ocorrendo através da implementação de modelos regulamentados de autorregulação [...] com programas de *compliance*” (JAPIASSÚ; FERREIRA, 2022, p. 140). Em paralelo, estudos empíricos em organizações brasileiras de capital aberto indicam associação positiva entre maior aderência aos parâmetros de integridade e maior implantação de controles internos (CASTRO; AMARAL; GUERREIRO, 2019).

A consolidação do *compliance* público segue agenda correlata, voltada a padrões de integridade na Administração, com ênfase em mapeamento de riscos, canais de denúncia, segregação de funções e monitoramento contínuo. No diagnóstico de síntese, “o programa de *compliance* apresenta-se como importante mecanismo de gestão, trazendo normas de integridade e conformidade para os atos da Administração Pública” (POLETTINI, 2021, p. 25).

2.1 Objetivos Estratégicos dos Programas de Integridade

Prevenir: atenua-se a probabilidade de ocorrência de ilícitos por meio de códigos de ética, due diligence de terceiros, treinamento periódico e desenho de controles internos proporcional ao risco (LEAL; RITT, 2014; MATOS; SANTIAGO FILHO, 2024). Evidências nacionais apoiam

que maior aderência aos pilares de integridade correlaciona-se a maior robustez de controles (CASTRO; AMARAL; GUERREIRO, 2019).

Detectar: estruturas como canais de denúncia protegidos, auditorias direcionadas e indicadores de anomalia são essenciais para identificar não conformidades tempestivamente (JAPIASSÚ; FERREIRA, 2022). A literatura empírica setorial registra adoção parcial de mecanismos-chave (canais e comitês), o que sugere espaço para aprimoramento (KRUGER; ZANIN; DECONTO, 2023).

Responder: a resposta efetiva demanda procedimentos investigativos internos, remediação e sanções disciplinares, bem como ajustes estruturais que eliminem vulnerabilidades identificadas — ciclo que retroalimenta a prevenção (JAPIASSÚ; FERREIRA, 2022; CARDOSO; LOIÁCONO NETO; FERRARI, 2024).

Consolidar cultura: integridade é valor organizacional, e sua perenidade depende do exemplo da alta administração, de comunicação clara e de métricas de desempenho associadas à ética (LEAL; RITT, 2014; MATOS; SANTIAGO FILHO, 2024). A consolidação cultural exige monitoramento contínuo e revisões periódicas do programa (POLETTINI, 2021).

2.2 A Importância do Compliance no Ordenamento Jurídico Brasileiro

Sob perspectiva sistêmica, a relevância do *compliance* manifesta-se em três planos interdependentes:

A. Governança e *accountability*: programas bem estruturados reduzem assimetrias informacionais, fortalecem o ambiente de controle e protegem a reputação institucional. Em estudo nacional, fica registrada a aderência substancial aos parâmetros de integridade e a emergência de novos controles, como a função de *compliance officer*: “evidências obtidas na pesquisa indicam [...] que maiores níveis na adesão aos programas de integridade relacionam-se a maiores níveis de implantação de controles internos” (CASTRO; AMARAL; GUERREIRO, 2019, p. 186).

B. Eficiência preventiva-repressiva: ao migrar de um modelo centrado apenas em sanções para outro que combina prevenção e resposta, os programas elevam a capacidade institucional de coibir vantagens indevidas, apurar responsabilidades e recuperar ativos (JAPIASSÚ; FERREIRA, 2022; CARDOSO; LOIÁCONO NETO; FERRARI, 2024).

Assim pela leitura dos artigos acima citados, podemos identificar duas fases para implementação do compliance público: (a) fase ordenatória, voltada ao fortalecimento da

C. Maturidade institucional e gaps de implementação: diagnósticos setoriais mostram ganhos em códigos de ética e treinamentos, mas baixa adesão a comitês de integridade e canais de denúncia em parte das indústrias analisadas, sinalizando trajetória de maturação (KRUGER; ZANIN; DECONTO, 2023). Em termos de desenho, a doutrina recomenda engajamento inequívoco da alta gestão, matriz de riscos dinâmica e auditoria independente para conferir efetividade e credibilidade externa (LEAL; RITT, 2014; MATOS; SANTIAGO FILHO, 2024).

3. Análise legal-regulatória em IA

O debate regulatório sobre inteligência artificial (IA) no Brasil deslocou-se de análises baseado em princípios para propostas operacionais de governança e conformidade organizacional. A literatura recente distingue problemas regulatórios que podem ser enfrentados por mecanismos internos — como governança de dados, transparência e mitigação de vieses — daqueles que exigem reflexão sociotécnica mais ampla acerca dos efeitos transformadores da IA nas organizações e na sociedade (MINKKINEN; MÄNTYMÄKI, 2023). Em paralelo, estudos empíricos com profissionais e formuladores de políticas indicam consenso quanto à centralidade de transparência, prestação de contas e privacidade, ao mesmo tempo em que evidenciam lacunas institucionais de fiscalização e de conhecimento aplicado (KHAN et al., 2023). No contexto brasileiro, a conformidade com a proteção de dados figura como ponto de partida para a governança de sistemas automatizados, com desafios relacionados a legado tecnológico, processos e cultura organizacional (DOURADO; AITH, 2022).

Achados da revisão

3.1.1 Problemas “fáceis” e “difíceis” da governança de IA

A literatura diferencia um “problema fácil”, solucionável provisoriamente por mecanismos organizacionais — gestão de dados, auditoria de modelos, transparência, mitigação de danos —, e um “problema difícil”, associado aos efeitos de longo prazo da IA como tecnologia de propósito geral e às transformações sociotécnicas decorrentes (MINKKINEN; MÄNTYMÄKI, 2023). Para organizações, recomenda-se priorizar soluções pragmáticas de governança sem perder de vista tensões estruturais que emergem com a difusão da IA.

3.1.2 Conformidade organizacional com proteção de dados

Estudos sobre implementação da proteção de dados no Brasil apontam que a adequação demanda ajustes processuais e tecnológicos, inclusive frente a sistemas legados, e depende de coordenação entre áreas técnicas e jurídicas. Tal base sustenta arranjos de governança de IA no país. Na prática, a gestão deve mapear fluxos de dados, justificar finalidades e instituir medidas de prestação de contas e mitigação de riscos desde a concepção de sistemas automatizados (DOURADO; AITH, 2022).

3.1.3 Aplicações em saúde

No setor saúde, o debate brasileiro parte da proteção de dados pessoais como núcleo regulatório para sistemas de IA. Evidenciam-se necessidades de governança de dados sensíveis, segurança e supervisão clínica, com ênfase em transparência e gestão de riscos para evitar vieses diagnósticos e de triagem (DOURADO; AITH, 2022).

3.1.4 Responsabilidade civil e riscos

A doutrina recente sustenta que a proteção de dados no Brasil estrutura regime diferenciado de responsabilidade de controladores e operadores quando danos decorrem do tratamento de dados em sistemas algorítmicos, orientando práticas de gestão de risco e desenho de salvaguardas. Para empresas, isso implica documentação robusta de controles técnicos e organizacionais e planos de resposta a incidentes (DRESCH; FALEIROS JÚNIOR, 2024).

3.1.5 Discriminação algorítmica

Trabalhos nacionais examinam a discriminação algorítmica e discutem mecanismos de controle de vieses à luz de princípios de proteção de dados, destacando a necessidade de avaliações sistemáticas, documentação de critérios de decisão e revisão humana significativa, especialmente em contratações, crédito e consumo (GONÇALVES; BARBARESCO, 2024).

3.1.6 Regulação comparada (UE–Brasil)

Em perspectiva comparada, a literatura identifica convergência quanto à proteção de dados e divergência na abordagem baseada em risco dos marcos de IA, com impacto direto sobre governança corporativa e desenho de controles (PINHEIRO; BATTAGLINI, 2022). Para organizações brasileiras, recomenda-se observar práticas de gestão de risco, documentação técnica e auditoria compatíveis com cenários transnacionais.

3.1.7 **Transparência por cooperação regulatória**

A proposta de “regulação responsiva” sugere que arranjos colaborativos entre reguladores e regulados — apoiados por governança em rede e pirâmide regulatória — podem ampliar a inteligibilidade de sistemas de *machine learning*, favorecendo controles graduais e acordos de melhoria contínua (PEREIRA, 2021).

3.1.8 **Confiabilidade da IA**

A literatura internacional recente sistematiza dimensões de confiabilidade — segurança, equidade, explicabilidade, privacidade, robustez — e recomenda sua operacionalização por métricas e auditorias alinhadas a critérios técnicos e de governança. Para empresas, isso demanda planos de teste de vieses, relatórios de modelos e mecanismos eficazes de contestação (SALLOUM, 2024).

3.1.9 **Evidências empíricas sobre princípios e lacunas**

Pesquisa com profissionais e legisladores reforça transparência, *accountability* e privacidade como princípios críticos, identificando desafios recorrentes: escassez de conhecimento ético aplicado, ausência de marcos legais específicos e órgãos de monitoramento. Tais achados sustentam a priorização de capacitação, governança de riscos e *compliance* transversal (KHAN et al., 2023).

Síntese e implicações para organizações

A revisão converge em três frentes: (i) **governança interna** centrada em dados, modelos e processos (mapa de dados, base legal, inventário de modelos, testes de vieses, explicabilidade proporcional ao risco); (ii) **prestação de contas** com registro auditável de decisões e canais de contestação; (iii) **cooperação regulatória** e padronização setorial para reduzir incertezas e assimetrias. Organizações devem estruturar programas de IA responsável integrados ao *compliance* de proteção de dados, com métricas de desempenho ético, supervisão humana qualificada e processos de melhoria contínua (MINKKINEN; MÄNTYMÄKI, 2023; PINHEIRO; BATTAGLINI, 2022; KHAN et al., 2023; SALLOUM, 2024).

4. Dilemas éticos em IA e Compliance

Este capítulo sintetiza estudos recentes sobre dilemas éticos na interface entre inteligência artificial (IA) e *compliance*, priorizando Brasil e União Europeia. O exame organiza-se em cinco

eixos recorrentes na literatura: (i) viés e discriminação; (ii) opacidade/explicabilidade; (iii) privacidade e proteção de dados; (iv) responsabilização (*accountability*); e (v) governança/gestão de riscos, com atenção a auditoria e avaliações de impacto.

4.1. Viés algorítmico e discriminação

A literatura converge que vieses de dados, modelagem e uso podem produzir resultados discriminatórios em contextos de alto impacto (crédito, emprego, consumo). Revisões recentes descrevem métricas de equidade (p. ex., *equalized odds*, *demographic parity*) e estratégias de mitigação (pré-processamento, aprendizagem *fairness-aware*, auditorias) como respostas técnicas necessárias, porém insuficientes na ausência de governança organizacional e supervisão humana eficaz (SAMALA; RAWAS, 2025; LI et al., 2023). Em cenário corporativo, conselhos e áreas de *compliance* lidam com a tensão entre inovação e deveres de prudência, transparência e controle. A adoção de IA amplia assimetrias informacionais e redistribui responsabilidades, demandando novos arranjos de supervisão, políticas de dados e definição explícita de apetite a risco (KALKAN, 2024). Evidências empíricas sugerem que transparência, *accountability* e privacidade são princípios priorizados, enquanto persistem lacunas de fiscalização e de conhecimento aplicado (KHAN et al., 2023).

4.2 Opacidade, explicabilidade e transparência

A opacidade — especialmente em *deep learning* — tensiona o direito à justificação e o princípio de auditabilidade. Estudos destacam que técnicas de XAI (v.g., LIME, SHAP) podem reduzir assimetrias cognitivas, expor correlações espúrias e fortalecer a governança de modelos; contudo, explicações instáveis ou descontextualizadas comprometem a confiabilidade se não houver validação e documentação adequadas (ANDRADE; ALVES, 2024; LI et al., 2023). Revisões de IA confiável incluem explicabilidade como requisito transversal, ligado a robustez, segurança e justiça, e defendem artefatos de *compliance* para registrar proveniência e limitações das explicações (KOWALD et al., 2024).

4.3 Privacidade e proteção de dados

No Brasil, práticas de proteção de dados — inclusive elaboração de relatórios de impacto quando operações apresentem alto risco — estruturam a gestão de riscos associada a sistemas de IA, com ênfase em mapeamento de dados de treino e de entrada, finalidade, bases legais, riscos residuais, governança de terceiros e registros de operações. Em paralelo, na União Europeia, a

regulação específica de IA adota abordagem baseada em risco, impondo requisitos reforçados de gestão de riscos, governança de dados, transparência, supervisão humana e documentação técnica a sistemas classificados como de alto risco. Em ambos os contextos, a ênfase recai em processos verificáveis, evidências reproduzíveis e proporcionalidade de salvaguardas.

4.4. Responsabilização (*accountability*) e atribuição de deveres

A decisão automatizada é socio-técnica (dados, modelos, operadores, fornecedores), o que desafia esquemas tradicionais de responsabilização. Sínteses de IA confiável propõem *accountability* como eixo integrador, com definição clara de papéis ao longo da cadeia de valor e trilhas de auditoria de dados e modelos (LI et al., 2023). Estudos empíricos apontam que transparência processual, monitoramento contínuo e mecanismos efetivos de contestação são critérios valorizados por profissionais e reguladores; a ausência de órgãos de monitoramento e a baixa alfabetização ética dificultam a implementação (KHAN et al., 2023).

4.5. Governança de IA e risco: problemas “fáceis” e “difíceis”

Propõe-se distinguir um “problema fácil”, mitigável por padrões, processos e auditorias (governança de dados, testes de vieses, documentação e *oversight*), e um “problema difícil”, relativo a tensões valorativas, externalidades e redistribuições de poder decorrentes da IA como tecnologia de propósito geral. A recomendação prática é enfrentar o primeiro sem perder de vista o segundo, evitando reducionismos *techno-solutionist* (MINKKINEN; MÄNTYMÄKI, 2023). Em chave corporativa, sugere-se incorporar a governança de IA à governança de riscos empresariais (*ERM*), com apetite de risco explícito para vieses, robustez, segurança e explicabilidade, e comitês interdisciplinares capazes de arbitrar conflitos entre negócio, engenharia e *compliance* (KALKAN, 2024). Revisões de IA confiável consolidam seis requisitos recorrentes — agência/controle humano, justiça/não discriminação, transparência/explicabilidade, robustez/precisão, privacidade/segurança e *accountability* — como base para controles verificáveis e evidência auditável (KOWALD et al., 2024).

4.6 Auditoria e avaliação de impacto

Há consenso quanto ao papel de auditorias técnicas e organizacionais (internas e independentes) para reduzir assimetria informacional e sustentar *accountability*. Nos marcos brasileiro e europeu, a documentação técnica, os registros, o monitoramento *pós-mercado* e as avaliações de impacto, quando aplicáveis, favorecem a rastreabilidade e a testabilidade de

salvaguardas. Na prática, auditorias devem combinar testes de vieses e robustez, revisão de dados e *features*, validação de explicações e provas de controle (políticas, *playbooks*, logs), permitindo reconstruir e justificar decisões perante autoridades e *stakeholders*.

4.7. Síntese crítica

As respostas exclusivamente técnicas ao viés e à opacidade são necessárias, mas insuficientes. A literatura recomenda governança com papéis e controles distribuídos, documentação robusta, supervisão humana qualificada e avaliações de impacto situadas no contexto de uso. O padrão de diligência desloca-se para processos verificáveis e evidências auditáveis, ao passo que estruturas de proteção de dados fornecem base para gestão de riscos por meio de relatórios e registros. Persiste o “problema difícil” de equilibrar eficiência e justiça, inovação e segurança — um desafio de ética aplicada, direito e gestão, mais do que de atributos isolados (MINKKINEN; MÄNTYMÄKI, 2023; LI et al., 2023; KOWALD et al., 2024; KHAN et al., 2023).

5. Diretrizes e Estratégias de Mitigação

A adoção de sistemas de IA em ambientes de *compliance* demanda arquitetura de governança que atravesse todo o ciclo de vida do sistema, integrando processos decisórios, privacidade e gestão contínua de riscos. A mitigação não é episódica: requer mecanismos técnicos e operacionais combinados a salvaguardas ético-organizacionais, com monitoramento pós-implantação e revisão sistemática de desempenho e impactos (ANDRADE; ALVES, 2024; DOURADO; AITH, 2022). Converge a literatura — inclusive no contexto brasileiro — para um arcabouço multidisciplinar com mapeamento de riscos e dados, técnicas de explicabilidade (XAI), testes de viés, pontos de intervenção humana e trilhas de auditoria (SAMALA; RAWAS, 2024; SUMARLIN; KUSUMAJAYA, 2024).

5.1 Governança, Risco e Ciclo de Vida

A governança inicia-se com definição e escopo: clarificar objetivos de *compliance*, delimitar papéis (TI, jurídico, *compliance*, negócios) e priorizar casos de uso conforme sensibilidade de dados e impacto regulatório (ALMADA; MARANHÃO, 2023). A seguir, impõe-se avaliação de risco abrangente, que considere não só exposição sancionatória e impactos à privacidade, mas também discriminação algorítmica e efeitos sociais (GONÇALVES; BARBARESCO, 2024; SAMALA; RAWAS, 2024). A responsabilização organizacional recomenda explicitar papéis de controladoria e operação de dados e instituir canais formais de

contestação, revisão e correção de decisões automatizadas. Em termos de engenharia, práticas de design modular (APIs) e compatibilidade com legados facilitam auditorias e reduzem custos de transição. O êxito depende, adicionalmente, de capacitação e gestão da mudança, articulando fluxos técnicos e humanos para reduzir riscos de descontinuidade e assegurar aderência (CHUI et al., 2018; DAVENPORT; KALAKOTA, 2019).

“A priorização dos casos de uso deve considerar impacto e sensibilidade de dados” (ALMADA; MARANHÃO, 2023, p. 1).

5.2 Governança de Dados e Mitigação de Vieses

A governança de dados é eixo estruturante: exige inventário e trilhas de tratamento, minimização, e controles de acesso por necessidade e função (DOURADO; AITH, 2022). Na dimensão ética-jurídica, testes de viés e de justiça devem ser incorporados ao *pipeline* (sequência de etapas para concluir um processo) de MLOps, com métricas de não discriminação em desenvolvimento e operação (KHAN et al., 2023; SAMALA; RAWAS, 2024; RANE; CHOUDHARY; RANE, 2024). Esses testes devem cobrir desempenho diferencial por grupos, estabilidade temporal e *robustez a drift* (capacidade do modelo manter seu bom desempenho e precisão mesmo quando as características dos dados de entrada ou o relacionamento entre as variáveis mudem) com documentação replicável e revisão por pares internos.

“A mitigação de vieses é parte integrante do desenho ético do sistema” (RANE; CHOUDHARY; RANE, 2024, p. 23).

XAI e controles de *justiça* tendem a elevar a auditabilidade e a confiança social (ANDRADE; ALVES, 2024).

5.3 Privacidade desde a Concepção e Conformidade Regulatória

A estratégia de mitigação deve iniciar com mapeamento legal e regulatório pertinente ao domínio, identificando fundamentos de tratamento de dados pessoais e requisitos setoriais aplicáveis. No plano operacional, a conformidade exige mapear todo o ciclo de tratamento, vincular finalidades a fundamentos adequados e assegurar meios para exercício de direitos como acesso, correção e revisão (AHMADI, 2023; DOURADO; AITH, 2022). O mecanismo preferencial é *privacy-by-design* (privacidade desde a concepção), com avaliações de impacto à proteção de dados desde as fases iniciais do projeto, documentação de salvaguardas e controles de minimização (RANE; CHOUDHARY; RANE, 2024; FAVORETTO; SMANIOTTO, 2024).

“A proteção deve ser incorporada desde a concepção do sistema” (DOURADO; AITH, 2022, p. 80).

5.4 Transparência, Explicabilidade (XAI) e Supervisão Humana

A redução de risco jurídico em decisões automatizadas depende de auditabilidade e inteligibilidade. Técnicas de XAI ajudam a diminuir a opacidade de modelos de *caixa-preta* e a comunicar limitações e incertezas a públicos técnicos e não técnicos (ANDRADE; ALVES, 2024; KALKAN, 2024). Em paralelo, requer-se documentação técnica acessível, *datasheets* (*documento técnico que detalha as especificações*) de dados/modelos e manuais de decisão. A supervisão humana deve prever pontos de intervenção e critérios de escalonamento, com papéis e responsabilidades nomeados, de modo a materializar o direito à revisão de decisões automatizadas (SUSILO; SUSANTO, 2024; SUMARLIN; KUSUMAJAYA, 2024; DOURADO; AITH, 2022).

“XAI visa ‘reduzir a opacidade’ e ‘endereço vieses’ em modelos algorítmicos” (ANDRADE; ALVES, 2024, p. 3).

5.5 Validação, Monitoramento Contínuo e Auditoria

Após a implantação, o ciclo de vida se prolonga com validação independente, testes de robustez, monitoramento contínuo de desempenho e *drift*, e auditorias periódicas. Recomenda-se a separação de funções entre quem desenvolve e quem valida, além de registrar mudanças de versão (modelo/dados) e resultados de testes. Em auditorias, deve-se cruzar evidências técnicas (métricas, *logs*, relatórios de XAI) e evidências organizacionais (atas, treinamentos, *playbooks*), garantindo traçabilidade. (SCULLEY et al., 2015; ANDRADE; ALVES, 2024”).

6. Obstáculos Operacionais

A literatura converge em três blocos de entraves: (i) integração e infraestrutura; (ii) custos e retorno econômico; e (iii) competências e cultura. Por serem interdependentes, sua negligência eleva exposição a riscos e pode fragilizar evidências de conformidade (SUMARLIN; KUSUMAJAYA, 2024; AHMADI, 2023).

6.1 Integração de Sistemas e Infraestrutura Legada

A acoplagem de modelos ao ecossistema tecnológico vigente requer arquitetura, engenharia de dados e desenvolvimento operando de modo orquestrado, com MLOps como rotina operacional (HECHLER; OBERHOFER; SCHAECK, 2020).

A compatibilidade com legados (ERP, GRC) impõe APIs customizadas e adaptações de esquema/formatos, criando pontos de falha e retrabalho. Governança e qualidade de dados — metadados consistentes, rastreabilidade, dados rotulados — são condição de confiabilidade de predições e explicações (SUMARLIN; KUSUMAJAYA, 2024; HECHLER; OBERHOFER; SCHAECK, 2020).

Para produção estável e auditável, são necessários: testes automatizados, monitoramento contínuo (detecção de *drift*), procedimentos de reversão, e controles de auditabilidade (logs de decisão, privacidade, trilhas de auditoria) desejados by design (HECHLER; OBERHOFER; SCHAECK, 2020; SUMARLIN; KUSUMAJAYA, 2024; SHAIK, 2024).

6.2 Custos, Investimentos e Retorno Financeiro

Os dispêndios se desdobram em CAPEX (computação on-premise ou nuvem, storage, ferramentas) e OPEX (inferência, retreinamento, monitoramento, auditorias) compondo o TCO; somam-se custos intangíveis (governança de dados, avaliações de impacto, documentação técnica) (AHMADI, 2023; SHAIK, 2024).

Ainda assim, ganhos operacionais — throughput de análises, queda de falsos positivos e otimização de processos — sustentam ROI no médio/longo prazo, desde que o TCO seja confrontado com eficiências esperadas (SUSILO; SUSANTO, 2024).

6.3 Capacitação, Competências e Cultura Organizacional

A escassez de perfis híbridos (engenharia de dados, MLOps, auditoria algorítmica, domínio regulatório) é apontada como barreira crítica (SUMARLIN; KUSUMAJAYA, 2024; AHMADI, 2023).

Treinamento estruturado e/ou consultorias especializadas tornam-se linhas recorrentes de orçamento para assegurar operação segura e conformidade contínua, com ênfase em ética em IA e governança (AHMADI, 2023; SUMARLIN; KUSUMAJAYA, 2024; SUSILO; SUSANTO, 2024).

Maturidade organizacional e equipes multidisciplinares (TI, jurídico, *compliance* e negócios) aceleram adoção e facilitam evidências auditáveis. A inserção de supervisão humana (Human-in-the-Loop) demanda redesenho de fluxos e requalificação para validar/contestar decisões algorítmicas (SUMARLIN; KUSUMAJAYA, 2024; RANE; CHOUDHARY; RANE, 2024).

7. Conclusão

O presente estudo analisou os desafios jurídicos, éticos e operacionais decorrentes da implementação de sistemas de Inteligência Artificial em programas de compliance corporativo, evidenciando que a incorporação de modelos algorítmicos reconfigura parâmetros tradicionais de integridade e governança no campo do Direito Digital. Partindo da evolução do compliance no ordenamento brasileiro, de práticas fragmentadas para um sistema estruturado de prevenção, detecção e resposta, verificou-se que a automação decisória intensifica assimetrias informacionais, amplia a complexidade regulatória e exige reforço das salvaguardas de diligência, transparência e responsabilização, especialmente em setores em que a integridade corporativa é condição de legitimidade institucional.

A revisão da literatura indicou que os principais dilemas éticos na interface entre IA e compliance concentram-se no viés algorítmico e na discriminação, na opacidade dos modelos em tensão com a explicabilidade, na proteção de dados pessoais e na *accountability*. A distinção entre “problemas fáceis”, mitigáveis por práticas de governança organizacional (gestão de dados, auditorias, testes de vieses, mecanismos de transparência), e “problemas difíceis”, ligados a efeitos estruturais da IA como tecnologia de propósito geral, mostrou-se útil para compreender os limites de soluções estritamente técnicas. No contexto brasileiro, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) emerge como eixo normativo fundamental dessa governança, orientando a definição de papéis de controladores e operadores, a gestão de riscos e a adoção de salvaguardas como *privacy by design*, avaliações de impacto, registros de operações e supervisão humana significativa ao longo do ciclo de vida dos sistemas.

Nesse cenário, a análise permitiu responder à pergunta de pesquisa sobre como desafios jurídicos, éticos e operacionais influenciam a implementação de sistemas de IA em programas de compliance corporativo e de que maneira um arcabouço de governança pode mitigá-los. Constatou-se que tais desafios não se esgotam em ajustes de engenharia: demandam arquitetura institucional que integre governança de dados, inventário de modelos, métricas de equidade, técnicas de explicabilidade proporcionais ao risco, trilhas de auditoria verificáveis e mecanismos efetivos de contestação de decisões automatizadas. A conjugação entre requisitos de confiabilidade da IA e parâmetros jurídicos de integridade desloca o padrão de diligência para processos verificáveis e evidências auditáveis, nos quais a supervisão humana qualificada e a cultura organizacional de integridade ocupam posição central.

A pesquisa também evidenciou obstáculos operacionais relevantes à implementação segura de IA em compliance: dificuldades de integração com infraestruturas e sistemas legados, necessidade de MLOps como rotina de gestão do ciclo de vida dos modelos, custos totais de

propriedade que incluem investimentos em computação, monitoramento, auditorias e documentação, bem como a escassez de competências híbridas capazes de transitar entre tecnologia, regulação e gestão de riscos. A negligência desses fatores compromete a efetividade dos programas de integridade, pois impede a produção consistente de evidências de conformidade, a estabilidade operacional dos modelos e a adequada prestação de contas perante autoridades e stakeholders.

Diante desse conjunto de achados, conclui-se que soluções meramente técnicas são insuficientes para legitimar o uso de IA em ambientes de compliance. A mitigação eficaz dos riscos identificados exige um arcabouço de governança robusto, integrado ao ciclo de vida da IA, que assegure privacy by design, monitoramento contínuo de desempenho e de vieses, trilhas de auditoria reconstruíveis e efetiva supervisão humana qualificada, em consonância com as exigências normativas vigentes de proteção de dados e integridade corporativa. Como limitação, reconhece-se o caráter exclusivamente bibliográfico da pesquisa, sem estudos de caso ou dados empíricos; por isso, sugere-se, como agenda futura, a realização de investigações empíricas setoriais que avaliem, na prática, a efetividade dos modelos de governança aqui sistematizados e sua capacidade de responder ao “problema difícil” da IA, relativo à distribuição de riscos, poderes e responsabilidades no ecossistema digital.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AHMADI, A. Implementing Artificial Intelligence in IT Management: Opportunities and Challenges. **Asian Journal of Computer Science and Technology**, [S. l.], v. 12, n. 2, p. 37–44, 2023. DOI: 10.51983/ajcst-2023.12.2.3704. Disponível em: <https://ajcst.co/index.php/ajcst/article/view/3704/7611>. Acesso em: 21 out. 2025.

ALMADA, M. A. L.; MARANHÃO, J. Contribuições e limites da Lei Geral de Proteção de Dados para a regulação da inteligência artificial no Brasil. **Revista Direito Público**, Brasília, v. 20, n. 106, p. 385–413, 2023. DOI: 10.11117/rdp.v20i106.6957. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/6957/3079>. Acesso em: 15 set. 2025.

ANDRADE, O. M.; ALVES, M. A. S. Using Explainable Artificial Intelligence (XAI) to reduce opacity and address bias in algorithmic models. **Revista Thesis Juris**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 3–25, 2024. DOI: 10.5585/13.2024.26510. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/thesisjuris/article/view/26510>. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 ago. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm. Acesso em: 15 set. 2025.

CARDOSO, H. R.; LOIÁCONO NETO, V.; FERRARI, F. J. The anti-corruption law and its main aspects: the administrative responsibility procedure, the integrity program and the lenience agreement. **Journal of Law and Corruption Review**, [S. l.], v. 6, p. e076, 2024. DOI: 10.37497/CorruptionReview.6.2024.76. Disponível em: <https://corruptionreview.org/revista/article/view/76>. Acesso em: 1 set. 2025.

CASTRO, P. R.; AMARAL, J. V.; GUERREIRO, R. Aderência ao programa de integridade da lei anticorrupção brasileira e implantação de controles internos. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, v. 30, n. 80, p. 186–201, 2019. DOI: 10.1590/1808-057x201806780. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rcf/article/view/156390>. Acesso em: 1 set. 2025.

CHUI, M. *et al.* **Notes from the AI frontier**: modeling the impact of AI on the world economy. [S. l.]: McKinsey Global Institute, 2018. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/artificial-intelligence/notes-from-the-ai-frontier-modeling-the-impact-of-ai-on-the-world-economy>. Acesso em: 21 out. 2025.

DAVENPORT, T.; KALAKOTA, R. The potential for artificial intelligence in healthcare. **Future Healthcare Journal**, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 94–98, 2019. DOI: 10.7861/futurehosp.6-2-94. Disponível em: <https://doi.org/10.7861/futurehosp.6-2-94>. Acesso em: 21 out. 2025.

DECONTO, A. C.; KRUGER, S. D.; ZANIN, A. Mecanismos de compliance e anticorrupção em indústrias da região sul do Brasil. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, Florianópolis, v. 22, 2023. DOI: 10.16930/2237-766220233344. Disponível em: <https://revista.crcsc.org.br/index.php/CRCSC/article/view/3344>. Acesso em: 1 set. 2025.

DOURADO, D. de A.; AITH, F. The regulation of artificial intelligence for health in Brazil begins with the General Personal Data Protection Law. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 56, p. 80, 2022. DOI: 10.11606/s1518-8787.2022056004461. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/rsp/2022.v56/80/>. Acesso em: 15 set. 2025.

DRESCH, R. de F. V.; FALEIROS JÚNIOR, J. L. de M. Special strict civil liability in Brazil's General Data Protection Law. **Brazilian Journal of Law, Technology and Innovation**, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 98–128, 2024. DOI: 10.59224/bjlti.v2i2.98-128. Disponível em: <https://bjlti.com/revista/article/view/40>. Acesso em: 15 set. 2025.

FAVORETTO, G. M.; SMANIOTTO, A. P. Privacy by Design: fundamentos e aplicações. **Revista FTT**, [S. l.], v. 10, 2024. DOI: 10.69849/revistaft/ni10202410241155. Disponível em: <https://doi.org/10.69849/revistaft/ni10202410241155>. Acesso em: 21 out. 2025.

GONÇALVES, R. V.; BARBARESCO, R. A. Discriminação em algoritmos de inteligência artificial: estudo da LGPD como mecanismo de controle dos vieses discriminatórios. **Análises Jurídicas do Direito Brasileiro Contemporâneo**, [S. l.], v. 6, n. 8, p. 150–156, 2024. DOI: 10.29327/2478266.6.8-25. Disponível em: <https://revistas.unifenas.br/index.php/revistaunifenas/article/view/1215>. Acesso em: 15 set. 2025.

HECHLER, E.; OBERHOFER, M.; SCHAECK, T. The Operationalization of AI. In: **DEPLOYING AI in the Enterprise**. Berkeley: Apress, 2020. p. 115–140. DOI: 10.1007/978-1-4842-6206-1_6. Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-4842-6206-1_6. Acesso em: 4 set. 2025.

- JAPIASSÚ, C. E. A.; FERREIRA, A. L. T. A Lei Anticorrupção e os Programas de Compliance no Brasil. **Revista Científica do CPJM**, [S. l.], v. 1, n. 3, p. 139–151, 2022. DOI: 10.55689/rcpjm.2022.03.008. Disponível em: <https://rcpjm.cpj.uerj.br/revista/article/download/64/81/130>. Acesso em: 1 set. 2025.
- KALKAN, G. The impact of artificial intelligence on corporate governance. **Journal of Corporate Finance Research**, [S. l.], v. 18, n. 2, p. 17–25, 2024. DOI: 10.17323/j.jcfr.2073-0438.18.2.2024.17-25. Disponível em: <https://journals.rcsi.science/2073-0438/article/view/302653>. Acesso em: 20 set. 2025.
- KHAN, A. A. *et al.* AI Ethics: An Empirical Study on the Views of Practitioners and Lawmakers. **IEEE Transactions on Computational Social Systems**, [S. l.], v. 10, n. 6, p. 2971–2984, 2023. DOI: 10.1109/TCSS.2023.3251729. Disponível em: <https://ieeexplore.ieee.org/document/10066257>. Acesso em: 15 set. 2025.
- KOWALD, D. *et al.* Establishing and evaluating trustworthy AI: overview and research challenges. **Frontiers in Big Data**, [S. l.], 2024. DOI: 10.3389/fdata.2024.1467222. Disponível em: <https://www.frontiersin.org/journals/big-data/articles/10.3389/fdata.2024.1467222/full>. Acesso em: 20 set. 2025.
- LEAL, R. G.; RITT, C. F. A previsão dos mecanismos e procedimentos internos de integridade: compliance corporativo na Lei Anticorrupção: sua importância considerada como uma mudança de paradigmas e educação empresarial. **Barbarói**, Santa Cruz do Sul, n. 42, p. 46–63, 2014. DOI: 10.17058/barbaroi.v0i42.5544. Disponível em: <https://seer.unisc.br/index.php/barbaroi/article/view/5544>. Acesso em: 1 set. 2025.
- LI, B. *et al.* Trustworthy AI: From Principles to Practices. **ACM Computing Surveys**, New York, v. 55, n. 9, art. 177, p. 1–46, 2023. DOI: 10.1145/3555803. Disponível em: <https://dl.acm.org/doi/10.1145/3555803>. Acesso em: 20 set. 2025.
- MATOS, M. A. de; SANTIAGO FILHO, L. E. C. O sistema de compliance – visões da OCDE e do Brasil. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, [S. l.], v. 13, n. 2, p. e1438, 2024. DOI: 10.23900/2359-1552v13n2-393-2024. Disponível em: <https://journalppc.com/RPPC/article/view/1438>. Acesso em: 1 set. 2025.
- MINKKINEN, M.; MÄNTYMÄKI, M. Discerning between the “easy” and “hard” problems of AI governance. **IEEE Transactions on Technology and Society**, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 188–194, 2023. DOI: 10.1109/TTS.2023.3267382. Disponível em: <https://ieeexplore.ieee.org/document/10103193>. Acesso em: 15 set. 2025.
- PEREIRA, J. R. L. de. Transparência pela cooperação: como a regulação responsiva pode auxiliar na promoção de sistemas de machine-learning inteligíveis. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 7, n. 1, p. 194–223, 2021. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/37976>. Acesso em: 15 set. 2025.
- PINHEIRO, P. P.; BATTAGLINI, H. B. Artificial Intelligence and Data Protection: A Comparative Analysis of AI Regulation through the Lens of Data Protection in the EU and Brazil. **GRUR International**, [S. l.], v. 71, n. 10, p. 924–932, 2022. DOI: 10.1093/grurint/ikac049. Disponível em: <https://academic.oup.com/grurint/article/71/10/924/6613160>. Acesso em: 15 set. 2025.

POLETTINI, M. R. N. F. Compliance na Administração Pública. **Revista JurisFIB**, Bauru, v. 12, n. 12, p. 25–34, 2021. DOI: 10.59237/jurisfib.v12i12.520. Disponível em: <https://revistas.fibbauru.br/jurisfib/article/view/520>. Acesso em: 1 set. 2025.

RANE, N.; CHOUDHARY, S. P.; RANE, J. Acceptance of artificial intelligence technologies in business management, finance, and e-commerce: factors, challenges, and strategies. **Studies in Economics and Business Relations**, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 23–44, 2024. DOI: 10.48185/sebr.v5i2.1333. Disponível em: <https://sabapub.com/index.php/sebr/article/view/1333>. Acesso em: 4 set. 2025.

SALLOUM, S. A. Trustworthiness of the AI. In: AL-MARZOUQI, A. *et al.* (ed.). **Artificial Intelligence in Education: The Power and Dangers of ChatGPT in the Classroom**. Cham: Springer, 2024. p. 643–650. DOI: 10.1007/978-3-031-52280-2_41. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-031-52280-2_41. Acesso em: 15 set. 2025.

SAMALA, A. D.; RAWAS, S. Bias in artificial intelligence: smart solutions for detection, mitigation, and ethical strategies in real-world applications. **IAES International Journal of Artificial Intelligence**, [S. l.], v. 14, n. 1, p. 32–43, 2025. DOI: 10.11591/ijai.v14.i1.pp32-43. Disponível em: <https://ijai.iaescore.com/index.php/IJAI/article/view/26591>. Acesso em: 20 set. 2025.

SCULLEY, D. *et al.* Hidden technical debt in machine learning systems. In: ADVANCES IN NEURAL INFORMATION PROCESSING SYSTEMS, 28., 2015, Montreal. **Proceedings** [...]. Montreal: Curran Associates, 2015. p. 2503-2511. Disponível em: https://huggingface.co/spaces/FlavioBF/AI_in_production_PRJs/blob/30a255173ebc14a835a34fc863fe005fea7fb4c7/hidden-technical-debt-in-machine-learning-systems-Paper.pdf. Acesso em: 01 dez. 2025.

SHAIK, M. S. Impact of AI on Enterprise Cloud-Based Integrations and Automation. **International Journal of Scientific Research in Computer Science, Engineering and Information Technology**, [S. l.], v. 10, n. 6, p. 1393–1401, 2024. DOI: 10.32628/CSEIT241061180. Disponível em: <https://doi.org/10.32628/CSEIT241061180>. Acesso em: 4 set. 2025.

SUMARLIN, T.; KUSUMAJAYA, R. A. AI Challenges and Strategies for Business Process Optimization in Industry 4.0: Systematic Literature Review. **Journal of Management and Informatics**, [S. l.], v. 3, n. 2, 2024. DOI: 10.51903/jmi.v3i2.25. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/385238295_AI_Challenges_and_Strategies_for_Business_Process_Optimization_in_Industry_40_Systematic_Literature_Review. Acesso em: 21 out. 2025.

SUSILO, B. W.; SUSANTO, E. Employing Artificial Intelligence in Management Information Systems to Improve Business Efficiency. **Journal of Management and Informatics**, [S. l.], v. 3, n. 2, 2024. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/385236923_Employing_Artificial_Intelligence_in_Management_Information_Systems_to_Improve_Business_Efficiency. Acesso em: 21 out. 2025.

REEQUILÍBRIO ECONÔMICO – FINANCEIRO EM CONTRATOS PÚBLICOS

Antonio Auto da Silva

Acadêmico da Faculdade Prime

Marcelo Bonotto Demirdjian

Docente da Faculdade Prime

Resumo

Este artigo analisa o instituto do reequilíbrio econômico-financeiro nos contratos administrativos, com ênfase nas distinções entre suas espécies: reajuste, repactuação e revisão. A partir de uma pesquisa qualitativa, por meio de revisão bibliográfica e documental da legislação e doutrina pertinentes, notadamente as Leis nº 8.666/1993 e nº 14.133/2021, o trabalho busca delinear os conceitos, as hipóteses de aplicação e os fundamentos legais de cada modalidade. O objetivo é esclarecer as particularidades que definem a correta aplicação desses mecanismos, essenciais para a manutenção da equação econômico-financeira originalmente pactuada entre a Administração Pública e o particular, garantindo a exequibilidade dos contratos e a segurança jurídica das relações. Uma ação contratual mesmo pública prevê em seus princípios existenciais a ocorrência de um equilíbrio funcional existente na visão de lucro e execução de serviço de qualidade, contudo, na ocorrência de fatos extraordinários, ou mesmo sob natureza extracontratual, que venham impedir a ocorrência das bases contratuais definidas temos uma situação que nos remete a condição de desequilíbrio contratual, em decorrência, desequilíbrio financeiro. Havendo tais fatos impeditivos, torna-se de fundamental importância a reavaliação de dados contratuais com base na fundamentação legal da norma jurídica, a princípio descrito no artigo 65 inciso II da lei 8.666/93 e com a devida reforma da norma, artigo 124 da lei 14.133/21, temos a chamada ação do reequilíbrio econômico-financeiro de contratos públicos. O referido artigo, construído com base no modelo de pesquisa qualitativa sob o aspecto de revisão bibliográfica documental tem o propósito de apresentar algumas referências sob a possibilidade de ocorrência da aplicabilidade da norma e suas tipificações.

Palavras-chave: Repactuação; Reajuste; Reequilíbrio Econômico-financeiro.

Abstract

This article analyzes the concept of economic-financial rebalancing in administrative contracts, emphasizing the distinctions between its types: readjustment, renegotiation, and

revision. Based on qualitative research, through a bibliographic and documentary review of relevant legislation and doctrine, notably Laws No. 8.666/1993 and No. 14.133/2021, the work seeks to delineate the concepts, application scenarios, and legal foundations of each modality. The objective is to clarify the particularities that define the correct application of these mechanisms, essential for maintaining the economic-financial proposal originally agreed upon between the Public Administration and the private party, guaranteeing the enforceability of contracts and the legal security of the relationships. A contractual action, even in a public context, inherently requires a functional balance between profit and quality service delivery. However, when extraordinary events, or even extra-contractual circumstances, occur that prevent the fulfillment of the defined contractual bases, a situation arises that leads to contractual imbalance and, consequently, financial imbalance. In the event of such impediments, a reassessment of contractual data becomes fundamentally important, based on the legal foundation of the legal norm, initially described in Article 65, item II of Law 8.666/93 and, with the subsequent reform of the norm, Article 124 of Law 14.133/21. This constitutes the so-called action for the economic-financial rebalancing of public contracts. This article, constructed using a qualitative research model based on a documentary bibliographic review, aims to present some references regarding the possibility of the applicability of the norm and its typifications.

Keywords: Renegotiation; Readjustment; Economic and financial rebalancing;

1. INTRODUÇÃO

O tema do reequilíbrio econômico-financeiro nos contratos administrativos, instituto que visa assegurar a proporcionalidade entre os encargos e as obrigações assumidas pelo contratado e a remuneração correspondente, é muito frequente na rotina da Administração.

A relação contratual entre a Administração Pública e o particular é pautada pela busca do interesse público, mas também pela garantia de que a equação econômico-financeira, base da proposta vencedora da licitação, seja mantida ao longo de toda a execução do ajuste. O desequilíbrio dessa equação, provocado por eventos supervenientes, pode comprometer a continuidade do serviço ou da obra e gerar prejuízos para ambas as partes. Nesse contexto, o ordenamento jurídico brasileiro prevê o instituto do reequilíbrio econômico-financeiro, consagrado no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, como um direito do contratado e um dever da Administração.

Contudo, a aplicação prática desse instituto revela-se complexa, uma vez que ele se manifesta como um gênero que abrange três espécies distintas: o reajuste em sentido estrito, a repactuação e a revisão contratual. Embora todos visem à manutenção do equilíbrio do contrato, seus fatos geradores, fundamentos e procedimentos são únicos, gerando frequentes dúvidas entre operadores do direito e gestores públicos. A recente transição da Lei nº 8.666/1993 para a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) adicionou novas nuances ao tema, tornando sua correta compreensão ainda mais premente

Diante disso, o presente artigo enfrenta o seguinte problema de pesquisa: de que forma os institutos do reajuste, da repactuação e da revisão se distinguem conceitual e juridicamente no âmbito dos contratos administrativos, especialmente sob a ótica da Lei nº 14.133/2021? O objetivo geral é, portanto, analisar as características e hipóteses de aplicação de cada uma dessas modalidades de manutenção do equilíbrio contratual.

Para alcançar tal objetivo, o trabalho foi estruturado da seguinte forma: inicialmente, apresenta-se a metodologia de pesquisa adotada. Em seguida, aborda-se o conceito geral do equilíbrio econômico-financeiro e, na sequência, analisa-se detalhadamente cada uma de suas espécies, explorando suas definições, fundamentos legais e diferenças. Por fim, a conclusão sintetiza os pontos discutidos, reforçando a importância da correta distinção entre os institutos para a segurança jurídica e a eficiência na gestão dos contratos públicos.

Para a elaboração deste estudo, adotou-se como procedimento metodológico a pesquisa qualitativa, por meio de uma revisão bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica foi realizada a partir da análise de obras doutrinárias de referência no campo do Direito Administrativo, com destaque para autores que se debruçam sobre o tema das licitações e contratos públicos. A pesquisa documental, por sua vez, concentrou-se na análise da legislação pertinente, incluindo a Constituição Federal de 1988 e, principalmente, as Leis nº 8.666/1993 e nº 14.133/2021, além de outros diplomas normativos correlatos. A seleção dos materiais buscou garantir a profundidade e a atualidade da análise, focando em fontes que permitissem a construção de um panorama claro sobre o tema do reequilíbrio econômico-financeiro e suas espécies.

2. REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO EM CONTRATOS PÚBLICOS

O reequilíbrio econômico-financeiro, recomposição de preços ou revisão é o meio para se restabelecer o equilíbrio da equação financeira da relação firmada entre a Administração e o contratado, prejudicado por superveniência de fato imprevisível, ou previsível, mas de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual, de acordo com as normas estabelecidas pela Lei 8666/1993, especialmente na "Seção III - Da Alteração dos Contratos".

O fato gerador é comumente o aumento ou criação de algum imposto ou caso fortuito que impacte diretamente o preço da matéria-prima do objeto contratado no mercado nacional ou internacional.

O reajuste ou reajustamento é utilizado para remediar os efeitos da desvalorização da moeda (inflação) e pode ocorrer pela aplicação de índices previamente estabelecidos no edital e no contrato, no caso de obra, fornecimento de bens e prestação de serviços sem dedicação exclusiva de mão-de-obra.

A repactuação (reajuste) também é utilizada para remediar os efeitos da desvalorização da moeda ou pela análise da variação dos custos na planilha de preços em contratos que têm por objeto a prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra.

2.1 O GÊNERO REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO ASPECTOS E FUNDAMENTOS LEGAIS

Para além da previsão constitucional, a possibilidade de restabelecimento do reequilíbrio econômico-financeiro tem sede legal, notadamente na Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/1993), na Lei das Estatais, que disciplina o regime jurídico das empresas públicas (Lei nº 13.303/16), bem como na denominada Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), cuja cogência se dará de forma ampla a partir de abril de 2023.

Considerando as prerrogativas do Estado para proceder alterações unilaterais nos contratos, a contrapartida dessa condição é a garantia de manutenção da relação de reciprocidade e proporcionalidade entre as obrigações daquele que contrata com a Administração Pública e a retribuição a que este se obriga.

Equilíbrio econômico-financeiro é o gênero que possui como espécies a revisão o reajuste e a repactuação.

Nesse sentido, o reajuste e a repactuação devem ser concedidos de ofício pela Administração quando previamente estipulados, já a revisão deve ser requerida pela parte lesada, seja ela Administração ou Contratado.

Ao se deparar com situações que interfiram no valor contratual sobre algum aspecto promovendo um desequilíbrio econômico entre as partes contratantes, faz-se necessário promover uma análise dos meios que interferiram nas bases contratuais e reverem em conjunto normas, acordos e valores, que permitam reestruturar ambos os lados de modo que a execução contratual não apresente nenhuma forma de dano entre contratante e contratado, diante de tal configuração, temos o que chamamos de revisão contratual, com base na necessidade de reequilíbrio financeiro.

A seguridade prevista na Constituição e a princípio na Lei 8.666/93, assegura o interesse de empresas e terceiros a realizarem contratos com o Estado, isto decorre em plena condição em princípio pelo fato da possibilidade de revisar não apenas valores, mas também, prazos, condições, e outros elementos de aspecto legal assegurando o exercício de um contrato plausível de execução.

O tema do reequilíbrio econômico-financeiro nos contratos administrativos, instituto que visa assegurar a proporcionalidade entre os encargos e as obrigações assumidas pelo contratado e a remuneração correspondente, é muito frequente na rotina da Administração. Em razão dos impactos da Covid-19 nos contratos administrativos, essa matéria passou, com a mesma habitualidade, a fazer parte da agenda dos Tribunais de Contas, impactando a demanda processual de controle externo, o que, somado à existência de jurisprudência esparsa nos tribunais de contas trouxe consigo a necessidade de promover alinhamentos no tratamento dos contratos, reforça-se a esta condição a alteração da normativa referente as licitações, e com o advento da renovação da norma.

Os contratos administrativos são integrados por duas espécies de cláusulas: as regulamentares e as econômicas. Nesta situação temos os contratos administrativos dispostos em duas categorias de cláusulas contratuais apresentando aquelas que tratam sobre o desempenho das atividades de prossecução do interesse público, denominadas de regulamentares ou de serviço, e cláusulas que asseguram a remuneração do particular e que são ditas econômicas (JUSTEM FILHO, 2002).

A ideia de equilíbrio significa que em um contrato administrativo os encargos do contratado (indicados nas cláusulas regulamentares) equivalem à retribuição (indicada nas cláusulas econômicas) paga pela Administração Pública.

É de fundamental relevância registrar que a referida equação econômico- financeira tem expressa previsão e proteção constitucional. Confira-se o texto do inciso XXI do artigo 37 da Constituição da República.

Fixada a noção de equilíbrio, chega-se facilmente à de desequilíbrio. O chamado desequilíbrio contratual ocorre quando há qualquer alteração que afete aquela equação econômico-financeira. Sob este prisma, o entendimento do que sejam encargos do contratado é amplo: abrange a prestação, o prazo e o local de sua execução, os tributos incidentes e qualquer outro elemento que tenha interferência direta.

É a inflação setorial ou específica, verificada no âmbito das circunstâncias que influenciam a execução da prestação assumida pelo particular. O reajuste tanto pode retratar a inflação padrão da economia como estar referido à elevação de preços de determinados insumos ou setores da atividade econômica. O reajuste cobre as variações inflacionárias ocorridas no período que media entre a data da apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, e a data da execução da prestação

O reequilíbrio é benéfico para a Administração contratante, na medida em que evita que as propostas incluam margens indevidas, entende-se porque a lei estabeleceu, no precitado artigo 40, inciso XI, a obrigatoriedade de previsão do critério de reajuste.

A revisão é a via jurídica adequada para o fim de restabelecer o valor contratual abalado por álea extraordinária superveniente, que lhe rompeu o equilíbrio econômico- financeiro de modo a inviabilizar a execução do objeto nos termos originalmente

convencionados. Traduz-se na aplicação da teoria da imprevisão, solução apta a recompor o equilíbrio entre as obrigações inicialmente estipuladas pelos contraentes, rompido por fatos alheios ao contrato, irresistíveis pela vontade das partes e que as tenham tomado de surpresa porque imprevisíveis.

Por isto que tais fatos constituem álea (teor de sorte ou acaso que acompanha toda atividade humana) extraordinária, a autorizar a chamada revisão do contrato. A revisão independe de interregno temporal, como ocorre com o reajuste e a repactuação, dado que os seus fatos geradores ocorrem inopinadamente, sendo invencíveis pela vontade dos contraentes.

2.2 REVISÃO E REPACTUAÇÃO – AÇÕES E MEDIDAS CONTRATUAIS

Embora os termos sejam por vezes utilizados como sinônimos, a Lei nº 14.133/2021 e a doutrina especializada fazem uma distinção técnica fundamental entre os institutos. A seguir, cada um será analisado individualmente para evidenciar suas particularidades.

Repactuar significa reestabelecer um acordo, um pacto, um contrato, ou seja, refazer algo que foi acordado antes, viabilizando-o técnica e economicamente frente às novas situações. Ao se falar de repactuação, não há como se referir a algo novo sem se ter como base uma relação jurídica anterior firmada, assim conscientes de que essa relação pode ter sido concretizada sob diversos aspectos e legislações vigentes à época.

É possível concluir que, se houver um novo pacto efetivado sobre uma base já predefinida, esta terá sido fundada em regras que possibilitaram sua concretude. *Grosso modo*, uma tentativa de ajuste em que se façam presentes situações jurídicas alheias, extracontratuais, extraordinárias, desconhecidas, inovadoras, transformadoras, desconexas do pacto ou ajuste inicial firmado, que transforme a essência do objeto discutido, descaracterizará uma possível “repactuação”, pois esta se funda no sentido de “restabelecimento” do acordo firmado em uma base conhecida, delimitada e circunstancial, delineadora da situação ajustada.

Pois bem, uma vez firmado o ajuste, o pacto inicial, o acordo, e sendo este passível de reajustamento, realinhamento, readaptação, remodelagem, recomposição, reconfiguração sobre suas próprias bases, surge a possibilidade de uma “repactuação”.

Sendo então a repactuação possível, para que serve então o instituto e o que se objetiva reconstruindo essa base contratual inicial? Como se pode ver, na repactuação são feitos novos ajustamentos, estes com possíveis reflexos na composição de seus custos, caracterizando-se então como uma espécie de “reajuste” do valor contratual.

Para melhor compreensão, observa-se que o tema vem evoluindo há alguns anos desde a publicação do Decreto Federal nº 2.271/97, já revogado em 2018 pelo Decreto nº 9.507/2018, que disciplina as contratações de serviços na administração pública federal – execução indireta, reconhecida como terceirização.

A discussão acerca do tema quanto à alteração dos valores contratuais é oriunda do direito constitucional, que traz em sentido amplo a obrigatoriedade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da proposta inicial do contrato. Seguindo essa linha, observa-se o disposto na Lei do Plano Real (Lei nº 9.069/95) e, com isso, entendendo-se a repactuação como espécie de reajuste, esta construída jurisprudencialmente.

A redação da Lei nº 14.133/21 ou Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) traz de forma expressa o instituto da repactuação e, nela, já esclarece qual será a contagem da base de

cálculo a ser considerada – no caso, o acordo, convenção ou dissídio – para alteração dos custos da mão de obra, conforme segue:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...]

LIX – repactuação: forma de manutenção do equilíbrio econômico- financeiro de contrato utilizada para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, por meio da análise da variação dos custos contratuais, devendo estar prevista no edital com data vinculada à apresentação das propostas, para os custos decorrentes do mercado, e com data vinculada ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual o orçamento esteja vinculado, para os custos decorrentes da mão de obra.

Os procedimentos inerentes aos processos administrativos utilizam regras esparsas e diversas, visto que o direito administrativo, especialmente no que tange ao direito da contratação pública, se vale de vários instrumentos que formam um conjunto sistematizado de normas, que acabam por regulamentar toda atividade da administração pública, vinculando os agentes envolvidos.

2.3 O REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO

Reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos tem sua base constitucional no art. 37, XXI da Constituição Federal, que estabelece a manutenção das condições efetivas da proposta durante toda a execução contratual.

A Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) regulamenta o tema nos seguintes dispositivos: a) Art. 124 - Estabelece os direitos do contratado quanto ao equilíbrio econômico-financeiro; b) Art. 130 - Define as hipóteses específicas para reequilíbrio: i. Fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis; ii. Força maior ou caso fortuito; iii. Fato do príncipe; iv. Alteração unilateral do contrato que impacte seus custos; e, c) Art. 134 - Determina que o reequilíbrio pode ocorrer por: i. Reajuste em sentido estrito; ii. Repactuação; ou iii. Revisão.

Por sua vez, o reequilíbrio deve ser formalizado por termo aditivo e precisa demonstrar: a) O evento que causou o desequilíbrio; b) A demonstração objetiva do impacto financeiro; c) O nexo causal entre o evento e o desequilíbrio; d) A proporcionalidade do reequilíbrio solicitado.

É possível à Administração, mediante acordo com o contratado, restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, diante de fatos que inviabilizem a execução

do contrato tal como pactuado, enquadrados na álea extraordinária e extracontratual, decorrentes de: a) força maior ou caso fortuito; b) fato do príncipe. Nesse sentido, a Lei dispõe que os preços contratados serão alterados, para mais ou para menos, conforme o caso, se houver criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais após a data da apresentação da proposta, ou a superveniência de disposições legais com comprovada repercussão sobre os preços contratados; c) fato da Administração, quando, por exemplo, a execução de obras e serviços de engenharia for obstada pelo atraso na conclusão de procedimentos de desapropriação, desocupação, servidão administrativa ou licenciamento ambiental, por circunstâncias alheias ao contratado; e d) outros fatos imprevisíveis ou previsíveis, porém, de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do objeto conforme contratado.

Em qualquer caso, o fato causador do desequilíbrio deve ser superveniente à data de apresentação da proposta. Se a ocorrência tornar impossível a execução contratual, o contrato será extinto.

Além disso, deve ser respeitada a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato por meio da matriz de riscos.

Assim, na ocorrência de evento superveniente alocado na matriz de riscos como de responsabilidade do contratado, este deverá assumir os prejuízos decorrentes do sinistro e não poderá pleitear o reequilíbrio econômico-financeiro. Exceto nos casos de alterações unilaterais determinadas pela Administração, ou de aumento ou redução dos tributos pagos pelo contratado em decorrência do contrato (por força de lei posterior à contratação).

A extinção do contrato não impede o reconhecimento de desequilíbrio econômico-financeiro. Nesse caso, será concedida indenização por meio de termo indenizatório. No entanto, cabe ao contratado solicitar o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro durante a vigência do contrato. Em contratos de prestação contínua, essa solicitação deve ser feita antes de eventual prorrogação.

É importante mencionar que a Lei 14.770/2023, que alterou a Lei 14.133/2021, propôs ações para restabelecer o valor global necessário para a execução do contrato em casos de desequilíbrio econômico-financeiro resultante de força maior, caso fortuito, fato do príncipe ou eventos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis. Essas ações aplicam-se a convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos similares celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública. As ações propostas são: a) utilizar os saldos de recursos ou rendimentos

de aplicação financeira; b) concedente aportar novos recursos; ou c) reduzir as metas e as etapas, desde que isso não comprometa a fruição ou a funcionalidade do objeto pactuado.

A ideia de equilíbrio significa que em um contrato administrativo os encargos do contratado (indicados nas cláusulas regulamentares) equivalem à retribuição (indicada nas cláusulas econômicas) paga pela Administração Pública. Por isso se fala na existência de uma equação: a equação econômico-financeira.

Fixada a noção de equilíbrio, chega-se facilmente à de desequilíbrio. Ocorre este quando há qualquer alteração que afete aquela equação econômico-financeira. Sob este prisma, o entendimento do que sejam encargos do contratado é amplo: abrange a prestação, o prazo e o local de sua execução, os tributos incidentes e qualquer outro elemento que tenha interferência direta.

O conceito de Reequilíbrio Significa o retorno àquela equação econômico-financeira original, quando rompida.

Um ponto importante que nem sempre é mencionado e que, por isso, aproveitamos o ensejo para destacar, é o de que o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo não beneficia somente o contratado. Não apenas a elevação, mas também a diminuição dos encargos, justifica o aumento ou a redução da retribuição paga pela Administração contratante.

Podemos dizer que, de maneira geral, as decisões que autorizam o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos do TJERJ (abrangendo todas as modalidades já examinadas), têm sido corretas. Por outro lado, não raro encontramos nos processos administrativos a indicação de norma que, segundo nosso prisma, seria mais adequada a outro tipo de hipótese de reequilíbrio. Outras vezes, verificamos uma certa confusão na denominação das hipóteses. Foram precisamente tais ocorrências que nos motivaram a tratar do tema, conforme mencionamos na introdução desta monografia. Assim, embora não tenhamos flagrado nenhum reequilíbrio econômico-financeiro indevido, entendemos que as manifestações processuais poderiam ser aprimoradas sob o ponto de vista da nomenclatura utilizada e da indicação da norma autorizadora.

3. CONCLUSÃO

A análise do reequilíbrio econômico-financeiro e de suas espécies — reajuste, repactuação e revisão — revela a preocupação do legislador em dotar a Administração Pública e os contratados de mecanismos capazes de assegurar a viabilidade dos contratos administrativos ao

longo do tempo. Conforme demonstrado, embora os três institutos compartilhem o objetivo de manter a equação financeira do contrato, eles não se confundem.

O reajuste e a repactuação são instrumentos de natureza ordinária, destinados a cobrir os custos previsíveis da inflação e da variação dos encargos trabalhistas, respectivamente, exigindo previsão contratual e periodicidade anual. A revisão, por outro lado, possui caráter extraordinário, sendo o remédio jurídico para o desequilíbrio provocado por eventos imprevisíveis e de alto impacto, cuja ocorrência independe da vontade das partes.

O correto enquadramento do fato gerador na hipótese legal correspondente é, portanto, essencial para a adequada instrução do pleito de reequilíbrio, seja ele qual for. A distinção clara entre os institutos, consolidada pela Lei nº 14.133/2021, confere maior segurança jurídica aos contratos administrativos e contribui para uma gestão contratual mais eficiente e justa, evitando o colapso dos ajustes e garantindo que o interesse público seja, ao final, atendido.

O reequilíbrio econômico-financeiro é um direito constitucional garantido ao contratado, previsto no [art. 37, XXI](#) da [Constituição Federal](#), que visa manter as condições efetivas da proposta ao longo da execução do contrato administrativo.

O conjunto das evidências demonstra que o TJERJ avançou, mas ainda opera com um modelo de reequilíbrio econômico-financeiro que carece de uniformidade conceitual, precisão redacional e coordenação procedimental.

A distinção entre reajuste, atualização, correção e revisão permanece difusa, o que compromete previsibilidade e reduz competitividade. Embora as cláusulas econômicas tenham melhorado ao longo do tempo, ainda existe espaço relevante para aperfeiçoamento, especialmente nos contratos de limpeza. Os maiores pontos de tensão surgem na licitação e na prorrogação, momentos em que o gestor precisa equilibrar continuidade e economicidade.

A conclusão inevitável é que a consolidação de regras claras, aliada ao alinhamento entre negociações de prorrogação e a deflagração de novos certames, constitui condição prática para um reequilíbrio mais eficiente, transparente e aderente ao interesse público.

4. REFERENCIAS

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

CAMELO, Marcos Bradson; TORRES, Ronny Charles L. de. Análise econômica das licitações e contratos: de acordo com a Lei nº 14.133/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022

CAMPOS, Flávia. Comentários à Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 1ª ed. Belo Horizonte: Foco, 2021.

DOTTI, Marinês Restelatto. O reequilíbrio econômico-financeiro na ordem jurídica brasileira. In: Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, janeiro 2021).

GOMES, Orlando. Contratos. 14. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 9ª edição. São Paulo. Dialética, 2002

LIMA, Renata Faria. Equilíbrio econômico-financeiro contratual: no direito administrativo e no direito civil. Belo Horizonte: Del Rey. 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 28ª edição. São Paulo. Malheiros Editores, 2003;

NIEBUHR, Joel Menezes. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2ª ed. Curitiba: Zênite. 2021.

SANTIM, Daniel Pacheco de Souza. A importância da matriz de riscos para o reequilíbrio econômico-financeiro de um contrato de PPP. Data do documento em 2018.

SCHREIBER, Anderson. *Equilíbrio Contratual e o Dever de Renegociar*. São Paulo: Saraiva, 2018.

SILVEIRA, O. D. As formas de restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão de serviços públicos.

VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA BOA-FÉ, EM CONSEQUÊNCIA, DESLEALDADE PROCESSUAL E ABUSO DE DIREITO EM AÇÃO NO PROCESSO CIVIL

Luciano Fiorini Filho
Faculdade Prime

RESUMO

O presente trabalho discorre acerca da caracterização da violação ao princípio da boa-fé no âmbito do processo civil, descrevendo quais são os princípios e deveres que norteiam a atuação das partes durante a marcha processual. Descreve ainda, as diferenças existentes entre a litigância de má-fé e o contempt of court. A pesquisa, realizada através da consulta a livros e demais produções acadêmicas pontua as hipóteses de caracterização da litigância de má-fé, conforme previsão expressa do Código de Processo Civil, para, ao fim, apresentar as consequências possíveis, oriundas da condenação da parte que praticou condutas maliciosas em prejuízo da parte contrária.

Palavras-chave: LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ; BOA-FÉ PROCESSUAL; CONSEQUÊNCIAS.

ABSTRACT

This paper discusses the characterization of the violation of the principle of good faith within the scope of civil proceedings, describing the principles and duties that guide the actions of the parties during the procedural process. Also describes differences between litigation in bad faith and contempt of court. The survey, conducted by consulting the books and other academic productions, punctuates the assumptions characterizing the litigation in bad faith, as the express provision of the Code of Civil Procedure, in the end, presents the possible consequences arising from the conviction of the party practicing malicious conduct to the prejudice of the other party.

Keywords: LITIGATION IN BAD FAITH, GOOD FAITH, CONSEQUENCES

1 INTRODUÇÃO

A litigância de má-fé e suas decorrências no processo civil, essa delimitação se faz necessária, porém em todo ordenamento jurídico a lealdade processual se faz obrigatória, na sua falta, se cria atos atentatórios a dignidade da justiça, com tremendo prejuízo a celeridade processual, violando as bases estruturadas do Direito e seus operadores.

Em virtude disso, o Poder Judiciário tenta reprimir essas práticas abusivas a fim de que a marcha processual possa se revestir de ética, de modo a garantir às partes litigantes uma eficaz e justa aplicação das normas legais ao caso em litígio, buscando-se, assim, a paz social.

No desenvolvimento do presente estudo, utilizou-se as técnicas científicas gerais de pesquisa, se faz de forma qualitativa, tendo como base a revisão bibliográfica e estudo de casos.

As bases de consulta bibliográfica foram livros e produções acadêmicas variadas, como monografias, teses e artigos científicos publicados em revistas impressas ou virtuais ou em anais de congressos. Portanto, a presente pesquisa se desenvolveu com o objetivo de trazer elementos para a melhor compreensão da litigância de má-fé e suas consequências dentro e fora do processo.

2 JUSTIFICATIVA

O tema em loco se baseia na necessidade de lealdade processual onde a má-fé traz prejuízo as partes e ao sistema judiciário, retirando a celeridade processual, causando prejuízos incontáveis de ordem econômicas, profissional, social, educacional.

O processo nada mais é do que uma instituição social, em que as partes, guiadas pelos preceitos de ética e moralidade, buscam a adequada prestação jurisdicional. Entretanto, essa busca é devidamente controlada por uma série de deveres, que uma vez descumpridos acarretam a penalização do litigante malicioso. Os deveres de boa-fé processual, verdade processual e probidade processual são as principais diretrizes para a correta atuação das partes diante uma demanda judicial. São regras morais, positivadas no CPC, e que dão ao sistema jurídico brasileiro a sustentação necessária para se evitar interesses ilegais e maliciosos, litigância abusiva.

Recomendação do CNJ:

O CNJ, através da Recomendação nº 159/2024, tem focado na atuação predatória das partes e na litigância abusiva como um todo. A recomendação visa identificar e prevenir condutas que caracterizam má-fé processual, como a apresentação de recursos protelatórios e a criação de demandas artificiais.

2.1 Conceito de Boa Fé

A conceituação de boa-fé é uma tarefa difícil, fato este que leva vários doutrinadores a entenderem como a conduta comum do homem médio, isto é, a conduta daquele indivíduo que atua de forma natural, dentro dos parâmetros sociais e legais do ordenamento vigente em seu país. Trata-se de um conceito metafísico, onde seus preceitos variam de acordo com os juízos de cada comunidade jurídica.

Trata-se de uma norma de otimização, onde se percebe uma série de deveres de condutas das partes, condutas estas que decorrem de juízos de valor criados dos parâmetros que cada povo tem acerca da justiça e da moral, isto é, decorrem da consciência sócio jurídica que cada comunidade cria ao longo de seu desenvolvimento.

O conceito jurídico da boa-fé pode ser retirado do senso comum. É fundamento oriundo da experiência cotidiana entre os membros de determinada sociedade, de forma que veio a ser absorvido e protegido pelo direito. Trata-se de uma espécie de ponto central diretivo, em que se instiga a valorização da sinceridade, retidão e honradez nas condutas e relações efetivadas na vida social.

Maria Helena Diniz, em seu dicionário jurídico, assim leciona: BOA-FÉ:

a) Estado de espírito em que uma pessoa, ao praticar ato comissivo ou omissivo, está convicta de que age de conformidade com lei;

b) Convicção errônea da existência de um direito ou da validade de um ato ou negócio jurídico. Trata-se da ignorância desculpável de um vício do negócio ou da nulidade de um ato, o que vem atenuar o rigor da lei, acomodando-a a situação e fazendo com que se deem soluções diferentes conforme a pessoa esteja ou aja de boa-fé, considerando a boa-fé do sujeito, acrescida de outros elementos, como produtora de efeitos jurídicos na seara das obrigações, das coisas, no direito de família a até mesmo no direito das sucessões;

Daniel Piragibe Fernandes, após apresentar conceitos de inúmeros doutrinadores salienta:

Portanto, pode-se construir um conceito de boa-fé considerando o acima exposto, que seria intenção constante na manifestação de vontade em um negócio jurídico qualquer, em que se busque o efeito desejado e de acordo com o modelo ético de conduta (considerando aqui o padrão do homem médio entre as partes, sendo resguardada a confiança gerada de que as obrigações, tanto as principais quanto os deveres que surgem em função do negócio, serão cumpridas).

Em análise aos conceitos aqui trazidos, percebe-se que somente é possível aferir a boa-fé e verificar sua concretização, em determinada situação fática, a partir do estudo do caso concreto. Diversas situações do mundo jurídico apresentarão a boa-fé como princípio geral, de modo que caberá ao aplicador do direito verificar os princípios, as normas e as regras que envolvem o caso, buscando alcançar a solução mais justa e adequada ao caso concreto.

3 OBJETIVOS

Litigar de má-fé é agir com o objetivo de causar dano ao processo, prevista no Código de Processo Civil.

Os deveres éticos impostos às partes no processo judicial visam garantir a eticidade e o resultado mais justo aos problemas apresentados no caso concreto. São exigências de condutas permanentes, que não se exaurem com seu cumprimento, devendo ser realizadas no interesse da parte contrária, e que cujo descumprimento gera consequências sancionatórias.

3.1 Objetivo geral

A litigância de má-fé constitui um tipo especial de ilícito em que a parte, com dolo ou negligência, agiu processualmente de forma inequivocamente reprovável, violando deveres de legalidade, boa-fé.

Em ocorrendo infrações a esses limites impostos pelo Código, onde prevê sanções, não exaustivas, incorrendo a parte em litigância de má-fé, como nos seguintes casos:

- a) apresentação protelatória de recursos e defesas;
- b) provocação de incidentes manifestamente infundados; entre outros.

É importante salientar ainda, que, apesar da existência de tais sanções, presume-se que as partes do processo atuam dentro dos ditames da lealdade processual, isto é, a lealdade processual é um dever que prescinde de demonstração/comprovação. No âmbito processual, não há nenhuma necessidade de comprová-la, uma vez que o dever nela consagrado apenas exige que os participantes do processo não pratiquem condutas que possam infringir a lealdade processual.

O CPC prevê uma série de normas que visam impedir as artimanhas do *improbus litigator*, são regras que disciplinam a atuação das partes no que tange à defesa de mérito, os trâmites da marcha processual, a produção de provas e realização de perícias, a execução e o cumprimento das decisões judiciais.

Dessa forma, visto os aspectos mais importantes da atuação das partes no processo, veremos a seguir como as condutas contrárias aos deveres e princípios aqui apresentados, norteiam as consequências processuais aos participantes do processo.

3.2 Objetivos específicos

O objetivo da litigância de má-fé é prejudicar a parte contrária, enganar o juiz ou conseguir um objetivo ilegal.

A litigância de má-fé é um tipo de ilícito que ocorre quando uma das partes de um processo age de forma desleal, abusiva ou corrupta, conduta essa caracterizada por maliciosas e ímprobas no curso do processo, o ordenamento jurídico brasileiro buscou reprimir a atuação temerária das partes no processo, criando o instituto da litigância de má-fé.

Para tanto, o CPC, em seu artigo 17, demonstra, taxativamente, as hipóteses de configuração desse abuso processual em sete incisos devidamente analisados no presente estudo.

3.3.1 Conceito e Natureza Jurídica

A má-fé processual é a conduta, culposa ou dolosa, praticada por uma das partes ou ambas, para prejudicar a outra ou para prejudicar terceiros, com o objetivo de obter um fim ilegal, de retardar o andamento processual, ou ainda para se alterar a verdade dos fatos.

A litigância de má-fé é o ato comissivo, pelo qual determinada parte, de forma dolosa ou até mesmo culposa, pratica, acarretando um eventual dano à parte contrária e ao Poder Judiciário como um todo.

Define como litigante de má-fé, não só as partes envolvidas na demanda, mas “o advogado, o interveniente, ou qualquer outra pessoa que atue no processo, seja direta ou indiretamente, e que aja de forma faltosa com os princípios da boa fé, causando ou não danos ao processo.”

Sob esse enfoque, todos os indivíduos que praticam atos temerários ao processo estão sujeitos a sanções, previstas no código, ou previstas em regulamentos e leis específicas de regência da atividade envolvida na demanda.

É importante salientar que, mesmo não havendo a comprovação de danos às partes ou ao processo, as atitudes e condutas praticadas sob a luz da má-fé processual causam danos ao Estado e à sociedade, tornando a Justiça morosa e atrasando a prestação jurisdicional.

Diante disso, deve o magistrado reprimir a atuação da parte que vai a juízo sem motivo razoável, com a intenção de ferir direitos alheios e buscar recursos financeiros.

Porém, a grande dificuldade que esses conceitos doutrinários apresentam é definir quando há ou quando não há litigância de má-fé, tendo em vista que se trata de uma conduta subjetiva e que deve ser configurada pelo magistrado de maneira objetiva, com o intuito de que a punição do ato lesivo e desleal seja efetivada.

Trata-se de responsabilidade subjetiva.

Ora, a má-fé processual somente restará configurada se houver dolo da parte, isto é o animus deliberado de prejudicar a outra parte ou procrastinar propositalmente a marcha processual.

O CPC adotou a posição de que a conduta de má-fé supõe um elemento subjetivo, isto é, uma intenção maliciosa, de tal modo que essa conduta é punida conforme preceituam seus artigos 17 e 18.

Essas hipóteses têm como finalidade principal dar ao magistrado elementos suficientes para que possa verificar a existência de atuação temerária das partes e o dano processual daí oriundos.

Os deveres elencados no artigo 14 do CPC, já tratados no capítulo anterior deste trabalho, servem como princípios diretores do comportamento das partes no processo.

Praticado qualquer ato ou conduta que se venha a ferir a boa-fé, a lealdade processual, a verdade processual e a ética, deve a parte ser responsabilizada.

Dessa forma, o artigo 17 do Código de Processo Civil prevê, objetivamente, a definição de litigante de má-fé, dispondo o seguinte:

Art.17. Reputa-se litigante de má-fé aquele que:

- I - Deduzir pretensão ou defesa contra texto expresso de lei ou fato incontroverso;
- II - Alterar a verdade dos fatos;
- III - usar do processo para conseguir objetivo ilegal;
- IV - Opuser resistência injustificada ao andamento do processo;
- V - Proceder de modo temerário em qualquer incidente ou ato do processo;
- VI - provocar incidentes manifestamente infundados.

VII - interpuser recurso com intuito manifestamente protelatório.

Trata-se de uma definição legal, em que o legislador, de forma objetiva, fixou, taxativamente, os atos caracterizadores da litigância de má-fé no âmbito processual.

As condutas elencadas no artigo 17 do CPC são em “*numerus clausus*”, isto é, não comportam qualquer tipo de ampliação pelo aplicador do direito.

Deve-se ressaltar, entretanto, o pensamento de Rui Stoco, que em sentido contrário e minoritário, aduz a existência de outras situações, diversas daquelas previstas no artigo 17 do CPC, em que é possível se verificar a figura da litigância de má-fé, tais como “a renovação de causas que já haviam sido julgadas” e “ajuizamento de inúmeras ações contra uma mesma pessoa.”

O inciso III, afirma ser litigante de má-fé aquele se utilizar do processo para alcançar objetivo ilegal.

Ora, a utilização do processo, isto é, a propositura de uma demanda é um instrumento de realização de direitos e cumprimento de deveres, promovido pelo Estado, com o objetivo de trazer soluções aos mais diversos conflitos de interesses da sociedade.

Logo, deve o processo ser regido por princípios que vedem a atuação temerária e injusta de indivíduos que visem ao prejuízo alheio (dever de verdade processual, dever de probidade, dever de lealdade processual, dever de boa-fé).

Tratam-se, aqui, dos casos em que o Poder Judiciário é ludibriado com a propositura de uma ação, que visa ser um mero expediente para que a parte maliciosa possa obter o que não é permitido pelo nosso ordenamento jurídico, causando, em diversas ocasiões, prejuízos à parte contrária e a terceiros.

3.3.2 Proceder de modo temerário em qualquer incidente ou ato do processo

A lei impõe às partes que a boa-fé seja perseguida tanto no processo principal como em seus incidentes, e também nos demais atos processuais. A intenção do legislador no inciso ora em estudo é circunscrever as possibilidades de improbidade processual, de forma que a conduta temerária ensejada e, eventualmente praticada pelo improbus litigator não fuja às penalidades da lei, dando-lhe chances mínimas de atuar maliciosamente.

Não faz sentido aplicar os princípios da boa fé, da probidade processual e da lealdade processual apenas ao processo principal. Os incidentes dele provenientes (processos em apenso, agravos, cautelares, etc.) devem seguir a conduta imposta pelo CPC no artigo 14, para o bom andamento do processo e efetividade da prestação jurisdicional.

Por fim, cumpre esclarecer que, assim como acontece com os juízes quando são julgados em correições parciais, os outros participantes do processo, que não as partes, também estão sujeitos às penalidades legais, caso venham a praticar atos e condutas temerárias no processo.

3.3.3 Provocar incidentes manifestamente infundados

A hipótese de litigância de má-fé ora analisada em muito se assemelha àquela prevista no inciso V do artigo 17, uma vez que ambos “podem ser entendidos como toda e qualquer provocação de providências ou decisões judiciais interlocutórias em situação de visível ausência de suporte jurídico”

Conforme acima explanado, o incidente será temerário quando demonstrar uma prática afoita, imprudente, precipitada. Já o incidente infundado é aquele que existe sem qualquer justificativa, sem qualquer razão para tanto.

O incidente manifestamente infundado está intimamente ligado à resistência injustificada ao andamento do processo, assim como todos os outros incisos do artigo 17 do CPC, uma vez que a prática de qualquer deles enseja uma possível procrastinação da marcha processual.

3.3.4 Interpor recurso com intuito manifestamente protelatório

Apesar de ser garantido de forma ampla e irrestrita, o direito de recorrer, em muitas situações, é utilizado de forma abusiva, com a intenção deliberada de retardar o andamento processual, e por consequência o trânsito em julgado das decisões proferidas. Trata-se de conduta frequentemente utilizada no Poder Judiciário, ocasionando um grande acúmulo de serviços dentro da máquina estatal, e resultando na demora da prestação jurisdicional.

O inciso VII do artigo 17 do CPC é oriundo de inúmeras reclamações dos tribunais brasileiros, que se viam assolados e entupidos de recursos com evidente caráter protelatório. Diante dessa realidade, fez-se necessário o acréscimo de um dispositivo que desencorajasse os litigantes maliciosos a interpor recursos manifestamente protelatórios.

Observando-se as hipóteses acima elencadas do inciso VII do artigo 17 do CPC, percebe-se que, no âmbito da interposição de recursos, o elemento objetivo é bastante considerado para a configuração da conduta prevista no inciso estudado, diferentemente, do que acontece com as outras condutas previstas no artigo 17, em que se tem a constatação do elemento subjetivo como essencial para que o litigante seja condenado pela prática da conduta analisada.

3.3.5 Outras hipóteses de litigância de má-fé no CPC

Além dos já analisados artigos 16, 17 e 18 do CPC, existem outras previsões acerca da repressão às condutas evasivas de falsidade, deslealdade e outros artifícios fraudulentos impetrados pelos litigantes.

Por se tratarem de atos específicos a momentos processuais e práticas processuais, o Legislador optou por não incluí-las no rol do artigo 17, facilitando sua identificação e valorando ainda mais a sanção imposta à conduta cometida.

A primeira delas é o artigo 30 do CPC, que assim dispõe:

Art. 30. Quem receber custas indevidas ou excessivas é obrigado a restituí-las, incorrendo em multa equivalente ao dobro de seu valor.

O referido artigo tenta coibir a prática maliciosa de serventuários da Justiça, que, de forma dolosa, cobram custas indevidas ou excessivas às partes, causando prejuízos, não só aos litigantes, mas, principalmente ao Estado.

Dessa forma, o responsável pelo recebimento das custas indevidas/excessivas deve devolvê-las (integralmente ou somente o excesso), além de, arcar com uma multa equivalente ao dobro do valor cobrado integralmente ou excessivamente. Essa multa, por ter um caráter sancionatório ao servidor, reverte-se ao Estado e não à parte que efetuou os pagamentos.

4 PROBLEMA

4.1 Consequências da Litigância de má-fé

Incidindo a parte em qualquer das hipóteses previstas no artigo 17 do CPC, o Código Processual prevê a imposição de multa e/ou indenização pelos danos causados à vítima em virtude da litigância de má-fé.

Dessa forma, tomando-se como base o previsto no artigo 18 do CPC caso a parte venha a ser condenada por litigância de má-fé, poderá responder pelo pagamento de indenização por perdas e danos; multa de 1% sobre o valor da causa; despesas do processo; honorários advocatícios.

4.2 Sanções por Litigância de má-fé

Configurada uma ou mais das hipóteses previstas nos incisos do artigo 17 do CPC, prevê o Código Processual, em seu artigo 18, a possibilidade de condenação do litigante de má-fé em multa e/ou indenização e/ou honorários e despesas.

Tratam-se de sanções autônomas, isto é, podem ser cumuladas pelo juiz, se necessário, não obstando a aplicação do artigo 16, em caso de perdas e danos externos ao processo.

4.3 Multa por Litigância de má-fé

Estabelece o artigo 18 do CPC, in verbis:

Art. 18. O juiz ou tribunal, de ofício ou a requerimento, condenará o litigante de má-fé a pagar multa não excedente a um por cento sobre o valor da causa e a indenizar a parte contrária dos prejuízos que esta sofreu, mais os honorários advocatícios e todas as despesas que efetuou.

§ 1 Quando forem dois ou mais os litigantes de má-fé, o juiz condenará cada um na proporção do seu respectivo interesse na causa, ou solidariamente aqueles que se coligaram para lesar a parte contrária.

§2 O valor da indenização será desde logo fixado pelo juiz, em quantia não superior a 20% (vinte por cento) sobre o valor da causa, ou liquidado por arbitramento.

Em análise ao referido artigo, percebe-se que a natureza jurídica de cada uma das sanções previstas para a litigância de má-fé depende do caso concreto, isto é, havendo a imposição de sanção pela inobservância de um dever processual, independentemente de prejuízos causados à parte contrária, tem-se o instituto da multa; porém, havendo a imposição de sanção voltada à reparação de danos à vítima, estamos diante de uma indenização.

4.4 Despesas e Honorários Advocatícios

Conforme estabelece o artigo 18 do CPC, além de responder pelo pagamento de multa e indenização, o litigante de má-fé pode ser condenado ao pagamento de despesas e honorários advocatícios, in verbis:

Art. 18. O juiz ou tribunal, de ofício ou a requerimento, condenará o litigante de má-fé a pagar multa não excedente a um por cento sobre o valor da causa e a indenizar a parte contrária dos prejuízos que esta sofreu, mais os honorários advocatícios e todas as despesas que efetuou.

4.5 Diferença entre Litigância de má-fé e Contempt of Court

É bastante comum a confusão, no meio acadêmico, acerca dos conceitos de litigância de má-fé (abuso de processo) e contempt of court.

Nosso ordenamento jurídico, inspirado no contempt of court dos países do common law, criou normas legais que visam ao cumprimento de decisões e determinações judiciais.

O contempt of court nada mais é, portanto, do que o desrespeito ou a ofensa a uma decisão/comando emanado do Poder Judiciário, de modo que não deve ser tolerada, sob pena de desvirtuamento do Estado Democrático de Direito.

No Brasil tem o conceito no CPC, art.77, §2º, os atos atentatórios à dignidade da justiça.

Apesar de ambos os institutos, contempt of court e litigância de má-fé, serem condutas contrárias à lealdade processual, à boa-fé, à probidade e causarem prejuízos ao Poder Judiciário e às partes, a principal característica do contempt of court está ligada ao desrespeito ao Judiciário, enquanto, a litigância de má-fé volta-se mais à ofensa à parte contrária.

Em suma, a ofensa ao Poder Judiciário é preponderante no contempt of court, enquanto que, na litigância de má-fé, a ofensa à parte contrária é mais acentuada.

Deve-se ter em mente que, enquanto na conduta do litigante de má-fé a parte vítima é a principal prejudicada, haja vista ofensa ao princípio da lealdade processual, no ato atentatório ao exercício da jurisdição ou contempt of court, que visa a proteger o Poder Judiciário e sua autoridade e a eficácia de suas decisões, o principal prejudicado é o Poder Público.

5 METODOLOGIA OPERACIONAL

5.1 Caracterização da pesquisa

A pesquisa qualitativa possui aspectos que lhes são característicos, buscar responder questões privadas, suas preocupações estão arraigadas em questões da realidade que não podem ser quantificados, as pesquisas que são embasadas neste método geralmente focam se no universo bibliográfico.

5.2 Fundamentação teórica

A litigância de má-fé se configura quando a parte deduzir pretensão ou defesa contra texto expresso de lei ou fato incontroverso; alterar a verdade dos fatos; usar do processo para conseguir objetivo ilegal; opuser resistência injustificada ao andamento do processo; proceder de modo temerário em qualquer incidente.

6 NATUREZA FINAL DO DOCUMENTO A SER PRODUZIDO

Trata-se de um artigo científico, o documento tem o aporte de colocar a situação da má-fé e seus reflexos no processo civil, bem como prejuízos as partes e terceiros e suas condenações, A condenação por litigância de má-fé gera o dever de pagamento de multa (de 1% a 10% do valor da causa corrigido) e indenização dos eventuais prejuízos sofridos pela parte contrária, inclusive honorários advocatícios e despesas efetuadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por se tratar de um instrumento legal, técnico e ético, que busca o reconhecimento ou a satisfação de um direito, o processo deve ser pautado pela boa-fé, lealdade, probidade e respeito entre as partes.

Ocorre, entretanto, que as condutas maliciosas, desleais e ímprobos dificultam o exercício do processo em fornecer à sociedade a tutela jurisdicional pretendida. Logo, devem as partes pautar suas condutas no dever de lealdade processual, no dever de verdade processual e na boa-fé processual, para que seja garantida uma “luta leal” entre as partes, e como consequência, o desfecho mais justo possível da demanda.

Portanto, nota-se que, cumpre ao juiz utilizar os instrumentos processuais de repressão a atos temerários, abusivos, desleais e antiéticos de forma correta, punindo efetivamente aqueles que afrontam, em última análise, a dignidade da Justiça, em prejuízo não só dos que participam do processo, mas de toda sociedade que paga o custo de uma justiça morosa e retardada, dificultando a prestação jurisdicional.

A litigância de má-fé abala e prejudica a demanda, de forma que cabe ao Poder Judiciário coibir e reprimir as condutas maliciosas, a fim de evitar o descrédito na atividade judicial, concretizando, assim, os princípios de acesso à justiça e paz sociais previstos na Constituição Federal.

As hipóteses previstas no artigo 17 do CPC consistem em regras de conduta inversa, isto é, servem para coibir a prática dos comportamentos temerários ali elencados. Caso venha a ser praticado qualquer daquelas condutas, o CPC prevê a imposição de multa e/ou condenação por danos causados à parte vítima do ato de má-fé.

A eventual indenização oriunda de dano causado pelo litigante de má-fé à parte contrária está prevista no artigo 16 do CPC, in verbis:

Art.16. Responde por perdas e danos aquele que pleitear de má-fé como autor, réu ou interveniente.

Já a multa por litigância de má-fé é prevista no artigo 18 do CPC, in verbis:

Art. 18. O juiz ou tribunal, de ofício ou a requerimento, condenará o litigante de má-fé a pagar multa não excedente a um por cento sobre o valor da causa e a indenizar a parte contrária dos prejuízos que esta sofreu, mais os honorários advocatícios e todas as despesas que efetuou.

§1 Quando forem dois ou mais os litigantes de má-fé, o juiz condenará cada um na proporção do seu respectivo interesse na causa, ou solidariamente aqueles que se coligaram para lesar a parte contrária.

§2 O valor da indenização será desde logo fixado pelo juiz, em quantia não superior a 20% (vinte por cento) sobre o valor da causa, ou liquidado por arbitramento.

Cabe salientar que o projeto de lei nº 166 do Senado Federal (Novo CPC) não fez quaisquer alterações no conteúdo dos artigos 16 e 17, mantendo as mesmas hipóteses taxativas de configuração da litigância de má-fé.

Por fim, cumpre ressaltar que a grande maioria dos doutrinadores que tratam da litigância de má-fé não encontra dificuldade em classificar a natureza jurídica desse instituto. Trata-se de tarefa simples, uma vez que, apesar de apresentar diversos aspectos subjetivos ao longo do processo, a litigância de má-fé tem como essência uma natureza procedimental.

Logo, percebe-se que a litigância de má-fé se caracteriza mediante um ato processual eivado de um vício moral e ético, que fere o objeto deste ato, geralmente com intuito protelatório, impedindo, por vezes o exercício de direitos, como no caso das demandas intentadas contra texto expresso de lei ou contra fatos incontroversos.

A litigância de má-fé tem caráter procedimental, sobrevém no curso do instrumentalismo da demanda, haja vista o aspecto subjetivo e comportamental da parte que atua de forma temerária, de forma que o legislador visou, nos artigos 14, 17 e 18 do CPC, a valoração do fator educativo do processo e a repressão do ato consumado.

No que se refere à repressão da conduta em si, percebe-se que está caracterizada pelos atos ditos de má-fé pelo CPC no artigo 17 (descrição objetiva) e pelas sanções impostas ao litigante malicioso no artigo 18 (imposição de multa).

Já com relação ao aspecto educativo, a norma que reprime a litigância de má-fé tem inserida em seu bojo um caráter pedagógico que se dá pela penalização da conduta temerária.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CPC Código de Processo Civil

CP Código Penal

CC Código Civil

REFERÊNCIAS

ABDO, Helena Najjar. O Abuso do Processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007 apud Paulo de Britto Feitoza, 2010.

ALVIM, Arruda. Deveres das Partes e dos Procuradores no Direito Processual Civil brasileiro. Revista de processo.

ALVIM, José Eduardo Carreira. Código de processo civil reformado. 5 ed., Rio de Janeiro: Forense. Teoria geral do processo. São Paulo: Revista dos Tribunais.

BARBI, Celso Agrícola. Comentários ao Código de Processo Civil, 10ª. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1998, v. 1.

CARPENA, Márcio Louzada. Da (des.) lealdade no processo civil. Academia de Direito Processual civil.
<http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/Marcio%20Carpena%284%29-%20formatado.pdf>
Acesso em 19 de junho de 2013.

CASTRO FILHO, José Olímpio de. Abuso do direito no processo civil. 2ª ed. Revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1960 apud Paulo Fernando de Britto Feitoza, 2010.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. Inovações no processo civil. São Paulo: Dialética, 2002.

DIAS, Francisco Barros. Litigância de má-fé. Responsabilidade solidária do advogado. Disponível em: < <http://www.jfrn.gov.br/docs/doutrina134.doc> >. Acesso em: 28 fev. 2006.

DIDIER JUNIOR, Freddie. Curso de Direito Processual Civil. 10 ed. V. 1 e 2. Salvador: Juspodivum, 2009.

DINAMARCO, Cândido Rangel. A reforma da reforma. 6 a. ed., São Paulo: Malheiros, 2003, p. 68;

DINIZ, Maria Helena. Dicionário Jurídico. São Paulo. Editora Saraiva, 1998, p. 38 5
FERNANDES, Daniel Piragibe. A utilização do princípio da boa-fé na otimização da prestação

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Dicionário Aurélio eletrônico: século XXI. Rio de Janeiro: Nova Fronteira/Léxico Informática, 1999.

JUNIOR, Nelson Nery, NERY, Rosa Maria de Andrade. Código de Processo Civil Comentado e legislação extravagante. 10ª edição revista, atualizada e ampliada, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

LIMA, Patrícia Carla de Deus. Abuso do direito e tutela ética do processo. 2006, 233 f. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

MARINONI, Luiz Guilherme. Novas Linhas do Processo Civil, 3ª. ed., São Paulo: Malheiros, 1999.

MIRANDA, Pontes de. Comentários ao Código de Processo Civil, Tomo I, 5ª edição, revista e aumentada, Rio de Janeiro: Editora Forense.

MUNIZ, Maristela Cury. A cobrança de multas e indenizações decorrentes das hipóteses de litigância de má-fé previstas pelo artigo 17 do Código de Processo Civil, 2010, 279 f., Dissertação. Curso de Pós-graduação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. Código de processo civil comentado: legislação processual civil extravagante em vigor. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

OLIVEIRA, Ana Lúcia Iucker Meirelles de. Litigância de má-fé. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2000.

PAULO, Fernando de Britto Feitoza. Sanção processual ao advogado. 01/06/2010; 1v. 355p. Doutorado. Pontifícia Universidade Católica De São Paulo – Direito.

RUI STOCO; Abuso Do Direito E Má-Fé Processual, Aspectos Doutrinários. 2.ed. Editora Revista dos Tribunais Ltda, 2002.

SEQUEIRA DE CERQUEIRA, Luís Otávio. Litigância de má-fé. 01/09/2005; 1v. 200p. Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – Direito.

SILVA, Ovídio A. Baptista da. Comentários ao Código de Processo Civil, vol. 1. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

STOCO, Rui. Abuso do Direito e Má-fé Processual (Aspectos Doutrinários). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Boa fé e lealdade processual. Disponível em:<http://www.americajuridica.com.br/begin.php?mostra=artigo&codigo_artigo=28>. Acesso em: 28 fev. 2006.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de direito processual civil. 34. ed. Vol. I. Rio de Janeiro: 2000.

FAKE NEWS E LIBERDADE DE EXPRESSÃO: LIMITES CONSTITUCIONAIS E DESAFIOS JURÍDICOS NA ERA DIGITAL

Dione Alvarenga da Silva
Faculdade Prime

RESUMO

O trabalho analisa o conflito entre a liberdade de expressão e a disseminação de fake news no contexto da ordem constitucional brasileira. Partindo da centralidade da liberdade de expressão na Constituição de 1988, investigam-se seus limites e sua relação com outros direitos fundamentais, como honra, imagem, privacidade e a própria preservação da democracia. O estudo demonstra que o ambiente digital intensificou a circulação de notícias falsas, criando riscos à formação da opinião pública, ao processo eleitoral e à estabilidade institucional. Examina-se o papel do Marco Civil da Internet, das leis vigentes e das propostas legislativas em discussão, destacando a responsabilidade civil e penal dos agentes envolvidos. A pesquisa também aborda a jurisprudência do STF e STJ, que têm reconhecido a necessidade de medidas proporcionais para remoção de conteúdos ilícitos e combate à desinformação. Conclui-se que o desafio contemporâneo consiste em equilibrar liberdade, responsabilidade e regulação, de modo a proteger a democracia sem impor censura.

Palavras-chave: Fake News; Liberdade de Expressão; Democracia; Desinformação; Direitos Fundamentais.

ABSTRACT

The article examines the conflict between freedom of expression and the dissemination of fake news within the constitutional framework of Brazil. The study addresses how digital transformation and the expansion of social media have intensified the spread of false content, posing risks to democratic institutions, individual rights, and the integrity of public debate. Through a qualitative and analytical approach, the research draws on constitutional doctrine, jurisprudence, and national legislation—such as the Brazilian Constitution of 1988 and the Marco Civil da Internet—to analyze the limits of free speech and the responsibility of users and digital platforms. The study also explores decisions of the Brazilian Supreme Court and Superior Court of Justice regarding content removal and accountability for misinformation. The findings aim to contribute to the understanding of how constitutional guarantees of freedom coexist with mechanisms for combating disinformation, reinforcing that proportionality, transparency, and responsibility are essential to preserving democratic stability in the digital age.

Keywords: Fake News; Freedom of Expression; Democracy; Disinformation; Fundamental Rights.

1 Introdução

A consolidação do ambiente digital como principal espaço de circulação de informações transformou profundamente as dinâmicas sociais, políticas e comunicacionais do século XXI. A internet e, especialmente, as redes sociais redefiniram a forma como indivíduos produzem, consomem e compartilham conteúdos, ampliando o alcance da liberdade de expressão, mas

também criando novos desafios jurídicos relacionados à veracidade informacional, à proteção de direitos fundamentais e à preservação da ordem democrática.

No Brasil, país marcado por forte engajamento nas plataformas digitais, esse cenário tem se mostrado particularmente sensível. A disseminação de fake news — notícias falsas produzidas ou compartilhadas com a intenção de manipular o debate público — tornou-se fenômeno de grande impacto social. Essa prática interfere na formação da opinião pública, fragiliza instituições democráticas, afeta processos eleitorais, gera danos à honra e à imagem de indivíduos e dificulta a construção de um debate público saudável.

Por outro lado, a liberdade de expressão ocupa posição central na Constituição Federal de 1988, sendo considerada um dos pilares estruturantes do Estado Democrático de Direito. A vedação à censura prévia, a ampla proteção à manifestação do pensamento e o reconhecimento da liberdade de imprensa revelam a opção constitucional por um modelo comunicativo que privilegia o pluralismo, a transparência e o livre debate. Doutrinadores como Ingo Wolfgang Sarlet (2022) e José Afonso da Silva (2023) destacam que a liberdade de expressão é condição para o exercício da cidadania, para o controle social do poder e para a realização da dignidade humana.

Surge, então, o grande dilema contemporâneo: como conciliar a proteção da liberdade de expressão com a necessidade de combater a desinformação sem que isso resulte em censura ou em restrições desproporcionais ao debate público? Essa tensão é acentuada especialmente em períodos eleitorais, nas relações entre plataformas digitais e usuários e na atuação do Poder Judiciário — especialmente do Supremo Tribunal Federal (STF), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) — na remoção de conteúdos e responsabilização dos agentes envolvidos na disseminação de informações falsas.

Nesse contexto, a presente pesquisa busca analisar o conflito entre fake news e liberdade de expressão à luz da Constituição Federal de 1988, avaliando os limites jurídicos da manifestação do pensamento, os instrumentos normativos de enfrentamento à desinformação e a construção jurisprudencial brasileira sobre o tema. O estudo se justifica pela relevância do tema no cenário jurídico contemporâneo, pela atualidade do debate sobre regulação das plataformas digitais e pela necessidade de compreender os impactos da desinformação na democracia.

O problema de pesquisa que orienta o trabalho pode ser assim formulado: Quais são os limites constitucionais da liberdade de expressão diante da disseminação de fake

news e quais os desafios jurídicos para equilibrar o combate à desinformação e a preservação do debate público em um ambiente digital?

Como objetivo geral, busca-se examinar o conflito entre liberdade de expressão e fake news no ordenamento constitucional brasileiro, avaliando a atuação legislativa e jurisdicional no enfrentamento da desinformação. São objetivos específicos:

- a) analisar a evolução histórica e constitucional da liberdade de expressão no Brasil;
- b) conceituar fake news, suas características e impactos sociais, políticos e jurídicos;
- c) examinar o Marco Civil da Internet, legislações correlatas e propostas de regulação;
- d) estudar a jurisprudência do STF, STJ e TSE sobre remoção de conteúdos e responsabilização;
- e) identificar os desafios para compatibilizar a proteção da liberdade de expressão com o combate à desinformação.

Metodologicamente, o trabalho adota abordagem qualitativa e caráter exploratório-descritivo, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica, análise documental, estudo de legislações pertinentes e exame de julgados dos tribunais superiores. As principais fontes utilizadas incluem doutrina constitucional contemporânea, estudos sobre desinformação, resoluções eleitorais, relatórios internacionais e decisões judiciais recentes sobre o tema.

Ao final, pretende-se demonstrar que o enfrentamento às fake news é compatível com a proteção constitucional da liberdade de expressão, desde que realizado com base nos princípios da proporcionalidade, da responsabilidade posterior e da vedação à censura. Assim, a pesquisa sustenta que a regulação equilibrada do ambiente digital é essencial para preservar o espaço público democrático, protegendo simultaneamente a livre manifestação do pensamento e a integridade informacional necessária ao funcionamento da democracia constitucional brasileira.

2 Liberdade de Expressão

2.1 Conceito e evolução histórica no Brasil

A liberdade de expressão é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, sendo condição indispensável para o exercício da cidadania, a fiscalização do poder público e a construção de uma sociedade plural. No Brasil, o caminho até o reconhecimento e a consolidação desse direito foi marcado por avanços lentos e, por vezes, intensos retrocessos institucionais.

2.1.1 Liberdade de expressão no período colonial e imperial

Durante o período colonial, a ideia de liberdade de expressão era praticamente inexistente. O Brasil era uma colônia submetida ao controle da Coroa portuguesa e à influência direta da Igreja Católica, que restringiam duramente qualquer manifestação contrária à ordem estabelecida. O exercício do pensamento crítico era reprimido e, até 1808, com a chegada da Família Real, a imprensa sequer era permitida em território brasileiro. Foi apenas nesse momento que se criou o primeiro jornal oficial do país, a Gazeta do Rio de Janeiro, ainda assim sob censura estatal.

Com a Constituição Imperial de 1824 — a primeira do Brasil independente — houve uma previsão tímida da liberdade de expressão no artigo 179, inciso IV, que afirmava: “É livre a comunicação dos pensamentos, por palavras, escritos e publicações, desde que não constituam abuso nos termos da lei.” Apesar de representar um avanço normativo, a prática demonstrava forte controle e limitações por parte do Estado. Como observa José Afonso da Silva (2023), a Constituição de 1824 apresentava uma declaração de direitos muito mais simbólica do que eficaz, especialmente no que diz respeito às liberdades civis.

2.1.2 Regime militar e censura prévia

Um dos períodos mais sombrios para a liberdade de expressão no Brasil foi o regime militar (1964–1985). Durante esse período, a censura prévia foi institucionalizada como forma de repressão e silenciamento político. O ponto mais crítico ocorreu com a edição do Ato Institucional nº 5 (AI-5), em 1968, que suspendeu garantias fundamentais e ampliou os poderes do Executivo.

A Constituição de 1967, reforçada pela Emenda Constitucional nº 1/1969, continha dispositivos que permitiam a censura oficial sob o argumento de defesa da ordem e da segurança nacional. A atuação do Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) e do Serviço Nacional de Informações (SNI) foi marcada pela repressão de jornalistas, escritores, artistas e professores.

Na visão de Luís Roberto Barroso (2023), esse período representou uma negação da liberdade de expressão, transformando o Estado em agente ativo da violação de direitos fundamentais. O direito à informação foi substituído por uma política de controle ideológico, minando o pluralismo de ideias — essencial à democracia.

2.1.3 Reconstrução democrática e a Constituição Federal de 1988

Com o fim do regime militar e o processo de redemocratização, o Brasil passou a construir uma nova ordem constitucional baseada no respeito à dignidade da pessoa humana e na ampliação das liberdades públicas. A Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, é um marco na proteção e promoção da liberdade de expressão.

O artigo 5º da CF/88 contém dispositivos que consagram de forma ampla o direito à livre manifestação do pensamento, como:

Essas garantias não apenas reafirmam a liberdade de expressão, como também vedam expressamente a censura prévia, em resposta direta aos abusos ocorridos durante a ditadura. Como destaca Ingo Wolfgang Sarlet (2022), a Constituição de 1988 operou uma verdadeira “constitucionalização dos direitos fundamentais”, inserindo a liberdade de expressão no núcleo essencial do Estado Democrático.

O Supremo Tribunal Federal (STF) também tem contribuído significativamente para a consolidação desse direito. No julgamento da ADPF 130/DF, que declarou a Lei de Imprensa (Lei nº 5.250/1967) incompatível com a Constituição de 1988, o Tribunal afirmou que:

A plena liberdade de expressão é a base indispensável de qualquer regime democrático. Não há democracia sem imprensa livre.” (STF, ADPF 130/DF, Rel. Min. Ayres Britto, julgado em 30/04/2009).

Com isso, a jurisprudência passou a reconhecer que a liberdade de expressão não pode ser restringida por instrumentos de controle estatal autoritários, nem por legislações infraconstitucionais incompatíveis com o novo modelo democrático.

2.2 Liberdade de expressão como direito fundamental na Constituição de 1988

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou uma ruptura definitiva com o autoritarismo que marcou o período anterior. Ao inaugurar um novo modelo de Estado — democrático, social e fundado na dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88) —, a Constituição atribuiu centralidade aos direitos e garantias fundamentais, especialmente àqueles relacionados à liberdade individual e à participação política.

Nesse contexto, a liberdade de expressão foi elevada à condição de direito fundamental indispensável à realização do ideal democrático, sendo amplamente protegida e regulamentada no texto constitucional.

2.2.1 Dispositivos constitucionais relevantes (art. 5º, incisos IV, IX e XIV)

A Constituição de 1988 trata da liberdade de expressão principalmente no artigo 5º, que funciona como verdadeiro catálogo de direitos fundamentais. Os dispositivos mais diretamente relacionados ao tema são:

- Inciso IV – “é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”;
- Inciso IX – “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”;
- Inciso XIV – “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.” (CF/88).

Essas normas expressam um modelo constitucional que rejeita qualquer forma de censura prévia e assegura a ampla circulação de ideias, opiniões e informações, reforçando o papel do indivíduo como sujeito ativo no espaço público.

Para Luís Roberto Barroso (2023), esses dispositivos refletem uma opção constitucional clara pela liberdade como regra e restrição como exceção. O autor ressalta que, em um regime democrático, o discurso livre é essencial não apenas para a autonomia individual, mas para o próprio funcionamento das instituições públicas.

2.2.2 Relação com outros direitos fundamentais (honra, imagem, privacidade)

A liberdade de expressão, embora central, não é um direito absoluto. O próprio texto constitucional impõe limites implícitos e explícitos, a fim de resguardar outros valores igualmente protegidos, como a honra, a imagem, a vida privada e a dignidade da pessoa humana.

O artigo 5º, incisos V e X, garante:

- Inciso V – “é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem”;

- Inciso X – “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação.” (CF/88)

O STF também tem reforçado essa perspectiva. Em diversos julgados, a Corte tem ponderado entre o direito à livre manifestação e o dever de proteção da esfera pessoal dos indivíduos. Conforme entendimento do STF no HC 82.424/RS, manifestações de ódio podem caracterizar abuso da liberdade de expressão.

2.2.3 Liberdade de imprensa e de opinião

A liberdade de imprensa é uma das expressões mais concretas da liberdade de expressão e desempenha papel essencial na consolidação da democracia. Uma imprensa livre garante o direito da sociedade à informação e atua como mecanismo de controle dos poderes estatais. Na visão de José Afonso da Silva (2023), “a liberdade de imprensa constitui um prolongamento da liberdade de expressão, com função social ampliada”.

Na ADPF 130/DF, que declarou a inconstitucionalidade da antiga Lei de Imprensa, o STF firmou entendimento histórico:

“A liberdade de imprensa é o oxigênio da democracia. Sem ela, o debate público se asfixia, e a opinião crítica perde espaço para o medo e a autocensura.” (STF, ADPF 130/DF, Rel. Min. Ayres Britto, julgado em 30/04/2009).

Essa decisão consolidou a ideia de que não há espaço para legislações infraconstitucionais que imponham restrições incompatíveis com os princípios democráticos da Constituição de 1988.

A liberdade de opinião, por sua vez, compreende o direito de todo cidadão expressar seus pensamentos, inclusive em relação a temas sensíveis ou impopulares. Porém, Conforme observa Canotilho (2021), o pluralismo democrático não exige aceitação de condutas ou discursos incompatíveis com direitos fundamentais. Isso significa que manifestações que promovam discursos discriminatórios, falsidades deliberadas (fake news) ou ataques infundados à dignidade alheia podem — e devem — ser juridicamente responsabilizadas.

2.3 Limites constitucionais à liberdade de expressão

Embora a liberdade de expressão seja um direito fundamental de grande relevância na ordem constitucional brasileira, ela não é absoluta. A Constituição Federal de 1988, ao mesmo tempo em que a protege, também estabelece limites necessários para garantir a convivência harmoniosa entre direitos e para resguardar valores fundamentais como a dignidade da pessoa humana, a honra, a privacidade e a segurança pública.

2.3.1 Princípio da proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade é a ferramenta jurídica que orienta a moderação e o equilíbrio na aplicação dos direitos fundamentais. Como lembra Luís Roberto Barroso (2023), esse princípio serve para garantir que a limitação a um direito fundamental — no caso, a liberdade de expressão — só seja admitida quando estritamente necessária, adequada e equilibrada.

No âmbito do Direito Constitucional, o princípio da proporcionalidade é subdividido em três etapas: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Isso significa que qualquer restrição à liberdade de expressão deve, primeiramente, ser adequada ao fim legítimo perseguido; em segundo lugar, deve ser necessária, ou seja, não pode existir meio menos gravoso para alcançar o mesmo resultado; por fim, deve ser proporcional no sentido estrito, ou seja, os benefícios da limitação devem superar os prejuízos causados à liberdade.

O Supremo Tribunal Federal tem aplicado o princípio da proporcionalidade para ponderar conflitos envolvendo a liberdade de expressão. No julgamento da ADPF 130/DF, a Corte destacou que o direito à liberdade de expressão não pode ser ilimitado, especialmente quando colide com outros direitos fundamentais:

“A liberdade de expressão, embora essencial, deve ser exercida com responsabilidade e respeito aos demais direitos constitucionais.” (STF, ADPF 130/DF, Rel. Min. Ayres Britto, 2009)

2.3.2 Discurso de ódio e incitação à violência

A proteção constitucional à liberdade de expressão não abrange o que se convencionou chamar de discurso de ódio — manifestações que promovem preconceito, discriminação, intolerância e incitação à violência contra grupos sociais específicos. A Constituição Federal, no

artigo 5º, inciso XLII, prevê expressamente que o racismo é crime inafiançável e imprescritível, consolidando o compromisso do Estado brasileiro com a erradicação das práticas discriminatórias.

Além disso, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADO 26 e do MI 4733, reconheceu que a homofobia e a transfobia configuram formas de racismo, aplicando-lhes a mesma proteção penal. Essa jurisprudência reforça o entendimento de que manifestações que atentem contra a dignidade e a igualdade não encontram amparo constitucional.

Na análise de Ingo Wolfgang Sarlet (2022), o combate ao discurso de ódio é essencial para a manutenção da convivência democrática e do pluralismo, pilares da Constituição de 1988. O autor enfatiza que a liberdade de expressão deve coexistir com o respeito aos direitos fundamentais das minorias, assegurando a proteção contra discursos que possam levar à exclusão social ou à violência.

2.3.3 Proteção da honra e dignidade da pessoa humana

A dignidade da pessoa humana é o fundamento maior do ordenamento jurídico brasileiro (art. 1º, III, CF/88) e um limite imprescindível ao exercício da liberdade de expressão. A Constituição, em seu artigo 5º, incisos V e X, garante o direito à indenização por danos morais e à proteção da honra, da imagem e da vida privada.

Assim, embora o exercício da liberdade de expressão permita a crítica e o debate público, ele não autoriza a violação gratuita e injustificada da honra alheia. Conforme destaca José Afonso da Silva (2023), a liberdade de expressão deve ser exercida de maneira responsável, respeitando os direitos individuais, sob pena de configurar abuso e ensejar a responsabilização civil ou criminal.

No julgamento do HC 82.424/RS, o Supremo Tribunal Federal ressaltou que o direito à liberdade de expressão não pode se sobrepor ao direito à dignidade, especialmente quando manifestações ultrapassam o limite do debate racional e adentram o campo da ofensa pessoal.

Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 estabelece um sistema de ponderação, em que a liberdade de expressão é protegida, mas sujeita a limites necessários para garantir a convivência social e a proteção dos direitos fundamentais de todos os indivíduos.

3 Fake News

3.1 Conceito e características

O fenômeno das fake news – ou notícias falsas – constitui uma das maiores ameaças contemporâneas à integridade da informação e ao exercício responsável da liberdade de expressão. Embora a desinformação não seja um fenômeno novo, o seu alcance e potencial de impacto foram significativamente ampliados pela difusão das tecnologias digitais e das redes sociais.

De acordo com Claire Wardle e Hossein Derakhshan (2017), fake news são “conteúdos intencionalmente fabricados para enganar o público, moldar percepções ou obter ganhos políticos e financeiros, simulando o formato jornalístico tradicional”. No contexto jurídico, a conceituação envolve a análise de dois elementos principais: a falsidade do conteúdo e a intenção de manipular o receptor.

A doutrina nacional também tem se dedicado ao tema. Segundo manifestação do ministro Alexandre de Moraes no âmbito do TSE (2021), a desinformação representa risco concreto ao processo democrático. Na mesma linha, Para Barroso (2022), a desinformação aproveita-se do ambiente de liberdade para enfraquecer valores democráticos.

Entre as principais características das fake news, destacam-se:

- a) a utilização de títulos sensacionalistas e linguagem emocional;
- b) o uso de imagens manipuladas ou descontextualizadas;
- c) a ausência de fonte verificável; e
- d) a rápida viralização por meio de algoritmos de recomendação.

O Supremo Tribunal Federal, em decisões recentes, reconheceu a gravidade do fenômeno. No Inquérito nº 4.781/DF (Inquérito das Fake News), o relator Ministro Alexandre de Moraes afirmou:

“A propagação massiva de notícias fraudulentas, ofensas e ameaças contra o Estado Democrático de Direito constitui abuso da liberdade de expressão e não se confunde com o exercício legítimo desse direito fundamental.” (STF, Inq 4.781/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18/06/2020).

Assim, observa-se que a Constituição protege a liberdade de manifestação, mas repudia o uso dessa liberdade para fins ilícitos, fraudulentos ou atentatórios à democracia.

3.2 Impactos sociais e políticos

O impacto das fake news transcende a esfera individual, afetando diretamente o funcionamento das instituições democráticas e o próprio processo eleitoral. A manipulação informacional altera percepções de realidade, compromete a formação da opinião pública e enfraquece a confiança nas fontes legítimas de informação.

Segundo José Afonso da Silva (2023), a democracia exige cidadãos capazes de participar criticamente da formação da opinião pública. Essa perspectiva encontra respaldo no pensamento de Habermas (1997), para quem a comunicação racional e transparente é a base do espaço público democrático.

No cenário brasileiro, episódios de disseminação de fake news durante processos eleitorais recentes demonstraram a necessidade de atuação institucional coordenada. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em parceria com o STF, tem adotado medidas para conter a desinformação. O STF, por sua vez, reafirmou a legitimidade dessas ações ao julgar constitucional a atuação preventiva da Justiça Eleitoral na remoção de conteúdos falsos que atentem contra o processo democrático (ADPF 1095/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 2023).

O Ministro Luís Roberto Barroso, em conferência sobre o tema, destacou que:

“A desinformação não é apenas um problema de opinião; é um ataque coordenado à democracia, com o objetivo de destruir a confiança nas instituições e capturar o debate público.” (BARROSO, Luís Roberto. A desinformação e a crise da democracia contemporânea, 2022).

O Superior Tribunal de Justiça também tem enfrentado casos envolvendo a disseminação de conteúdos falsos e danos à honra. No REsp 1.660.168/RJ, o STJ reconheceu que provedores de aplicações digitais podem ser responsabilizados civilmente quando, notificados, mantêm no ar conteúdos sabidamente falsos e ofensivos:

“Os provedores de aplicações de internet, embora não respondam objetivamente por conteúdos de terceiros, devem agir diligentemente para remover material ilícito, sob pena de responsabilidade solidária.” (STJ, REsp 1.660.168/RJ, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em 15/05/2018).

Essas decisões revelam a necessidade de compatibilizar o exercício da liberdade de expressão com a proteção à verdade informacional e à integridade das instituições públicas.

Segundo Sarlet (2022), a liberdade depende de um ambiente informacional minimamente confiável.

3.3 Meios de disseminação na era digital

A era digital transformou radicalmente as formas de produção e circulação da informação. Plataformas como Facebook, X (antigo Twitter), Instagram e WhatsApp tornaram-se os principais vetores de disseminação de conteúdo, substituindo os meios de comunicação tradicionais e criando novas dinâmicas de poder informacional.

Segundo o Relatório da UNESCO (2021), “os algoritmos de engajamento tendem a priorizar conteúdos polarizadores e emocionais, favorecendo a propagação de desinformação”. Esse fenômeno é conhecido como infodemia, termo utilizado também pela Organização Mundial da Saúde para descrever a superabundância de informações falsas durante a pandemia de COVID-19.

No âmbito jurídico, o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) e a Lei nº 14.155/2021 (que agravou penas de crimes informáticos) são instrumentos fundamentais para a responsabilização de condutas ilícitas online. Além disso, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 2.630/2020, conhecido como “PL das Fake News”, que busca estabelecer deveres de transparência e rastreabilidade das plataformas digitais.

O Supremo Tribunal Federal tem reiterado a compatibilidade dessas iniciativas com a Constituição, desde que respeitem o núcleo essencial da liberdade de expressão. No julgamento da ADPF 403/DF, que tratou do bloqueio do aplicativo WhatsApp, o STF enfatizou que medidas restritivas à comunicação devem observar o princípio da proporcionalidade e não podem inviabilizar o exercício legítimo da expressão.

“A suspensão de serviços de comunicação deve ser medida excepcional, proporcional e temporária, não podendo implicar censura coletiva.” (STF, ADPF 403/DF, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 19/12/2016).

Para Rogério Gesta Leal (2022), a regulação das plataformas digitais não é um ataque à liberdade, mas uma exigência civilizatória, necessária para proteger a verdade, a reputação e a própria democracia.

Dessa forma, observa-se que a disseminação das fake news na era digital exige uma resposta jurídica equilibrada, que preserve o espaço do debate público, mas impeça o uso das redes como instrumentos de manipulação e destruição reputacional.

O desafio contemporâneo consiste em garantir que o ambiente digital permaneça um espaço de liberdade, pluralidade e responsabilidade. A liberdade de expressão deve fortalecer a democracia, e não ser utilizada como instrumento de sua corrosão.

3.4 Responsabilidade civil e penal na divulgação de fake news

A propagação de notícias falsas não constitui apenas um fenômeno social, mas também um problema jurídico de grande relevância. O ordenamento jurídico brasileiro, embora ainda em processo de adaptação à era digital, possui instrumentos capazes de responsabilizar civil e penalmente aqueles que produzem, compartilham ou se beneficiam da divulgação de fake news, sobretudo quando tais condutas violam direitos da personalidade ou atentam contra a ordem pública e a segurança das instituições democráticas.

Alexandre de Moraes (2022) entende que a liberdade de expressão não protege a divulgação intencional de mentiras com potencial de lesar direitos fundamentais.

3.4.1 Responsabilidade civil

No campo civil, a responsabilização pela divulgação de fake news está amparada nos princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88) e da proteção à honra, à imagem e à privacidade (art. 5º, incisos V e X, CF/88). Assim, aquele que, por meio de conteúdo falso, causar dano moral ou material a outrem, responde civilmente pelos prejuízos decorrentes.

O artigo 927 do Código Civil dispõe que “aquele que, por ato ilícito, causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo”. Já o artigo 186 define o ato ilícito como a violação voluntária de direito e o causador de dano, ainda que exclusivamente moral.

No contexto digital, a aplicação desses dispositivos é complementada pelo artigo 19 do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014), que estabelece a responsabilidade subjetiva dos provedores de aplicações, condicionada à notificação judicial para remoção de conteúdo ilícito.

O Superior Tribunal de Justiça tem consolidado essa orientação. No REsp 1.660.168/RJ, o Tribunal firmou entendimento de que:

“A partir da notificação judicial específica, os provedores de aplicações de internet passam a responder solidariamente pelos danos decorrentes da manutenção de conteúdo manifestamente ilícito.” (STJ, REsp 1.660.168/RJ, Rel. Min. Nancy Andrighi, 15/05/2018).

Em outro precedente, o STJ destacou que:

“A propagação de notícias falsas em redes sociais, quando causa abalo à honra ou à imagem, gera o dever de indenizar” (AgInt no AREsp 1.675.709/SP, Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, julgado em 24/08/2020).

3.4.2 Responsabilidade penal

No âmbito penal, a divulgação de fake news pode enquadrar-se em diversos tipos penais já existentes, especialmente nos crimes contra a honra, previstos nos arts. 138 a 140 do Código Penal — calúnia, difamação e injúria —, quando o conteúdo falso ofende a reputação ou dignidade de terceiros.

Art. 138 (Calúnia) – imputa falsamente a alguém fato definido como crime;

Art. 139 (Difamação) – atribui fato ofensivo à reputação de outrem;

Art. 140 (Injúria) – ofende a dignidade ou o decoro de alguém.

A pena é agravada quando a ofensa é divulgada por meio que facilite sua propagação, como redes sociais ou meios de comunicação de massa (art. 141, III, do Código Penal).

O Superior Tribunal de Justiça já reconheceu essa circunstância agravante em casos de difusão de conteúdo falso em ambiente digital. No AgRg no REsp 1.891.723/SP, o Tribunal reafirmou que “a internet potencializa o dano causado à honra, devendo incidir a causa de aumento de pena do art. 141, III, do CP” (Rel. Min. Ribeiro Dantas, julgado em 18/03/2021).

Além disso, a Lei nº 14.197/2021, que revogou a antiga Lei de Segurança Nacional e introduziu no Código Penal os crimes contra o Estado Democrático de Direito, prevê no artigo 359-P a punição para quem promove ou financia a disseminação de informações falsas com o objetivo de abalar a credibilidade das instituições.

O Supremo Tribunal Federal, no Inquérito nº 4.781/DF (Inquérito das Fake News), reconheceu a constitucionalidade da persecução penal de agentes que utilizam as redes para atacar as instituições da República, afirmando que:

“A liberdade de expressão não protege agressões verbais, ameaças ou campanhas fraudulentas destinadas a desestabilizar o Estado de Direito.” (STF, Inq 4.781/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18/06/2020).

Esse entendimento foi reafirmado no Inquérito nº 4.874/DF, em que o STF determinou medidas cautelares contra a disseminação sistemática de notícias falsas que visavam minar a credibilidade do processo eleitoral.

Para Luís Roberto Barroso (2023), “a responsabilização penal é o último recurso do Estado Democrático, mas é necessária quando a desinformação se converte em instrumento de destruição da verdade e ameaça concreta à democracia constitucional”.

3.4.3 A necessária ponderação com a liberdade de expressão

Apesar da necessidade de responsabilização, é imprescindível preservar o núcleo essencial da liberdade de expressão, sob pena de instaurar censura prévia. O desafio reside em equilibrar a proteção contra a desinformação com a garantia de um debate público livre.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF 130/DF, já havia destacado que “a plena liberdade de expressão é base indispensável da democracia, mas deve ser exercida com responsabilidade” (Rel. Min. Ayres Britto, julgado em 30/04/2009).

Assim, a atuação estatal deve observar o princípio da proporcionalidade, evitando medidas desnecessárias ou desproporcionais. Barroso (2023) sintetiza essa tensão afirmando que a solução para as fake news não é o silêncio, mas mais liberdade acompanhada de transparência e responsabilidade.

4. O Conflito entre Fake News e Liberdade de Expressão

O avanço tecnológico e a popularização das redes sociais produziram um cenário no qual a liberdade de expressão e o combate às fake news passam a conviver em tensão permanente. De um lado, está a proteção constitucional ao livre fluxo de ideias, essencial ao regime democrático; de outro, a necessidade de impedir que informações deliberadamente falsas comprometam direitos fundamentais, a integridade das instituições públicas e a própria formação da opinião pública.

Como destaca Barroso (2022), “a desinformação se vale da liberdade de expressão para atacar a própria democracia”. Trata-se de um fenômeno que não apenas distorce debates, mas que se utiliza de mecanismos sofisticados de manipulação psicológica, viralização automática e segmentação algorítmica. Nesse sentido, o conflito jurídico surge justamente na definição dos

limites: até onde a liberdade de expressão pode ser preservada sem permitir que seja usada como instrumento de destruição das bases democráticas?

Esse dilema exige análise conjunta da Constituição, das leis infraconstitucionais e da crescente jurisprudência dos tribunais superiores, que têm sido chamados a decidir sobre remoção de conteúdos, responsabilização de plataformas e proteção de direitos fundamentais no ambiente digital.

4.1 O papel do Marco Civil da Internet e da legislação vigente

A legislação brasileira tem evoluído para tentar acompanhar o fenômeno da desinformação. O Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) é a principal norma reguladora das relações jurídicas digitais, fixando princípios como a liberdade de expressão, a privacidade e a neutralidade da rede (art. 3º). Embora não trate diretamente de fake news, é fundamental para compreender a responsabilidade dos provedores e usuários.

O artigo 19 do Marco Civil estabelece que os provedores de aplicações só poderão ser responsabilizados por conteúdo de terceiros após ordem judicial específica, reforçando a vedação à censura privada e garantindo estabilidade jurídica. Segundo Sarlet (2022), esse modelo “busca compatibilizar a liberdade de expressão com a tutela da dignidade da pessoa humana, evitando tanto excessos estatais quanto omissões das plataformas”.

O STJ consolidou a interpretação desse artigo ao afirmar que:

“Os provedores de aplicações de internet passam a responder solidariamente pelos danos decorrentes da manutenção de conteúdo manifestamente ilícito a partir da notificação judicial.” (STJ, REsp 1.660.168/RJ, Rel. Min. Nancy Andrighi, 15/05/2018).

Além do Marco Civil, outras normas ganharam relevância:

- Lei nº 14.197/2021, que substituiu a antiga Lei de Segurança Nacional e tipificou condutas voltadas a abalar a ordem democrática, incluindo a promoção de desinformação organizada com fins antidemocráticos.
- Lei nº 14.155/2021, que agravou penas de crimes informáticos.
- PL nº 2.630/2020 (PL das Fake News), ainda em discussão, visando criar deveres de transparência algorítmica e mecanismos de rastreabilidade.

O STF reconhece a legitimidade constitucional dessas iniciativas, desde que respeitem a proporcionalidade. Na ADPF 403, decidiu que:

“Medidas restritivas à comunicação devem ser excepcionais, proporcionais e jamais inviabilizar a manifestação legítima da liberdade de expressão.” (STF, ADPF 403/DF, Rel. Min. Edson Fachin, 19/12/2016).

Assim, o papel da legislação é construir um ambiente digital que preserve a liberdade, mas não permita sua utilização para fins ilícitos ou prejudiciais ao processo democrático.

4.2 Jurisprudência do STF e STJ sobre remoção de conteúdos

A jurisprudência dos tribunais superiores tem sido determinante para moldar o equilíbrio entre liberdade de expressão e combate à desinformação.

O marco decisório mais relevante é o Inquérito 4.781/DF (Inquérito das Fake News), no qual o STF afirmou:

“A propagação massiva de notícias fraudulentas, ofensas e ameaças contra o Estado Democrático de Direito constitui abuso da liberdade de expressão e não se confunde com seu exercício legítimo.” (STF, Inq 4.781/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, 18/06/2020).

O Tribunal reconheceu que campanhas coordenadas de desinformação representam ameaça concreta à estabilidade das instituições democráticas, justificando medidas de remoção rápida e responsabilização.

Além disso, na ADPF 1095/DF (2023), o STF declarou constitucional a atuação preventiva da Justiça Eleitoral para remover conteúdos falsos relacionados ao processo eleitoral, reforçando que a democracia exige proteção ativa contra práticas de manipulação digital.

O STJ, por sua vez, tem decidido repetidamente sobre danos à honra causados por notícias falsas. Em um dos julgados, afirmou:

“A propagação de notícias falsas em redes sociais, quando causa abalo à honra ou à imagem, gera o dever de indenizar.” (STJ, AgInt no AREsp 1.675.709/SP, Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, 24/08/2020).

Esses precedentes demonstram que o Judiciário brasileiro adota uma leitura equilibrada: não há proteção constitucional para mentiras deliberadas que violem direitos fundamentais ou atentem contra a democracia.

4.3. Desafios para equilibrar o combate à desinformação e a preservação da liberdade de expressão

O maior desafio contemporâneo consiste em construir um modelo regulatório e interpretativo capaz de proteger a liberdade de expressão, mas impedir seu abuso. Esse equilíbrio envolve três eixos centrais:

a. Evitar censura prévia

A vedação constitucional à censura (art. 5º, IX, CF/88) exige que as restrições sejam sempre posteriores e proporcionais. Como afirmou o STF na ADPF 130/DF:

“Não há liberdade de expressão pela metade, mas também não há liberdade sem responsabilidade.” (STF, ADPF 130/DF, Rel. Min. Ayres Britto, 30/04/2009)

b. Exigir responsabilidade de usuários e plataformas

A responsabilização pós-fato é essencial para prevenir abusos. Plataformas digitais exercem poder significativo na circulação de informações, devendo observar padrões mínimos de diligência, transparência e cooperação com autoridades.

c. Proteger a integridade do debate público

A democracia pressupõe debate racional, plural e baseado em fatos minimamente verificáveis. Habermas (1997) defende que o espaço público democrático depende de processos comunicativos orientados à racionalidade e à verdade.

Nesse cenário, Barroso (2023) sustenta que o enfrentamento às fake news deve ser baseado em liberdade, transparência e responsabilidade.

Dessa forma, o Estado, o Judiciário, as plataformas digitais e a própria sociedade civil devem atuar de forma colaborativa para garantir um ambiente informacional saudável, que preserve tanto os direitos fundamentais quanto a integridade da democracia.

5. Conclusão

A presente pesquisa teve como objetivo analisar o conflito entre a liberdade de expressão e a disseminação de fake news no contexto do ordenamento constitucional brasileiro, especialmente a partir dos desafios trazidos pela era digital. A investigação demonstrou que a liberdade de expressão ocupa posição central na Constituição Federal de 1988, constituindo-se como um dos pilares do Estado Democrático de Direito e sendo indispensável para o pluralismo, a autonomia individual, o controle social do poder e a livre circulação de ideias — elementos essenciais para a construção de uma sociedade democrática.

Contudo, verificou-se que o avanço tecnológico e a crescente influência das redes sociais transformaram profundamente o ecossistema informacional, ampliando também o alcance e a velocidade de disseminação de conteúdos falsos. As fake news deixaram de ser um fenômeno isolado para se tornarem um problema estrutural, capaz de comprometer direitos fundamentais, distorcer debates públicos, fragilizar instituições e interferir no processo eleitoral. Conforme ressalta a doutrina contemporânea, a desinformação opera como uma “instrumentalização da própria liberdade de expressão para corroer os valores democráticos que a sustentam”.

A análise demonstrou, ainda, que a Constituição de 1988 protege amplamente a liberdade de expressão, mas reconhece que tal direito não é absoluto. Ele deve coexistir com outros direitos fundamentais, como a honra, a imagem, a privacidade e, sobretudo, com a própria preservação da ordem democrática. Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento de que a livre manifestação do pensamento não abrange discursos fraudulentos, ataques sistemáticos às instituições, campanhas de ódio ou informações deliberadamente falsas com potencial de causar danos individuais ou coletivos.

Do ponto de vista infraconstitucional, o Marco Civil da Internet, a Lei nº 14.197/2021, a Lei nº 14.155/2021 e as iniciativas legislativas em discussão, como o PL nº 2.630/2020, compõem um arcabouço normativo em evolução, que busca equilibrar a proteção da liberdade com a necessidade de responsabilidade digital. O STJ, por sua vez, tem ampliado a responsabilização civil de agentes que promovem ou mantêm conteúdos manifestamente ilícitos, especialmente após notificação judicial, reforçando a ideia de que a liberdade comunicativa deve ser exercida de forma responsável.

A pesquisa também permitiu observar que o Poder Judiciário — em especial STF e TSE — tem desempenhado papel decisivo na contenção dos efeitos mais nocivos da desinformação, sobretudo em períodos eleitorais. O Supremo reconheceu a legitimidade de medidas emergenciais

de remoção de conteúdos falsos quando estes atentam contra o processo democrático ou visam a desestabilização das instituições, reafirmando o princípio da proporcionalidade como limite e critério para qualquer intervenção estatal no campo comunicacional.

Diante de todas essas considerações, conclui-se que o grande desafio contemporâneo consiste em encontrar um ponto de equilíbrio entre a repressão eficaz às fake news e a preservação incondicional da liberdade de expressão como fundamento democrático. Esse equilíbrio exige a rejeição absoluta da censura prévia, a responsabilização posterior adequada e proporcionada, o fortalecimento da educação midiática, a transparência das plataformas digitais e a construção de mecanismos institucionais que promovam um ambiente informacional saudável.

Assim, a solução para o fenômeno das fake news não reside na supressão da liberdade comunicativa, mas na conjugação entre liberdade, responsabilidade e regulação constitucionalmente orientada. A proteção da democracia brasileira depende de um sistema jurídico capaz de garantir que a internet permaneça um espaço de pluralidade, diálogo e respeito aos direitos fundamentais, impedindo que a manipulação informacional se torne ferramenta de destruição das bases sobre as quais se ergue o Estado Democrático de Direito.

Conclui-se, portanto, que a efetivação dos limites constitucionais da liberdade de expressão diante das fake news depende da harmonização entre regulação, educação midiática e atuação judicial proporcional.

REFERÊNCIAS

BARROSO, L. R. A desinformação e a crise da democracia contemporânea. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, São Paulo: RT, v. 29, n. 3, 2022.

BARROSO, L. R. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

BRASIL. ADPF 1095/DF. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Supremo Tribunal Federal. Julgado em 2023.

BRASIL. ADPF 130/DF. Rel. Min. Ayres Britto. Supremo Tribunal Federal. Julgado em 30 abr. 2009.

BRASIL. ADPF 403/DF. Rel. Min. Edson Fachin. Supremo Tribunal Federal. Julgado em 19 dez. 2016.

BRASIL. AgInt no AREsp 1.675.709/SP. Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino. Superior Tribunal de Justiça. Julgado em 24 ago. 2020.

BRASIL. AgRg no REsp 1.891.723/SP. Rel. Min. Ribeiro Dantas. Superior Tribunal de Justiça. Julgado em 18 mar. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. *Código Penal*.

BRASIL. HC 82.424/RS. Rel. Min. Maurício Corrêa. Supremo Tribunal Federal. Julgado em 17 set. 2003.

BRASIL. Inquérito 4.781/DF (Inquérito das Fake News). Rel. Min. Alexandre de Moraes. Supremo Tribunal Federal. Julgado em 18 jun. 2020.

BRASIL. Inquérito 4.874/DF. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Supremo Tribunal Federal. Julgado em 2021.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. *Código Civil*.

BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. *Marco Civil da Internet*.

BRASIL. Lei nº 14.155, de 27 de maio de 2021. Altera o Código Penal e o Marco Civil da Internet.

BRASIL. Lei nº 14.197, de 1º de setembro de 2021. *Crimes contra o Estado Democrático de Direito*.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2.630, de 2020. Institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet (PL das Fake News). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2256738>. Acesso em: 30 nov. 2025.

BRASIL. RE 511.961/SP. Rel. Min. Cármen Lúcia. Supremo Tribunal Federal. Julgado em 27 out. 2009.

BRASIL. REsp 1.660.168/RJ. Rel. Min. Nancy Andrighi. Superior Tribunal de Justiça. Julgado em 15 maio 2018.

CANOTILHO, J. J. G. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2021.

HABERMAS, J. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

LEAL, R. G. Fake News, Desinformação e Liberdade de Expressão. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022.

MORAES, A. de. Direito Constitucional. 41. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

SARLET, I. W. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. 15. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022.

SILVA, J. A. da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 48. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

UNESCO. Reporting Facts: Addressing Misinformation in Digital Spaces. Paris: UNESCO, 2021. Disponível em: <https://unesco.org>. Acesso em: 30 nov. 2025.

WARDLE, C.; DERA KHSHAN, H. Information Disorder: Toward an Interdisciplinary Framework for Research and Policy Making. Strasbourg: Council of Europe, 2017. Disponível em: <https://www.coe.int>. Acesso em: 30 nov. 2025.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). Managing the COVID-19 infodemic: Promoting healthy behaviours and mitigating the harm from misinformation and disinformation. Geneva: WHO, 2020. Disponível em: <https://www.who.int>. Acesso em: 30 nov. 2025.

RELAÇÃO JURÍDICA DA STARTUPS E O MARCO LEGAL DAS INOVAÇÕES NAS (EPMP) EMPRESA DE PEQUENO E MÉDIO PORTE

João Aparecido de Almeida
Acadêmico da Faculdade Prime

RESUMO

O século XXI consolidou as startups como protagonistas da inovação e da transformação econômica, desafiando os modelos jurídicos e de gestão tradicionais. No Brasil, esse movimento resultou na criação de um arcabouço jurídico em duas etapas: o **Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação (Lei nº 13.243/2016)**, que fortaleceu a interação entre academia e setor privado, e a **Lei Complementar nº 182/2021 (Marco Legal das Startups)**, que trouxe segurança jurídica por meio de mecanismos como o sandbox regulatório e a proteção ao investidor-anjo. Paralelamente, a metodologia **Lean Startup** surgiu como resposta às limitações das práticas de gestão convencionais, transformando o empreendedorismo em um processo científico baseado no ciclo **Construir-Medir-Aprender, no Lean Canvas** e na busca pelo **Product/Market Fit**. Este trabalho analisa a relação entre Direito e Gestão da Inovação, demonstrando como o Marco Legal das Startups viabiliza a experimentação regulada, enquanto o Lean Startup fornece a disciplina gerencial para o crescimento escalável. Também são discutidas as implicações da legislação para o fomento de **Empresas de Pequeno e Médio Porte (EPMPs)** e a aplicação de princípios de engenharia de valor, mensurados pelas métricas **AARRR**, pela **Estimativa de Fermi** e pela **Curva J do Produto**, na validação de modelos de negócio sustentáveis.

PALAVRAS-CHAVE: Startups, Inovação, Marco Legal das Startups, Lean Startup, Gestão da Inovação, Empresas de Pequeno e Médio Porte (EPMPs), Segurança Jurídica

ABSTRACT

The 21st century has consolidated startups as key players in innovation and economic transformation, challenging traditional legal and management models. In Brazil, this movement led to the creation of a two-stage legal framework: the **Legal Framework for Science, Technology and Innovation (Law No. 13,243/2016)**, which strengthened collaboration between academia and the private sector, and the **Complementary Law No. 182/2021 (Startup Legal Framework)**, which provided legal certainty through mechanisms such as the regulatory sandbox and angel investor protection. At the same time, the **Lean Startup methodology** emerged as a response to the limitations of conventional management practices, turning entrepreneurship into a scientific process based on the **Build-Measure-Learn cycle, the Lean Canvas**, and the pursuit of **Product/Market Fit**. This study analyzes the relationship between Law and Innovation Management, demonstrating how the Startup Legal Framework enables regulated experimentation, while Lean Startup provides the managerial discipline for scalable growth. It also discusses the implications of the legislation for

fostering **Small and Medium-Sized Enterprises (SMEs)** and the application of value engineering principles, measured **through AARRR metrics**, the **Fermi Estimate**, and the **Product J-Curve**

Keywords: Startups, Innovation, Startup Legal Framework, Lean Startup, Innovation Management, Small and Medium-Sized Enterprises (SMEs), Legal Certainty

1 Introdução

O século XXI redefiniu a dinâmica empresarial global, posicionando as **startups** como catalisadores primários da inovação e da transformação econômica. Caracterizadas por modelos de negócio escaláveis e desenvolvidos sob condições de extrema incerteza, essas empresas impuseram um desafio estrutural aos ordenamentos jurídicos tradicionais, que se mostraram insuficientes para regulamentar suas operações e seu principal motor: o **capital de risco**.

Diante desse cenário, o Brasil implementou um arcabouço jurídico bifásico. Inicialmente, o **Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação (Lei nº 13.243/2016)** estabeleceu a base para a colaboração entre a academia e o setor privado. Posteriormente, a **Lei Complementar nº 182/2021 (Marco Legal das Startups)** preencheu as lacunas de governança e investimento, oferecendo segurança jurídica – notadamente através do **sandbox regulatório** e da mitigação da responsabilidade do **investidor-anjo** – essencial para o desenvolvimento de empresas que, em sua origem, frequentemente se enquadram como **Empresas de Pequeno e Médio Porte (EPMPs)**.

Paralelamente à evolução legislativa, o sucesso das *startups* demonstrou a insuficiência das metodologias de gestão empresarial tradicionais. A resposta a essa necessidade operacional é sintetizada na abordagem **Startup Enxuta (Lean Startup)**, que transforma o empreendedorismo de um ato de intuição para um processo científico de **aprendizagem validada**. O *Lean Startup*, com seu ciclo **Construir-Medir-Aprender**, foca na eliminação do desperdício de tempo e recursos, orientando o empreendedor a mapear suas hipóteses no **Lean Canvas** e a validar o **ajuste produto/mercado (Product/Market Fit)** antes de realizar investimentos em larga escala.

Neste contexto, o presente trabalho se propõe a analisar a **relação simbiótica** entre o Direito e a Gestão da Inovação. O objetivo central é demonstrar como o **Marco Legal das Startups** fornece a **previsibilidade jurídica** para a **experimentação**, enquanto a metodologia *Lean Startup* oferece a **disciplina gerencial** necessária para transformar a incerteza regulada em **crescimento escalável**. Serão examinadas as implicações da nova legislação brasileira para o fomento de **EPMPs inovadoras**, bem como a aplicação dos princípios de **engenharia de valor** – mensurada pelas métricas AARRR, a Estimativa de Fermi e a Curva J do Produto – no processo de validação de modelos de negócio sustentáveis.

RELAÇÃO JURÍDICA DA STARTUPS E O MARCO LEGAL DAS INOVAÇÕES NAS (EPMPs)

O surgimento das startups como agentes transformadores da economia digital representa uma das mais marcantes evoluções empresariais do século XXI. Essas empresas, caracterizadas por modelos de negócios inovadores, escaláveis e frequentemente baseados em tecnologia, passaram a ocupar papel central na geração de soluções disruptivas, empregos qualificados e novos mercados. No entanto, a velocidade com que essas organizações se desenvolvem e operam impôs desafios significativos ao ordenamento jurídico tradicional, que se mostrou insuficiente para atender às suas especificidades.

1. A Dinâmica das Startups e a Necessidade de um Regime Jurídico Específico

O cenário empresarial moderno tem sido transformado pela ascensão das startups, empresas que, por natureza, se distinguem das tradicionais. Em sua essência, uma startup é uma organização temporária, buscando um modelo de negócios repetível e escalável sob condições de extrema incerteza. Essa definição, popularizada por Eric Ries em "The Lean Startup", ressalta as características que as tornam únicas e que, por consequência, exigem um tratamento jurídico diferenciado.

Ao contrário de empresas estabelecidas, as startups operam em um ciclo de inovação constante, onde a experimentação e a adaptação são a norma. Elas não se encaixam facilmente nas categorias societárias e tributárias tradicionais, que foram desenhadas para empresas com operações estáveis e receitas previsíveis. A ausência de um capital social significativo no início, a dependência de investimentos de risco, e a própria natureza de seus ativos (muitas vezes intangíveis, como softwares e patentes) criaram lacunas no ordenamento jurídico. A ausência de uma regulamentação específica gerava insegurança jurídica, dificultando a atração de capital e o crescimento do ecossistema de inovação.

Vale ressaltar alguns pontos importantes como:

- *"O século XXI redefiniu a dinâmica empresarial global, posicionando as startups como catalisadores primários da inovação e da transformação econômica."*
- *"Caracterizadas por modelos de negócio escaláveis e desenvolvidos sob condições de extrema incerteza, essas empresas impuseram um desafio estrutural aos ordenamentos jurídicos tradicionais, que se mostraram insuficientes para regulamentar suas operações e seu principal motor: o capital de risco."*
- *"Em sua essência, uma startup é uma organização temporária, buscando um modelo de negócios repetível e escalável sob condições de extrema incerteza."*

A resposta a esse desafio veio de forma gradativa, com o reconhecimento da inovação como um motor de desenvolvimento econômico. O Estado brasileiro, observando o sucesso de ecossistemas

como o do Vale do Silício, percebeu a necessidade de criar um ambiente mais propício para que essas empresas pudessem prosperar.

2. O Marco Legal das Inovações (Lei nº 13.243/2016) e a Base da Cooperação

Antes da existência de uma lei específica para startups, o Brasil já havia dado um passo significativo com a criação do Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação (Lei nº 13.243/2016). Essa lei foi um divisor de águas, pois formalizou e incentivou a relação entre o setor público (Instituições de Ciência e Tecnologia - ICTs, como universidades e centros de pesquisa) e o setor privado.

O objetivo principal dessa legislação foi desburocratizar a pesquisa e o desenvolvimento (P&D) no país. Entre os principais pontos, destacam-se:

- **Incentivos Fiscais:** A lei passou a prever incentivos para empresas que investem em inovação tecnológica, como a dedução de despesas com P&D no imposto de renda.
- **Parcerias Público-Privadas:** Permitiu que pesquisadores e professores de ICTs pudessem atuar em empresas, e que o setor privado utilizasse a infraestrutura de pesquisa pública, como laboratórios e equipamentos.
- **Gestão da Propriedade Intelectual:** A lei trouxe clareza sobre a titularidade da propriedade intelectual gerada em projetos de parceria.

Embora o Marco Legal das Inovações tenha sido um avanço fundamental, ele ainda não endereçava todas as peculiaridades das startups. Ele focava mais na pesquisa e na interação entre a academia e as empresas, mas não resolvia as questões societárias, contratuais e de investimento que são vitais para o crescimento das startups. A insegurança sobre como um investidor-anjo poderia injetar capital sem se tornar sócio, ou a burocracia para testar um modelo de negócio inovador, persistiam.

3. O Marco Legal das Startups (Lei Complementar nº 182/2021): Segurança Jurídica e Flexibilidade

A carência de uma legislação específica para o ecossistema de inovação foi o principal motor para a criação do Marco Legal das Startups (Lei Complementar nº 182/2021). Esta lei veio para preencher as lacunas deixadas pelo Marco das Inovações e criar um ambiente mais favorável para a prosperidade dessas empresas.

“Posteriormente, a Lei Complementar nº 182/2021 (Marco Legal das Startups) preencheu as lacunas de governança e investimento, oferecendo segurança jurídica - notadamente através do sandbox regulatório e da mitigação da responsabilidade do investidor-anjo...”

Os pontos mais relevantes da lei são:

- **Definição Legal de Startup:** A lei trouxe, pela primeira vez, uma definição jurídica clara para startups, estabelecendo critérios de receita bruta e tempo de inscrição no CNPJ para que uma empresa possa ser enquadrada. Isso trouxe segurança para empreendedores e investidores.
- **"Sandbox" Regulatório:** Esta é, talvez, a inovação mais importante da lei. O sandbox regulatório é um ambiente experimental em que startups podem testar modelos de negócios inovadores, sob a supervisão de órgãos reguladores, mas com regras mais flexíveis e menos burocráticas. Isso permite que empresas de fintech, por exemplo, desenvolvam novos produtos sem a rigidez regulatória tradicional.
- **Facilitação de Investimento:** A lei trouxe um novo regime para o investimento-anjo, deixando claro que o investidor não se torna sócio da empresa e não responde por dívidas trabalhistas ou tributárias. Essa medida incentivou o investimento em fase inicial, que é crucial para as startups.
- **Regulamentação do Crowdfunding:** A lei também regulamentou o investimento por meio de plataformas de financiamento coletivo, ampliando as fontes de captação de recursos para as startups.
- **Compras Públicas de Inovação:** O Marco das Startups também abriu portas para que o governo compre soluções inovadoras diretamente das startups, o que funciona como um importante estímulo para o desenvolvimento tecnológico.

4. A Relação Jurídica e as Implicações Práticas

A relação jurídica entre startups e os Marcos Legais da Inovação e das Startups é de complementaridade e sinergia. O Marco das Inovações fornece a base para a colaboração entre a academia e o setor privado, enquanto o Marco das Startups cria o arcabouço societário e de investimento que permite que os frutos dessa colaboração se transformem em negócios viáveis e escaláveis.

Contudo, a aplicação dessas leis não está isenta de desafios. A burocracia ainda é um obstáculo em muitas instâncias, e a interpretação de algumas disposições legais pode gerar incertezas. A efetividade do "sandbox" regulatório, por exemplo, depende da agilidade e do alinhamento dos órgãos reguladores, como o Banco Central e a CVM. Além disso, a cultura de inovação no Brasil ainda está em desenvolvimento, e a adaptação das empresas e do próprio setor público a essas novas regras é um processo contínuo.

Tais fundamentos jurídicos estabelecem uma nova relação entre o Direito e a inovação, permitindo que startups operem com maior previsibilidade, proteção legal e estímulo ao crescimento sustentável.

Vale ressaltar, que as startups no Brasil agora operam em um ambiente jurídico mais favorável, mas a segurança jurídica completa ainda depende da consolidação de uma jurisprudência e de uma interpretação uniforme da legislação. O desenvolvimento do ecossistema de inovação, por sua vez, depende da capacidade de empresas e investidores de aproveitar os instrumentos legais disponíveis e de se adaptar a um cenário em constante evolução.

As Raízes e a Aplicação da Abordagem Startup Enxuta no Empreendedorismo

1. Introdução

O conceito de *Startup Enxuta* (*Lean Startup*) é uma adaptação fundamental da produção enxuta (*lean manufacturing*), revolucionada na Toyota por Taiichi Ohno e Shigeo Shingo. A mentalidade enxuta transformou radicalmente a gestão de cadeias de suprimentos e sistemas de produção, defendendo princípios como:

- Aproveitamento da criatividade e do conhecimento de todos os funcionários;
- Redução dos tamanhos dos lotes de produção;
- Implementação da produção *just-in-time* (JIT);
- Controle rigoroso de estoque;
- Aceleração do tempo de ciclo.

Ao distinguir entre atividades que agregam valor e as que não, e ao focar no desenvolvimento da qualidade de dentro para fora, o pensamento enxuto forneceu as bases para uma nova metodologia no contexto do empreendedorismo.

2. A Métrica de Progresso: Da Produção à Aprendizagem Validada

Enquanto o progresso na manufatura tradicional é medido pela produção de bens físicos de alta qualidade, a *Startup Enxuta* propõe uma unidade de progresso diferente e mais adequada ao contexto de extrema incerteza do empreendedorismo: a aprendizagem validada.

Ao adotar a aprendizagem científica como parâmetro, a metodologia permite que os empreendedores descubram e eliminem o desperdício inerente à fase inicial de um empreendimento. O desperdício, nesse caso, não é a produção de um item defeituoso, mas sim a criação de algo que ninguém deseja ou pelo qual os clientes não pagarão.

O objetivo central de uma startup é, portanto, descobrir o mais rápido possível a coisa certa a ser construída — aquilo que os clientes realmente querem. Isso requer uma interação rápida e contínua com o consumidor, mantendo, simultaneamente, uma grande visão e ambição para o negócio.

3. A Teoria Abrangente para a Tomada de Decisão

Uma teoria completa do empreendedorismo, como a proposta pela *Startup Enxuta*, deve abranger todas as funções críticas de um empreendimento em sua fase inicial:

- Visão e conceito;
- Desenvolvimento de produto;
- Marketing e vendas;
- Aumento de escala (*scaling*);
- Parcerias e distribuição;
- Estrutura e desenho organizacional.

A metodologia fornece aos empreendedores uma orientação clara para tomar decisões complexas, como:

- Quando e se deve investir em processos e infraestrutura;
- Quando agir sozinho ou buscar uma parceria;
- Quando responder ao feedback do mercado e quando persistir na visão original;
- Como e quando investir na expansão da capacidade da empresa.

Além disso, exige que o progresso seja baseado em previsões que possam ser objetivamente testadas. Por exemplo, a sugestão de formar equipes multifuncionais orientadas por marcos de aprendizagem, em contraste com departamentos funcionais rígidos, visa mudar a métrica de produtividade individual.

Embora inicialmente as equipes possam relatar uma redução na produtividade (por estarem acostumadas a medi-la apenas pela eficiência em sua função específica), essa mudança é crucial. A nova métrica foca na produtividade em termos de aprendizagem e impacto no produto final, e não apenas na eficiência de uma tarefa isolada.

A *Startup Enxuta* utiliza a metáfora do automóvel para descrever os dois ciclos de feedback essenciais para a gestão de um empreendimento:

4.1 O Motor de Crescimento (Ciclo Interno)

Assim como o motor de combustão interna, que exige um *timing* preciso para cada explosão gerar força e ignição subsequente, as startups operam com um motor de crescimento comum, independentemente de seu setor.

Cada nova versão de produto, recurso ou campanha de marketing é uma experiência destinada a aprimorar esse motor. O desenvolvimento é inerentemente um processo de tentativas e erros (*aos trancos e barrancos*), gastando-se tempo na regulação fina do motor para otimizar o produto, marketing e operações.

O Ciclo de Condução (Ciclo Externo)

O segundo ciclo, o da condução (motorista e volante), representa a capacidade de ajuste constante e imediato. Ao contrário dos planos de negócios rígidos, que se assemelham ao planejamento de lançamento de uma espaçonave — onde erros minúsculos nas hipóteses iniciais levam a falhas catastróficas — a abordagem da startup enxuta adota o modelo de condução.

Se uma empresa se compromete integralmente com um plano complexo e falho, ela pode “alcançar o fracasso”, executando o plano com sucesso e rigor, mas chegando a um resultado que o mercado não aceita. Em contraste, o método da startup enxuta é projetado para ensinar a “dirigir” o empreendimento, fazendo ajustes constantes por meio do ciclo de feedback construir-medir-aprender. É este processo que permite à liderança determinar:

- Quando fazer uma curva fechada (o pivô), que significa uma correção de curso estrutural;
- Quando perseverar no caminho atual.

Apesar da flexibilidade tática, as startups sempre possuem um norte verdadeiro: a visão de criar um negócio próspero e capaz de mudar o mundo. A estratégia — que engloba o modelo de negócios, o plano de produto e o ponto de vista sobre clientes, parceiros e concorrentes — é o caminho para alcançar essa visão, e o produto é o resultado tangível dessa estratégia. Uma vez que o motor de crescimento está funcionando, a metodologia oferece formas de dimensionar o negócio com aceleração máxima.

3. O Novo Paradigma de Gestão: Experimentação, Inovação e Mensuração de Valor

A complexidade e a velocidade das transformações do mercado contemporâneo impulsionaram uma redefinição fundamental no campo da gestão, culminando na consolidação de um novo paradigma gerencial centrado na experimentação e na inovação descentralizada.

As declarações de líderes como Scott Cook e Brad Smith, que ressaltam a importância de criar condições que permitam que as equipes testem e validem ideias rapidamente, ilustram perfeitamente essa mudança. A gestão moderna abandona o modelo rígido de controle verticalizado (*top-down*) em favor de um ambiente que facilita o fluxo rápido de informações e a autonomia operacional. Neste novo contexto, a função da liderança migra de comando e controle para a capacitação e suporte, onde o principal objetivo é otimizar o processo de aprendizagem organizacional.

4. A Cultura da Experimentação e o Ciclo de Aprendizagem

A ênfase na experimentação está intrinsecamente ligada à necessidade de navegar pela incerteza que caracteriza o desenvolvimento de novos produtos e serviços. O modelo tradicional de planejamento de longo prazo, baseado em premissas fixas, revela-se insustentável em ambientes voláteis. Em contrapartida, o novo paradigma valoriza o ciclo contínuo de criação e validação de valor.

É neste ponto que a metodologia *Lean Startup*, popularizada por Eric Ries, oferece um arcabouço prático. Seus princípios fundamentais — baseados na construção de um Produto Mínimo Viável (MVP) e no ciclo de construir-medir-aprender — são vitais para empreendedores em qualquer contexto. O conceito demonstra que a experimentação não é um luxo exclusivo das startups, mas uma necessidade estratégica para empresas estabelecidas que buscam desenvolver novas ofertas e modelos de negócio.

Ao fomentar uma cultura de iteração rápida, o método permite que organizações de qualquer porte testem hipóteses críticas sobre o cliente e o mercado, minimizando o desperdício de recursos antes de realizar investimentos em larga escala. A aplicabilidade universal do *Lean Startup* reside em sua capacidade de institucionalizar o aprendizado validado como a principal métrica de progresso.

5. A Mensuração como Pilar da Responsabilização e Crescimento

Contudo, a liberdade de experimentação exige um sistema de mensuração rigoroso para que a inovação seja produtiva e alinhada aos objetivos estratégicos da empresa. É aqui que o foco em métricas de resultado se torna crítico para o sucesso sustentável.

A experiência de companhias de tecnologia demonstra que medir o engajamento do cliente e a receita das novas ofertas permite à organização avaliar a eficácia de sua estratégia de inovação. Essas métricas operam como um mecanismo de contabilidade de inovação, substituindo métricas tradicionais que não refletem o progresso em ambientes de incerteza.

O engajamento do cliente — por meio de adoção, frequência de uso ou outros indicadores de valor — atesta se a nova proposta de valor está, de fato, ressoando com o mercado-alvo. Paralelamente, a receita gerada pelas novas ofertas serve como a prova final da viabilidade econômica da inovação.

Ao integrar a experimentação rápida com a mensuração focada no cliente e na receita, a empresa se torna responsável pelo desenvolvimento contínuo de propostas de valor que garantam um crescimento sustentado. Este processo não apenas direciona os recursos para as iniciativas mais promissoras (pivotar ou perseverar), mas também promove uma disciplina de mercado que transforma a incerteza em uma fonte geradora de vantagem competitiva.

Em suma, o novo paradigma gerencial é um ciclo virtuoso: a liderança cria condições para a experimentação (paradigma gerencial), que é guiada por uma metodologia de baixo desperdício (*Lean Startup*), e seus resultados são validados por métricas de impacto no cliente e na receita (mensuração crítica), garantindo que a inovação se converta em valor de negócio.

6. O Empreendedorismo como Processo Sistemático e Orientado por Dados

O empreendedorismo moderno evoluiu de uma atividade puramente intuitiva e baseada em crenças para uma abordagem sistemática e orientada por dados. A jornada do empreendedor, ilustrada pela experiência de Steve, demonstra uma lição crucial: o sucesso não reside em “fazer as coisas à sua maneira”, mas sim em testar suposições, aprender com os clientes e estar aberto a mudanças. Após um período de ineficácia, a principal lição de Steve é a necessidade de abandonar a mentalidade fixa em favor de uma mentalidade de crescimento, abraçando a experimentação e o feedback.

7. O Framework de Inovação Contínua e a Necessidade de Desaprender

A transição para um modelo eficaz é catalisada pelo Framework de Inovação Contínua. Este modelo propõe ciclos de 90 dias de “priorizar-testar”, nos quais as suposições mais críticas do negócio são identificadas, testadas e a solução é iterada com base nos aprendizados. Para aplicar essa metodologia, o empreendedor deve desaprender velhos hábitos e noções tradicionais, que frequentemente não se alinham com abordagens baseadas em dados e na realidade do mercado.

As habilidades-chave adquiridas nesse processo envolvem:

- Desconstruir ideias em um modelo de negócio viável;
- Identificar e priorizar suposições arriscadas;
- Conduzir experimentos pequenos e ágeis;
- Realizar entrevistas eficazes com clientes para obter insights valiosos.

A aplicação rigorosa desse framework permite a Steve tomar decisões embasadas em dados, transformando sua abordagem e alinhando, em última instância, seu modelo de negócio com as reais demandas dos clientes. O objetivo é alcançar o tão almejado *Product/Market Fit* — o ponto em que o produto atende de forma eficaz às necessidades do mercado, gerando interesse e disposição de pagamento por parte dos clientes.

Isso culmina na criação de uma “oferta máfia”, uma proposta de valor tão atraente que se torna irresistível para o cliente.

8. O Lean Canvas: Mapeando a Hipótese de Negócio

O ponto de partida para a abordagem sistemática é o *Lean Canvas*, uma ferramenta fundamental para transformar a visão de um produto em um modelo de negócio em uma única página. A filosofia por trás do *Lean Canvas* prioriza a rapidez e a iteração sobre a perfeição, devendo ser esboçado em menos de 20 minutos para capturar os pensamentos iniciais sem excesso de análise.

O processo de criação do *Lean Canvas* impõe a regra da página única, forçando o empreendedor a destilar sua ideia em seus elementos essenciais, garantindo clareza e comunicabilidade. Além disso, o foco deve ser no presente, identificando as hipóteses imediatas que precisam ser testadas com o conhecimento atual, em vez de especulações futuras.

A definição do negócio começa pela identificação dos primeiros adotantes — o subconjunto específico do mercado total mais propenso a interagir com o produto em seus estágios iniciais. Steve aprendeu que definir “todo mundo” como cliente é ineficaz, e a especificidade na segmentação é crucial.

Em seguida, o foco se volta para o problema. É essencial listar apenas os 1 a 3 principais problemas que o produto irá abordar, garantindo que as soluções sejam impactantes e diretas. O empreendedor deve também documentar as alternativas existentes, pois elas informam como os clientes resolvem seus problemas atualmente e orientam o desenvolvimento de uma solução superior.

9. Proposta de Valor, Receita e Custos: A Chave para a Validação

A eficácia do modelo de negócio é determinada pela Proposta de Valor Única (PVU) e pela estrutura financeira.

9.1 A Força da Proposta de Valor Única

O propósito da PVU é articular por que o produto é diferente e merecedor da atenção do cliente. Ela deve se conectar diretamente a um problema significativo, enfatizando os benefícios — ou seja, o que o cliente alcançará — em vez de apenas listar as características do produto. Ao ser curta, clara e concisa, a PVU comunica a essência do produto, sendo especialmente direcionada aos primeiros adotantes, que estão mais abertos a experimentar novidades.

9.2 Fluxos de Receita e Estrutura de Custos

Definir as fontes de receita desde o início é fundamental. É um erro comum adiar a definição de preços ao lançar um Produto Mínimo Viável (MVP), pois o preço é uma das formas mais convincentes de validação do produto. Receber pagamento comprova que os clientes valorizam a solução o suficiente para gastar dinheiro nela, estabelecendo a viabilidade do modelo de negócio.

O preço também impacta a percepção do cliente, muitas vezes associando um preço mais alto a uma qualidade superior, e comunica o segmento de clientes-alvo — por exemplo, *premium* ou *budget*.

10. Estrutura de Custos e Validação de Valor

Na definição da estrutura de custos, as startups devem focar nos custos operacionais imediatos associados ao lançamento do Produto Mínimo Viável (MVP) nos próximos três a seis meses. Essa abordagem garante que a empresa permaneça financeiramente no caminho certo e tenha um plano realista para alcançar o lançamento.

A estratégia de Steve, ao ancorar o preço de seu MVP em relação a ferramentas concorrentes, ilustra uma abordagem competitiva e baseada no valor percebido. Essa prática permite que o empreendedor posicione seu produto de forma estratégica no mercado, considerando não apenas os custos internos, mas também a percepção de valor por parte dos clientes.

11. A Transição para o Empreendedorismo Lean

A experiência de Steve sintetiza a transição para um modelo de empreendedorismo Lean, no qual a mentoria — como exemplificada pela comunicação com Mary — e a colaboração desempenham

papéis cruciais. Esse modelo desmistifica a ideia da jornada empreendedora como um caminho solitário, destacando a importância do apoio e da troca de experiências.

A adoção de um processo sistemático, a utilização do *Lean Canvas* para mapear hipóteses e a validação de preço e da Proposta de Valor Única (PVU) por meio do feedback dos primeiros adotantes constituem as bases para transformar uma ideia em um negócio viável e escalável.

O foco constante no aprendizado e na adaptação, conforme a aplicação do *Framework* de Inovação Contínua, representa o motor da inovação no cenário empresarial contemporâneo. Essa abordagem permite que o empreendedor navegue com maior segurança em ambientes de incerteza, promovendo decisões embasadas em dados e orientadas para o mercado.

Desenvolvimento Temático Expansivo: A Engenharia de Valor no Empreendedorismo Enxuto

O sucesso de uma *startup* não se fundamenta apenas em uma ideia brilhante, mas na engenharia sistemática de Criando um Pitch de História de Modelo de Negócio

um modelo de negócio funcional e escalável. Os capítulos de 11 a 19 fornecem um *framework* rigoroso, que força o empreendedor a sair do foco na solução para uma análise fria da tração e viabilidade. Essa jornada é caracterizada pela medição contínua (Capítulo 11), a busca incansável por um problema real a ser resolvido (Capítulo 14) e uma validação financeira pragmática (Capítulo 16), culminando na capacidade de articular essa visão através de uma narrativa estratégica (Capítulo 19).

1. A Fábrica de Clientes: O Mecanismo de Tração e as Métricas AARRR

A tração é a métrica suprema para investidores e para a saúde do negócio, significando "o sucesso de um modelo de negócio funcional". Ela é produzida dentro de uma estrutura operacional chamada "fábrica de clientes", que abrange marketing, vendas, atendimento ao cliente e desenvolvimento de produtos. A tração real é medida pela capacidade de "criar clientes satisfeitos que alcançam os resultados desejados", demonstrando que o negócio entrega valor consistentemente.

A medição dessa tração é feita através das cinco etapas macro, frequentemente conhecidas como AARRR (*Acquisition, Activation, Retention, Revenue, Referral*):

1. Aquisição: Foca em atrair o cliente potencial para a proposta. O desafio aqui é entender os canais mais eficazes, seja o *transeunte* de uma floricultura ou o *visitante de um site*.
2. Ativação: É o momento da "primeira experiência gratificante". O cliente deve conectar-se rapidamente ao valor prometido. Um *site de produto* deve *conectar efetivamente os usuários à sua proposta de valor* para evitar o abandono.
3. Retenção: A métrica mais crítica para a saúde a longo prazo. Mede o uso repetido e o engajamento. A retenção confirma que a solução resolve o problema de forma contínua, permitindo que o negócio se concentre no crescimento sustentável.

4. Receita: A monetização, que pode não ocorrer na primeira interação. *A receita mede ações que levam à renda, como comprar produtos ou assinaturas.* A sustentabilidade depende da otimização do valor do tempo de vida do cliente (\$LTV) em relação ao custo de aquisição (\$CAC).
5. Indicação (Referral): Representa o *growth loop* final, onde *clientes satisfeitos trazem novos potenciais*. A indicação é o indicador mais forte de que o cliente não apenas encontrou a solução, mas também está disposto a defendê-la e evangelizá-la, provando que a Desejabilidade foi alcançada.

A compreensão e medição eficaz dessas métricas é "essencial para que os negócios garantam uma fábrica de clientes próspera e um crescimento sustentável".

2. Priorização, Arquétipos e a Busca Pelo Modelo de Negócio

Antes de medir, é imperativo que o empreendedor entenda que está em uma "mentalidade de busca para desenvolver um modelo de negócios em vez de apenas executar uma única ideia". Isso exige a capacidade de priorizar e testar variantes do *Lean Canvas*.

A complexidade do modelo de negócio deve ser simplificada através da identificação do arquétipo:

O

Arquétipo	Descrição	Exemplo	Complexidade
Modelo Direto	Único ator onde os usuários são clientes.	Starbucks	Simples
Modelo Multilateral	Dois atores, envolvendo usuários e clientes.	Facebook	Média
Modelo de Marketplace	Mais complexo, envolvendo compradores e vendedores.	Airbnb	Alta

princípio central é a simplicidade. *Sistemas complexos frequentemente evoluem a partir de sistemas simples e funcionais, e buscar simplicidade é crítico, pois conceitos simples podem ser desafios de executar de forma eficaz.*

A priorização exige que separe o *Lean Canvas* em "múltiplos canvases focados em diferentes variantes da mesma ideia". O caso de Steve, que inicialmente misturava segmentos de clientes, ilustra a necessidade de identificar modelos de negócios distintos (ex.: plataforma de uso geral vs.

aplicativo focado verticalmente), permitindo testes direcionados em diferentes casos de uso (como construção ou varejo para aplicações de AR/VR). Essa abordagem sistemática de *splitting* e *testing* garante que os recursos sejam aplicados para validar o modelo de maior potencial.

Citação	Localização Sugerida	Objetivo
"Posteriormente, a Lei Complementar nº 182/2021 (Marco Legal das Startups) preencheu as lacunas de governança e investimento, oferecendo segurança jurídica..."	Início da seção principal sobre o Marco Legal.	Apresenta a Lei e seu principal benefício (segurança jurídica). (Já está no segundo parágrafo da Introdução).
"O sandbox regulatório é um ambiente experimental em que startups podem testar modelos de negócios inovadores, sob a supervisão de órgãos reguladores, mas com regras mais flexíveis e menos burocráticas."	No parágrafo que detalha o <i>Sandbox Regulatório</i> .	Define claramente o conceito do sandbox.
"A lei trouxe, pela primeira vez, uma definição jurídica clara para startups, estabelecendo critérios de receita bruta e tempo de inscrição no CNPJ para que uma empresa possa ser enquadrada."	No parágrafo que trata do <i>Enquadramento Legal</i> da startup.	Destaca a importância da definição formal trazida pela lei.

3. A Redefinição da Desejabilidade: O Presente do Inovador

O Teste de Desejabilidade foca na questão principal: "Os clientes querem isso?" (Capítulo 14). Para respondê-la, é preciso adotar a Mentalidade CI #2: Ame o Problema, Não Sua Solução. A armadilha do "Viés do Inovador" é que *empreendedores frequentemente inventam problemas inconscientemente para justificar soluções existentes*, levando a soluções que não são vendidas.

O Presente do Inovador é o antídoto:

- Problemas Reais: Entender que *novos problemas surgem de soluções existentes*. A inovação é, na verdade, *fazer a transição do antigo para o novo, resolvendo questões persistentes criadas por soluções anteriores*

- Concorrência: *A verdadeira concorrência... se estende além dos concorrentes diretos e inclui alternativas existentes.* O empreendedor deve identificar o Antigo Método (e-mail, planilhas, etc.) que o cliente está usando atualmente.
- A Superioridade 10x: Para o cliente mudar, o produto precisa ser "significativamente melhor (3x-10x) do que as alternativas existentes para incentivar uma troca". É a diferença de valor que justifica o esforço de migração.

O empreendedor deve "realizar o Teste do Presente do Inovador", revisando o quadrante Cliente/Problema para garantir que a *Proposta de Valor Única (PVU)* aborde questões reais que os clientes enfrentam, criando uma narrativa de transformação.

4. O Rigor da Viabilidade: CMS e a Estimativa de Fermi

O Teste de Viabilidade é a checagem da realidade: a ideia pode ser um negócio sustentável? O empreendedor deve avaliar sua viabilidade "rigorosamente, não apenas emocionalmente", reconhecendo que *o tempo investido em uma ideia é mais significativo do que o investimento monetário.*

Em vez de previsões financeiras tradicionais que obscurecem riscos, o texto propõe a Estimativa de Fermi. O objetivo é "começar com uma Estimativa de Fermi" que foca em suposições de entrada de baixo para cima, proporcionando um teste rápido e aproximado da sustentabilidade.

Critério Mínimo de Sucesso (CMS)

O núcleo da Estimativa de Fermi é o Critério Mínimo de Sucesso (CMS): *o menor resultado que tornaria um projeto bem-sucedido em um horizonte de 3 anos.* Três anos é um prazo estratégico para "alcançar o ajuste produto/mercado".

O processo de teste do modelo de negócio contra o CMS envolve a engenharia reversa das métricas de viabilidade, estruturadas em termos de receita recorrente anual (RRA):

1. Cálculo de Clientes Ativos: Determina a base de clientes necessária para atingir a RRA-CMS.
2. Taxa Mínima de Aquisição: Calculada a partir da perda de clientes (churn) e da vida útil do cliente.
3. Requisitos de Leads: Estabelece a quantidade de leads de marketing necessária com base em taxas de conversão realistas.

Se o modelo for inviável, o empreendedor deve "refinar as suposições em vez de persistir em uma abordagem falha". As alavancas principais para ajuste são preços, vida útil do cliente ou taxas de conversão. O objetivo não é a precisão absoluta (evite buscar precisão; use estimativas aproximadas em potências de 10), mas sim "uma estimativa aproximada que ajude a justificar a jornada".

Após a viabilidade financeira ser validada, deve-se realizar o Teste de Estresse de Viabilidade com a pergunta: *"Isso pode ser construído?"*, focando nas habilidades e recursos necessários para

desenvolver a solução dentro do prazo de três anos, ciente de que o desenvolvimento tipicamente "experimentam uma curva J, onde o lucro atrasa a receita, e a receita atrasa a tração" .

5. A Arte da Apresentação: Dominando a Visão de Mundo e o Storytelling

A última etapa é a habilidade de apresentar, essencial não só para investidores, mas para "conquistar clientes, cofundadores e conselheiros".

O sucesso na apresentação exige o entendimento da "visão de mundo" de Seth Godin. Os empreendedores, sofrendo do Preconceito do Inovador, falham em perceber que *outros podem não ver [a solução] da mesma forma*. A chave é "moldar a história do seu modelo de negócios em termos da visão de mundo pré-existente do seu público".

Criando o Pitch de História de Modelo de Negócio

A tração é crucial para atrair clientes, membros da equipe e investidores e deve ser articulada através de um *storytelling* convincente. O Elevator Pitch deve ser breve e focado em intrigar, evitando jargões. A narrativa deve seguir a Jornada do Herói:

- O Cliente é o Herói: A pessoa em busca de um resultado.
- O Concorrente é o Vilão: As alternativas existentes que causam dor.
- O Produto/Empreendedor é o Guia: A ferramenta que permite a transformação.

O pitch deve ser estruturado para *articular os problemas com as alternativas existentes antes de apresentar sua proposta de valor única*. Adicionalmente, a História de Origem é vital para investidores, fornecendo o contexto para "Por que agora?" e "Por que você?", validando a conexão pessoal e a credibilidade do empreendedor com a ideia.

Ao sintetizar a validação da Tração, a Desejabilidade, a Viabilidade e o poder da Apresentação, o empreendedor transforma uma hipótese em um plano de ação robusto, testado e comunicável, maximizando suas chances de sucesso no mercado.

1. Avaliação e Refinamento da Viabilidade de uma Ideia de Negócio

Este tópico se concentra na fase de planejamento estratégico e quantificação do potencial de mercado.

1.1. O Modelo de Tração e a Projeção de Viabilidade Financeira

O cálculo de viabilidade transcende a mera soma de custos e receitas; ele exige uma modelagem de tração robusta. A estimativa do número de clientes necessários deve ser construída com base em:

- Taxa de Conversão: A suposição percentual de que clientes potenciais (prospects) se tornarão clientes pagantes. É uma das alavancas mais sensíveis e difíceis de estimar no início.

- **Modelo de Precificação:** Não apenas o preço de venda, mas a estrutura de receita (assinatura, *freemium*, transacional) que maximiza o valor para o cliente e o lucro para a empresa.
- **Ciclo de Vida do Cliente (LTV - *Lifetime Value*):** A receita total que um cliente gera durante seu relacionamento com a empresa. O LTV deve ser comparado ao Custo de Aquisição de Cliente (CAC) para garantir uma economia unitária positiva.
- **Ferramentas de Modelagem (Ex: *TractionModeler* / *Business Planning Software*):** Utilizadas para simular cenários de crescimento em um Roadmap de Três Anos, estabelecendo metas trimestrais de aquisição, retenção e receita. Isso transforma a ideia em um plano de metas acionáveis.

1.2. A Estimativa de Fermi Aplicada ao Empreendedorismo

O objetivo da Estimativa de Fermi (cálculos de ordem de magnitude baseados em poucas informações) no empreendedorismo é forçar o empreendedor a sair do plano abstrato e quantificar o desconhecido.

- **Propósito:** Desenvolver um "Modelo de Negócio Viável no Papel" que consiga atingir os objetivos financeiros com suposições plausíveis. Se o modelo falhar sob as melhores suposições, a ideia é fundamentalmente falha e precisa de um pivô (mudança de estratégia).
- **Conexão com o Lean Canvas:** As suposições críticas usadas na estimativa (e.g., CAC, LTV, tamanho do mercado) devem ser documentadas na seção de Vantagem Injusta / Métricas Chave do Lean Canvas, tornando-se os pontos de foco para testes empíricos posteriores.

1.3. O Desafio dos Modelos Multilaterais (Plataformas)

Modelos de plataforma (e.g., marketplaces, redes sociais) requerem uma análise de viabilidade para ambos os lados do mercado:

- **Efeito de Rede (*Network Effect*):** É preciso modelar a atração simultânea de oferta e demanda. A viabilidade de um lado depende da massa crítica do outro.
- **Subsídios Cruzados:** Determinar qual lado do mercado deve ser subsidiado (ou ter preço mais baixo) para iniciar o efeito de rede. A precificação aqui é uma alavanca crítica de crescimento, e não apenas de lucro.

1.4. Gestão de Expectativas: A Curva J do Produto e a Rentabilidade

A Curva J do Produto é uma representação gráfica da relação entre *investimento*, *receita* e *lucro* ao longo do tempo.

- **Fases:** O modelo ilustra uma fase inicial de prejuízo (investimento pesado em desenvolvimento e aquisição), seguida pela tração (crescimento da base de usuários), aumento da receita e, por fim, a lucratividade.

- Implicação Estratégica: Enfatiza que o lucro fica atrás da receita, que por sua vez fica atrás da tração. Isso exige paciência e *funding* (capital de giro ou investimento) para sobreviver ao vale do prejuízo, antes que a economia unitária positiva ($LTV > CAC$) se estabeleça e gere o crescimento exponencial.

2. A Gestão Estratégica das Diferentes Visões de Mundo

Esta seção trata da comunicação e do *positioning* (posicionamento) da ideia para diferentes *stakeholders*, uma questão de Teoria de Stakeholders e Comunicação Estratégica. O Alinhamento da Narrativa e a Visão de Mundo (*Worldview*)

É crucial não tentar mudar as crenças arraigadas do público (*worldview*), mas sim alinhar a solução a essas crenças, valores e necessidades preexistentes.

- Exemplo: Apresentar um aplicativo de saúde não focando na tecnologia, mas na crença do público na qualidade de vida e longevidade. O aplicativo é apenas o *meio* para um *fim* que eles já valorizam.

O Posicionamento em Relação aos Concorrentes e Alternativas

A análise de concorrência deve focar em "Alternativas" (qualquer coisa que o cliente faz hoje para resolver o problema), e não apenas em concorrentes diretos (outras empresas com produtos semelhantes).

- Foco no Cliente: É mais útil entender por que o cliente escolhe a alternativa atual (e quais são suas deficiências, ou "pontos de dor") do que analisar a estratégia de *marketing* do concorrente. Isso permite que a UVP seja construída como uma clara solução para a deficiência percebida nas alternativas existentes.

2.1. O Viés do Inovador (*Innovator's Bias*) e a Proposta de Valor

O Viés do Inovador é uma forma de viés de confirmação, onde o empreendedor superestima o valor intrínseco e a novidade de sua invenção.

- Efeito: Leva à comunicação focada em detalhes técnicos (*features*) em vez do valor percebido (*benefits*).
- Mitigação: Exigir que a Proposta de Valor Única (UVP) seja um resultado claro e mensurável para o cliente (e.g., "Economize 5 horas por semana", "Reduza custos em 30%"). A UVP deve ser um *headline* que capta a atenção ao endereçar o Ponto A (problema) e prometer um Ponto B (estado melhorado) de forma imediata.

2.2. A Importância da Tração como Prova de Risco Mitigado

Para investidores, a tração é o principal indicador de que o Risco de Mercado (*Market Risk*) — o risco de que o produto não seja desejado — foi mitigado.

- Hierarquia de Valor: A tração (provas de uso, aquisição) é o ativo mais valioso, pois demonstra que o capital investido está gerando impulso. A ausência de tração força o investidor a focar no tamanho do mercado e na equipe (elementos mais subjetivos), enquanto a presença de tração permite que ele se concentre no potencial de escalabilidade e retorno (ROI).

Conclusão

A jornada do empreendedorismo inovador no Brasil é marcada pela sinergia indissociável entre o rigor metodológico do *Lean Startup* e a previsibilidade institucional conferida pelo Marco Legal das Startups. O presente estudo demonstrou que a superação da "extrema incerteza" inerente à fase inicial da *startup* não é um ato de sorte, mas o resultado da interseção entre a técnica jurídica e a gestão pragmática.

No âmbito do Direito, o Marco Legal das Startups (LC 182/2021), em sua complementaridade ao Marco da Inovação (Lei 13.243/2016), cumpriu o papel crucial de mitigador do risco regulatório. Instrumentos como o sandbox regulatório e o tratamento jurídico do investidor-anjo convertem a ameaça de litígio e a responsabilidade excessiva em um convite ao capital e à experimentação. Essa estrutura legal não apenas protege as EPMPs inovadoras em sua fase embrionária, mas também garante que os dados e o aprendizado obtidos em campo – o cerne da metodologia *Lean* – possam ser utilizados para desenvolver soluções que o mercado e o próprio Estado possam contratar. Em essência, o Direito cria o terreno seguro para que o experimento *Lean* possa ocorrer.

Do ponto de vista da gestão, a Startup Enxuta provou ser a ferramenta indispensável para navegar no terreno criado pela lei. Ao postular que "o progresso deve ser medido pela aprendizagem validada" (RIES, 2012), a metodologia impõe uma disciplina de mercado que as empresas tradicionais, inclusive as EPMPs, historicamente careciam. O ciclo Construir-Medir-Aprender e o uso de métricas rigorosas (AARRR, CMS e Estimativa de Fermi) garantem que a decisão de pivotar ou perseverar seja embasada em dados, e não em intuição. A engenharia de valor demonstrou ser um mecanismo de responsabilização, assegurando que os recursos investidos durante a Curva J do Produto se traduzam em tração real e, eventualmente, em uma economia unitária positiva ($\$LTV > \CAC).

Portanto, a relação jurídica da *startup* e seu sucesso não dependem apenas da existência de leis, mas da capacidade do empreendedor de aproveitar a segurança jurídica para aplicar a metodologia da experimentação. A consolidação da jurisprudência e a agilidade dos órgãos reguladores na efetivação do *sandbox* são os próximos desafios. Contudo, a base já estabelecida aponta para um futuro onde o Brasil está posicionado para transformar a incerteza regulamentada em um motor de crescimento escalável e sustentável, validando a premissa de que a inovação exige tanto a proteção da norma quanto o rigor da ciência.

Referências Bibliográficas

Aqui estão as referências que você mencionou no corpo do texto, formatadas no padrão ABNT (adaptado ao formato textual):

- BRASIL. Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021. Institui o Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 jun. 2021.
- BRASIL. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jan. 2016.
- LOVE, Howard. The J Curve: A New Way to Understand Why Companies Rise and Fall. New York: Simon & Schuster, 2016.
- MAURYA, Ash. Comece sua startup enxuta: aprenda a aplicar a metodologia Lean em seu (novo) negócio. São Paulo: Saraiva Uni, 2018.
- RIES, Eric. A startup enxuta: como os empreendedores atuais utilizam a inovação contínua para criar empresas extremamente bem-sucedidas. Tradução de Alves Calado. Rio de Janeiro: Leya, 2012.
- WEINBERG, Gabriel; MARES, Justin. Traction: How Any Startup Can Achieve Explosive Customer Growth. New York: Portfolio, 2015.

AS CONDIÇÕES PARA A CONCESSÃO DA TUTELA PROVISÓRIA DA EVIDÊNCIA NO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E SUA VINCULAÇÃO AO PROCESSO DE COGNIÇÃO JUDICIAL.

Kaio Márcio Barbosa de Brito
Acadêmico da Faculdade Prime

RESUMO

O presente trabalho tem por finalidade investigar a tutela provisória da evidência, tal como prevista e estruturada no Código de Processo Civil vigente, considerando seus fundamentos conceituais, hipóteses de cabimento e regime jurídico. Essa modalidade de tutela caracteriza-se por assegurar a justa distribuição do tempo processual, permitindo a antecipação dos efeitos principais ou acessórios da decisão de mérito, sem a exigência da demonstração de urgência, em momento anterior à sua eficácia natural. No desenvolvimento da pesquisa, serão examinados os institutos processuais correlatos, a delimitação conceitual da tutela da evidência e as quatro situações de aplicação estabelecidas pelo artigo 311 do CPC. Por fim, analisar-se-á a relação entre a tutela provisória da evidência e o grau de cognição judicial. Busca-se, ao final, construir uma visão panorâmica do instituto, ressaltando seus aspectos teóricos e implicações práticas mais relevantes.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Processual Civil. Tutela da evidência . Risco de Prejuízo. Uso abusivo da defesa. Jurisprudência vinculante.

ABSTRACT

The purpose of this study is to investigate the provisional remedy based on evidence, as provided for and structured in the current Code of Civil Procedure, considering its conceptual foundations, admissibility requirements, and legal framework. This type of remedy is characterized by ensuring the fair distribution of procedural time, allowing the anticipation of the main or ancillary effects of the merits decision without the need to demonstrate urgency, at a moment preceding its natural effectiveness. In the development of the research, related procedural institutes, the conceptual delimitation of the evidence-based remedy, and the four situations of application established under Article 311 of the CPC will be examined. Finally, the relationship between the provisional remedy based on evidence and the degree of judicial cognition will be analyzed. Ultimately, the study seeks to construct a broad overview of the institute, highlighting its most relevant theoretical aspects and practical implications.

KEYWORDS: Civil Procedural Law. Evidence-Based Relief. Risk of Harm. Abuse of Defense. Binding Case Law.

Introdução

O presente artigo tem como finalidade examinar o instituto da tutela provisória da evidência, conforme previsto e regulamentado pelo Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015 – Capítulo III, Título III – Da Tutela Da Evidência). A análise abrangerá sua conceituação, os requisitos legais para sua concessão, as hipóteses expressamente previstas em lei e sua relação com o grau de cognição exigido do magistrado.

A tutela da evidência, também denominada tutela provisória satisfativa, diferencia-se da tutela de urgência justamente porque não depende da demonstração de perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo. Trata-se de um mecanismo processual que possibilita ao jurisdicionado obter, ainda que de forma antecipada e provisória, os efeitos práticos da tutela final, desde que o direito invocado esteja suficientemente comprovado e se enquadre nas hipóteses legais.

Esse instituto representa uma importante técnica de distribuição do tempo no processo, conferindo maior efetividade e equilíbrio às partes, na medida em que impede que aquele que já demonstrou possuir melhor direito seja prejudicado pela morosidade da marcha processual. Assim, permite-se a execução de efeitos jurídicos antes mesmo da decisão definitiva, sem a necessidade de aguardar todo o trâmite processual.

As atualizações trazidas pelo CPC/2015 se comparado ao CPC/1973, são evidentes: diferentemente do Código de 1973, que abordava a tutela da evidência de forma fragmentada e dispersa, o novo diploma confere a ela capítulo próprio (art. 311, incisos e § único), disciplinando expressamente as hipóteses em que sua concessão é cabível. Essa alteração legislativa representou um avanço em termos de segurança jurídica, sistematização e efetividade processual, permitindo que os operadores do direito, sobretudo os advogados e magistrados, tenham maior clareza sobre a aplicação do instituto.

No primeiro capítulo do presente estudo, será demonstrado que a tutela da evidência se fundamenta na força probatória robusta apresentada pelo autor, que evidencia a plausibilidade de seu direito de forma clara e objetiva, visando convencer o Juízo acerca de seu direito. A concessão dessa tutela justifica-se pelo fato de o processo não poder servir como instrumento de injustiça ou de prolongamento indevido de litígios, quando já se mostra evidente a posição mais consistente de uma das partes.

Em seguida, no segundo capítulo, será analisado o rol de hipóteses previstas no art. 311 do CPC, o qual autoriza a concessão da tutela da evidência nas seguintes situações:

(i) quando ficar configurado o abuso do direito de defesa ou o manifesto intuito protelatório do réu;

- (ii) quando as alegações puderem ser comprovadas exclusivamente por documentos e houver precedente vinculante ou tese firmada em julgamento repetitivo;
- (iii) quando o pedido tiver natureza reipersecutória, lastreado em prova documental adequada de contrato de depósito;
- (iv) quando a inicial estiver instruída com prova documental suficiente a demonstrar os fatos constitutivos do direito do autor, não havendo resistência idônea por parte do réu.

No terceiro capítulo, pretende-se estabelecer a relação da tutela provisória com o grau de cognição. Isso porque, diferentemente da tutela definitiva, que exige uma cognição exauriente, a tutela provisória — em especial a da evidência — pode ser deferida com base em cognição sumária, fundada em elementos documentais e em presunções robustas que conferem alto grau de probabilidade ao direito alegado.

Por fim, destaca-se que a pesquisa será desenvolvida a partir de uma metodologia baseada em doutrina especializada, jurisprudência consolidada e análise crítica de artigos e obras jurídicas, de modo a oferecer uma visão ampla, sistemática e atualizada sobre a tutela provisória da evidência no ordenamento processual brasileiro.

1. A TUTELA DA EVIDÊNCIA NO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E A COMPREENSÃO DE QUE PRESCINDE DA DEMONSTRAÇÃO DE PERIGO DE DANO OU RISCO AO RESULTADO ÚTIL DA LIDE

De início, é importante destacar que o Código de Processo Civil vigente (CPC/2015) estabelece três modalidades de tutela provisória, cada uma com objetivos e requisitos próprios, voltadas a assegurar a efetividade da decisão final, que somente se concretizará com o provimento definitivo do processo. Essas ferramentas processuais têm por finalidade antecipar, ainda que de maneira parcial ou temporária, os efeitos da tutela jurisdicional, permitindo que os direitos das partes sejam resguardados enquanto o mérito principal ainda não foi plenamente analisado.

De maneira geral, as tutelas provisórias visam mitigar os riscos decorrentes da demora natural do processo, garantindo que a parte que demonstra direito evidente não sofra prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação enquanto aguarda a sentença definitiva. Assim, tais medidas funcionam como instrumentos de proteção imediata, prevenindo danos que poderiam comprometer a eficácia do resultado final da demanda.

O CPC/2015 distingue essas tutelas em duas grandes categorias: a tutela de urgência, que depende da demonstração de perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, e a tutela da evidência, que pode ser concedida independentemente da urgência, quando o direito alegado estiver suficientemente comprovado. Além disso, o legislador previu ainda a tutela cautelar,

voltada à proteção de bens, direitos ou situações jurídicas durante a tramitação do processo, de forma a impedir que atos de terceiros ou a própria demora judicial comprometam a utilidade do provimento final.

Portanto, a previsão dessas técnicas processuais no CPC/2015 não apenas fortalece a efetividade da jurisdição, mas também contribui para a celeridade processual e para a segurança jurídica, ao permitir que decisões provisórias sejam adotadas de forma fundamentada e proporcional ao risco identificado, equilibrando os interesses das partes e evitando que a morosidade natural do Judiciário cause danos irreversíveis.

Em síntese, as tutelas provisórias constituem instrumentos estratégicos dentro do processo civil moderno, assegurando que a demora na obtenção do provimento final não se transforme em prejuízo material ou moral à parte que já logrou demonstrar a plausibilidade do seu direito. De acordo com a concepção de Humberto Theodoro Júnior, as tutelas provisórias podem ser compreendidas como:

[...] representam provimentos imediatos que, de alguma forma, possam obviar ou minimizar os inconvenientes suportados pela parte que se acha numa situação de vantagem aparentemente tutelada pela ordem jurídica material (*fumus boni iuris*). Sem embargo de dispor de meios de convencimento para evidenciar, de plano, a superioridade de seu posicionamento em torno do objeto litigioso, o demandante, segundo procedimento comum, teria de se privar de sua usufruição, ou teria de correr o risco de vê-lo perecer, durante o aguardo da finalização do curso normal do processo (*periculum in mora*).¹

Dentro do universo das tutelas provisórias, destacam-se as medidas de urgência e as tutelas antecipatórias, concebidas com o propósito de prevenir ou mitigar riscos de dano que possam surgir durante o período necessário ao trâmite completo do processo judicial. Essas ferramentas buscam assegurar que a demora natural do Judiciário não cause prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação às partes envolvidas. Além dessas medidas de urgência, insere-se a tutela da evidência, que se diferencia por sua natureza não vinculada à urgência propriamente dita. A tutela da evidência objetiva proteger o direito já demonstrado de forma clara e inequívoca, prevenindo danos econômicos, patrimoniais ou jurídicos que poderiam decorrer da resistência do réu, mesmo quando a parte autora possui prova robusta e suficiente da titularidade do direito material. Em essência, a tutela da evidência atua como instrumento de justiça preventiva, permitindo que o Judiciário antecipe efeitos satisfativos de maneira fundamentada, garantindo que o legítimo titular de um direito não sofra prejuízos injustificados em razão da demora processual. Assim, sua aplicação reflete não apenas a proteção de interesses imediatos, mas também a preservação da equidade e da segurança jurídica, princípios centrais do novo Código de Processo Civil.

A respeito do assunto, é fundamental ressaltar, mais uma vez, os valiosos ensinamentos do renomado professor Humberto Theodoro Júnior, que observa da seguinte forma:

[...] É o que se alcança por meio da *tutela sumária da evidência*: favorece-se a parte que à evidência tem o direito material a favor de sua pretensão, deferindo-lhe tutela satisfativa imediata, e imputando o ônus de aguardar os efeitos definitivos da tutela jurisdicional àquele que se acha em situação incerta quanto à problemática juridicidade da resistência manifestada.²

A tutela da evidência, prevista no artigo 311 do Código de Processo Civil, distingue-se por não depender da comprovação de perigo de dano ou risco de comprometimento do resultado útil do processo, característica que a diferencia da tutela de urgência. Trata-se de um instrumento jurídico destinado a antecipar a proteção de direitos materiais cuja existência esteja claramente demonstrada, proporcionando segurança ao titular do direito antes do julgamento definitivo.

Essa modalidade de tutela pode ser deferida quando há prova documental consistente, quando a situação evidencia abuso do direito de defesa ou manobra protelatória da parte contrária, ou ainda quando o direito alegado apresenta liquidez e certeza incontestáveis. Ao possibilitar a proteção imediata sem aguardar a tramitação completa do processo, a tutela da evidência contribui para reduzir o impacto de atrasos judiciais sobre quem já demonstra direito evidente, promovendo equilíbrio entre as partes e prevenindo injustiças decorrentes da morosidade processual.

Além disso, a tutela da evidência cumpre função essencial de efetividade antecipada, conferindo agilidade e eficiência ao processo ao assegurar que o exercício do direito reconhecido não seja postergado desnecessariamente. Dessa forma, ela atua como um mecanismo de proteção preventiva e satisfativa, conciliando a celeridade processual com a segurança jurídica e garantindo que direitos claros e comprovados possam ser usufruídos sem prejuízo. O renomado jurista Leonardo Greco caracteriza a tutela da evidência da seguinte maneira:

[...] a tutela antecipada que acolhe no todo ou em parte o pedido principal do autor para tutelar provisoriamente, independentemente da urgência, provável direito cuja existência se apresente *prima facie* indiscutível, nos casos previstos no artigo 311, do Código de Processo Civil.³

É importante também ressaltar a conceituação apresentada pelo ilustre Professor Alexandre Freitas Câmara, conforme segue:

Denomina-se *tutela da evidência* à tutela provisória, de natureza satisfativa, cuja concessão prescinde do requisito da urgência (art. 311). Trata-se, então de uma *tutela antecipada não urgente*, isto é, de uma medida destinada a antecipar o próprio resultado prático final do processo, satisfazendo-se na prática o direito do demandante, independentemente da presença de *periculum in mora*.⁴

Cumpre A tutela da evidência constitui um mecanismo processual destinado a antecipar os efeitos de uma decisão judicial quando o direito material da parte se apresenta de forma clara e incontestável. Trata-se de um instrumento que busca conferir eficácia imediata à prestação jurisdicional.

O fundamento dessa medida é o reconhecimento de que a duração natural do processo não pode gerar prejuízos adicionais à parte que já comprovou de maneira robusta a existência de seu direito. Ao antecipar parcial ou totalmente os efeitos da decisão final, a tutela da evidência protege o titular do direito contra perdas indevidas decorrentes da morosidade processual.

Ademais, essa técnica contribui para a racionalização do procedimento judicial, promovendo equilíbrio entre as partes ao assegurar que aquela cuja pretensão se mostra evidente não seja obrigada a esperar todo o trâmite processual para obter a satisfação de seu direito. Dessa forma, a tutela da evidência alia celeridade, efetividade e justiça, reforçando o papel do Judiciário na proteção imediata de direitos manifestos.

Adicionalmente, é importante enfatizar que, segundo a estrutura prevista no novo Código de Processo Civil, a tutela da evidência não se confunde com um julgamento antecipado do mérito da causa. Trata-se de uma medida concedida de forma sumária, que visa resguardar direitos evidentes, sem, contudo, obstar a continuidade do trâmite processual até a decisão definitiva.

O Código mantém a sistematização das situações em que a tutela da evidência pode ser concedida, oferecendo critérios objetivos para sua aplicação. Entre essas hipóteses, destacam-se: a tutela da evidência punitiva, que se caracteriza quando há abuso do direito de defesa ou conduta manifestamente protelatória por parte do réu; a tutela baseada em provas documentais e precedentes obrigatórios, quando a comprovação do direito está consolidada em jurisprudência ou em súmulas vinculantes; a tutela em ações reipersecutórias, fundamentada em prova documental adequada de direitos reais sobre bens; e, finalmente, a tutela da evidência fundada em documentação robusta apresentada pelo autor, não contestada por contraprova capaz de gerar dúvida razoável.

Dessa forma, a tutela da evidência se apresenta como um instrumento de proteção processual que antecipa a eficácia de direitos materiais claros e incontroversos, conferindo maior efetividade ao processo e reduzindo os prejuízos decorrentes da morosidade judicial. Além disso, contribui para a pacificação do conflito, garantindo que a parte que detém direito evidente não seja penalizada pela espera natural do julgamento final.

2. SITUAÇÕES EM QUE SE ADMITE A TUTELA PROVISÓRIA DA EVIDÊNCIA

Impende É importante frisar, mais uma vez, que o presente estudo tem como objeto central a tutela provisória da evidência, prevista no artigo 311 do Código de Processo Civil. Após a abordagem dos conceitos gerais relacionados a essa modalidade de tutela, passa-se, a seguir, à análise detalhada das situações em que sua aplicação é admitida pelo novo ordenamento processual. Cabe destacar que, no âmbito do direito brasileiro, o Código de Processo Civil atual passou a diferenciar de forma clara a tutela provisória em duas grandes categorias: a tutela de urgência e a tutela da evidência. A principal característica que distingue esta última é justamente a dispensa do requisito de urgência, concentrando-se na constatação clara e inequívoca do direito material da parte requerente. O artigo 311 do CPC estabelece expressamente quatro hipóteses em que a tutela provisória da evidência pode ser deferida, delineando critérios objetivos para sua concessão. São elas:

[...] I – ficar caracterizado o abuso do direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório da parte;

II – as alegações de fato puderem ser comprovadas apenas documentalmente e houver tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em súmula vinculante;

III – se tratar de pedido reipercutório fundado em prova documental adequada do contrato de depósito, caso em que será decretada a ordem de entrega do objeto custodiado, sob cominação de multa;

IV – a petição inicial for instruída com prova documental suficiente dos fatos constitutivos do direito do autor, a que o réu não oponha prova capaz de gerar dúvida razoável. [...] ⁵

É importante destacar que as hipóteses elencadas no artigo 311 do Código de Processo Civil podem ser compreendidas a partir de uma divisão conceitual que permite melhor compreensão de sua aplicação prática. De maneira geral, podem ser organizadas em dois grandes grupos.

O primeiro grupo abrange as situações em que a concessão da tutela da evidência está condicionada à existência de prova documental clara e convincente, correspondendo aos incisos II, III e IV do artigo mencionado. Nessas circunstâncias, a parte requerente deve apresentar elementos escritos que comprovem, de forma inequívoca, os fatos que fundamentam o seu direito material. Essa documentação serve como base objetiva para o magistrado deferir a

medida de forma segura, reduzindo incertezas e evitando decisões precipitadas. A exigência da prova documental busca, portanto, conferir maior robustez à decisão judicial, garantindo que a tutela concedida esteja amparada por evidências concretas e não apenas em alegações subjetivas.

O segundo grupo, por sua vez, compreende as hipóteses em que a apresentação de documentos não é requisito obrigatório para a concessão da tutela da evidência, representado exclusivamente pelo inciso I do artigo 311. Nessas situações, a intervenção judicial pode ocorrer mesmo sem documentação formal, desde que haja demonstração clara do abuso do direito de defesa ou da intenção protelatória por parte do réu. O fundamento dessa previsão é proteger o autor de condutas processuais que tenham o efeito de retardar injustificadamente a satisfação de um direito material evidente, permitindo ao juiz agir de forma preventiva para evitar que a parte prejudicada seja injustamente privada de seus direitos. Essa divisão normativa evidencia a intenção do legislador em equilibrar segurança e celeridade no processo civil.

Por um lado, quando há prova documental robusta, o deferimento da tutela da evidência se baseia em elementos objetivos, reforçando a segurança jurídica; por outro, em situações de abuso processual, a tutela atua de forma preventiva, protegendo o autor de condutas que visam protelar ou frustrar o exercício do direito. Essa estrutura normativa demonstra que o novo Código de Processo Civil busca uma justiça mais eficiente, assegurando que direitos evidentes sejam protegidos sem a necessidade de aguardar a decisão final do processo, sem comprometer, contudo, o devido processo legal ou a ampla defesa.

2.1 DA EVIDÊNCIA DE CARÁTER SANCIONATÓRIO: CONDUTA ABUSIVA NO EXERCÍCIO DO DIREITO DE DEFESA OU ATUAÇÃO MANIFESTAMENTE PROTELATÓRIA DO RÉU.

Como Conforme já se destacou anteriormente, o inciso I do artigo 311 do Código de Processo Civil⁶ mantém, de certa forma, o mesmo entendimento previsto no antigo artigo 273, inciso II, do CPC de 1973⁷.

Essa disposição estabelece a possibilidade de concessão da tutela provisória da evidência sempre que ficar demonstrado que a parte contrária está se valendo de um abuso no exercício do direito de defesa ou manifesta clara intenção de protelar o andamento do processo.

Em outras palavras, essa previsão normativa tem por objetivo resguardar o princípio da efetividade da tutela jurisdicional, impedindo que estratégias processuais indevidas ou condutas procrastinatórias comprometam o direito do autor, que já apresenta fundamento

material evidente. Trata-se de uma medida preventiva, destinada a neutralizar comportamentos que busquem retardar injustificadamente a solução do litígio, assegurando que o resultado final do processo não seja indevidamente prejudicado pela conduta do réu.

Além disso, a manutenção desse dispositivo no novo CPC evidencia a preocupação do legislador em harmonizar a proteção dos direitos das partes com a celeridade processual, permitindo ao magistrado intervir de forma imediata quando identificar que a parte demandada atua com excesso de formalismo ou má-fé processual. Essa tutela atua, portanto, como um instrumento de equilíbrio, preservando a integridade do direito material já demonstrado e evitando que o tempo de tramitação do processo seja explorado de maneira prejudicial.

O que se requer, portanto, é a comprovação concreta de atitudes que configuram abuso do direito de defesa ou protelação injustificada do processo, sendo possível identificar tais condutas a partir de elementos já presentes nos autos, que indiquem, de forma inequívoca, a intenção da parte em atrasar ou dificultar a efetiva prestação jurisdicional.

Ou seja, não se trata de simples alegação, mas da demonstração objetiva de comportamentos que revelam a utilização indevida do direito de defesa com o intuito de postergar a decisão judicial, comprometendo a celeridade e a efetividade do processo. Esses elementos podem incluir, por exemplo, recursos manifestamente infundados, pedidos repetitivos sem fundamento, atrasos injustificados na apresentação de documentos ou outras estratégias processuais que evidenciem a vontade deliberada de procrastinar o andamento da demanda.

Como bem observa o renomado jurista Fredie Didier Jr.⁸:

Trata-se de tutela de evidência punitiva, que funciona como uma sanção para apenar aquele que age de má-fé e, sobretudo, que impõe empecilhos ao regular andamento do feito, comprometendo a celeridade e lealdade que lhe devem ser inerentes. É fundada na maior probabilidade de veracidade da posição jurídica da parte requerente, que se coloca em estado de evidência em relação à situação litigiosa, vez que a parte adversária é exercente de defesa despida de seriedade e consistência e, por isso, deve ser apenada com o ônus de provar que sua posição é digna de tutela jurisdicional.

Para parte Para uma parcela da doutrina, a situação descrita no inciso I do artigo em comento assume uma função de caráter punitivo, na medida em que surge em decorrência do abuso do direito de defesa ou da intenção deliberada de atrasar o processo, visando penalizar a conduta inadequada da parte ré⁹. Entretanto, esse não é o entendimento predominante, nem aquele que se mostra mais adequado à lógica da tutela da evidência.

Na realidade, a antecipação prevista nesse dispositivo tem como fundamento principal a maior probabilidade de veracidade do direito alegado por uma das partes, em razão das

atitudes processuais ou até mesmo extraprocessuais da contraparte. Ou seja, não se trata de punir, mas de reconhecer que o comportamento procrastinatório da parte contrária torna mais clara a legitimidade da pretensão do autor, reforçando a certeza de que sua demanda tem alta probabilidade de êxito.

Dessa forma, como corretamente observado, “em virtude das manobras procrastinatórias adotadas pelo réu, o direito do autor se revela ainda mais evidente, surgindo, assim, uma probabilidade mais robusta de sucesso de sua pretensão”¹⁰.

Esse raciocínio evidencia que a tutela da evidência, nesse contexto, atua como mecanismo de proteção do direito material já demonstrado, assegurando que a demora processual não prejudique a parte que possui a razão no conflito. Nessa situação específica de concessão da tutela da evidência, o magistrado deve agir com cautela, observando, por analogia, que tal medida somente deve ser deferida quando houver nos autos elementos objetivos que indiquem a probabilidade do direito alegado, bem como o preenchimento integral dos requisitos legais previstos para sua concessão. É importante destacar que as expressões “abuso do direito de defesa” e “manifesto propósito protelatório”, embora aparentem semelhança, tratam de comportamentos processuais distintos e devem ser analisadas de maneira diferenciada.

O abuso do direito de defesa ocorre quando a parte ré apresenta resistência de forma desproporcional ou inconsistente, oferecendo contestações que não enfrentam efetivamente os fatos ou fundamentos jurídicos apresentados pelo autor, nem os pedidos formulados na inicial. Em outras palavras, caracteriza-se por uma contestação meramente formal, que não contribui para o contraditório e que busca apenas retardar o deslinde da demanda. Segundo Fredie Didier Jr.¹¹, a expressão “abuso do direito de defesa” deve ser compreendida de maneira ampla, abrangendo não apenas a contestação improcedente, mas qualquer manifestação da parte que vise atrasar o processo de forma indevida. Isso inclui, por exemplo, a provocação infundada de incidentes processuais, interposição de recursos meramente protelatórios, ou a solicitação desnecessária de produção de prova, como a oitiva de testemunhas sem relevância concreta para a causa, apenas com o objetivo de suspender o andamento processual.

Por sua vez, o “manifesto propósito protelatório” refere-se a condutas que, embora possam ocorrer fora do próprio processo, impactam diretamente sua tramitação. Daniel Amorim Assumpção Neves¹² explica que tal propósito se manifesta por atos ou omissões que visam retardar a marcha processual¹³, independentemente de sua ocorrência dentro ou fora do procedimento judicial.

Dessa forma, o manifesto propósito protelatório é caracterizado por ações deliberadas de retardamento, que prejudicam o regular andamento da demanda e a efetividade da prestação jurisdicional. Ainda segundo Fredie Didier Jr.¹⁴, a existência da litispendência é um pressuposto relevante para a concessão da tutela da evidência com fundamento neste inciso, mas é

perfeitamente possível que a medida seja deferida mesmo após a citação do réu, caso se constate que comportamentos anteriores à instauração do processo já evidenciem a intenção de procrastinar a resolução da lide.

Portanto, a análise desses dois elementos – abuso do direito de defesa e manifesto propósito protelatório – exige do magistrado uma avaliação criteriosa, considerando o histórico processual e a conduta das partes, garantindo que a tutela da evidência seja utilizada como instrumento de proteção do direito material da parte legítima, sem que se confunda com julgamento antecipado da causa ou com punição, preservando-se a equidade e a efetividade do processo.

É fundamental destacar que os comportamentos classificados como litigância de má-fé servem como parâmetros para identificar condutas processuais inadequadas, podendo, em determinadas circunstâncias, configurar tanto o abuso do direito de defesa quanto o manifesto intuito protelatório do réu.

Quando a parte incorre em qualquer das hipóteses de litigância de má-fé, além de estar sujeita às sanções legais previstas, também pode sofrer os efeitos da inversão do ônus temporal decorrente da antecipação baseada na evidência do direito material da parte contrária.

Adicionalmente, conforme enfatiza o professor Fredie Didier Jr.¹⁵, nem toda situação de abuso do direito de defesa ou propósito protelatório conduz automaticamente à concessão de uma tutela provisória; em alguns casos, tais comportamentos podem culminar em julgamento antecipado do mérito.

Nesse contexto, a verdadeira relevância da tutela provisória da evidência reside em sua capacidade de conferir eficácia imediata aos efeitos da decisão judicial, inclusive afastando os efeitos suspensivos de recursos como a apelação, garantindo que o provimento jurisdicional produza efeitos concretos e imediatos, sem prejudicar a tramitação regular do processo.

Essa antecipação, portanto, cumpre uma função de proteção efetiva ao direito material, permitindo que a parte titular do direito não seja prejudicada pelo comportamento procrastinatório do adversário e assegurando a efetividade do provimento final, ainda que de forma provisória. Além disso, reforça a função pedagógica do processo, desestimulando práticas abusivas e promovendo maior equilíbrio entre as partes durante o trâmite judicial.

2.2 A TUTELA DA EVIDÊNCIA BASEADA EM DOCUMENTOS E SUSTENTADA EM PRECEDENTE JUDICIAL EM OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA

O artigo 311, inciso II, do Código de Processo Civil, estabelece que a tutela provisória da evidência pode ser deferida quando “as alegações de fato puderem ser comprovadas”,

exclusivamente por meio de documentação e houver tese consolidada de casos repetitivos ou em súmula vinculante”.

O O artigo 311, inciso II, do Código de Processo Civil, estabelece que a tutela provisória da evidência pode ser deferida quando “as alegações de fato puderem ser comprovadas exclusivamente por meio de documentação, e houver tese consolidada em julgamento de casos repetitivos ou em súmula vinculante”.

Essa previsão configura uma modalidade específica de tutela da evidência, que depende do preenchimento de dois requisitos fundamentais. O primeiro requisito é a existência de prova documental ou de elementos documentais previamente produzidos ou obtidos, capazes de demonstrar de forma objetiva os fatos alegados pela parte autora. Trata-se de uma exigência que se mantém comum a outras espécies de tutela antecipada da evidência, garantindo segurança quanto à veracidade do direito alegado.

O segundo requisito consiste na presença de um entendimento jurídico consolidado, seja por meio de decisões reiteradas em casos repetitivos ou por força de súmula vinculante. Esse critério reforça a previsibilidade e uniformidade da interpretação jurídica, permitindo que o juiz antecipe a tutela com base em fundamentos que já foram amplamente examinados e pacificados pelos tribunais superiores.

Dessa forma, a concessão da tutela provisória nesta hipótese não se limita à mera existência de prova documental, mas exige também que a pretensão esteja amparada por um entendimento consolidado do direito, oferecendo maior segurança jurídica à parte beneficiada e contribuindo para a efetividade e celeridade do processo.

Além disso, essa modalidade de tutela da evidência desempenha um papel estratégico na redução de litígios repetitivos, uma vez que evita que as partes sejam obrigadas a esperar o desfecho final do processo quando o direito já se mostra evidente e respaldado por jurisprudência consolidada. Ela promove, portanto, eficiência processual sem comprometer a análise detalhada do mérito, funcionando como instrumento de proteção imediata do direito material enquanto se aguarda a decisão definitiva.

Conforme ressalta Alexandre Freitas Câmara¹⁶:

Exige-se, pois, em primeiro lugar, que a prova documental trazida com a petição inicial seja suficiente para demonstrar a veracidade de todas as alegações, formuladas pelo demandante, a respeito dos fatos que fundamentam sua pretensão [...].

Verifica-se Observa-se, na situação apresentada, que o legislador estabeleceu como critério a fundamentação jurídica do pedido, considerando a existência de precedentes judiciais como elemento suficiente para permitir a concessão imediata da tutela da evidência, inclusive

sem a necessidade de ouvir previamente o réu, conforme dispõe o parágrafo único do art. 311 do novo Código de Processo Civil.

Esse dispositivo evidencia a preocupação do legislador com a efetividade e o funcionamento do sistema de precedentes, representando um avanço significativo em termos de celeridade e segurança jurídica. Dessa forma, garante-se proteção à parte que já possui direito reconhecido, eliminando a necessidade de aguardar a tramitação completa do processo para alcançar a satisfação de seu pleito.

O jurista Alexandre Freitas Câmara¹⁷ enfatiza que a existência de um direito líquido e certo, por si só, não basta para autorizar a concessão da tutela da evidência. Para tanto, é imprescindível que haja precedente judicial ou súmula vinculante aplicável ao caso concreto. Isso porque tais precedentes e enunciados vinculantes estabelecem diretrizes uniformes para a resolução de litígios, assegurando que situações semelhantes recebam tratamento consistente e padronizado, fortalecendo a previsibilidade das decisões judiciais.

Portanto, conclui-se que, quando o autor comprovar direito líquido e certo e houver precedente ou súmula vinculante pertinente ao caso, fica plenamente justificada a concessão da tutela provisória da evidência, permitindo uma resposta jurisdicional rápida e eficaz, sem prejuízo da tramitação regular do processo principal. Além disso, a medida contribui para a redução da morosidade processual, evitando que o demandante sofra prejuízos decorrentes da espera pelo julgamento final.

2.3 UTILIZAÇÃO DE PROVA DOCUMENTAL EM DEMANDAS DE NATUREZA REIPERSECUTÓRIA

O art. 311, inciso III, do Código de Processo Civil estabelece que a tutela da evidência poderá ser concedida quando “se tratar de pedido reipersecutório fundado em prova documental adequada do contrato de depósito, caso em que será determinada a entrega do objeto custodiado, sob pena de multa”.

Essa previsão representa uma modalidade específica de tutela, diferenciando-se das demais hipóteses do mesmo artigo, que são de caráter mais amplo e genérico, aplicáveis a diversas situações jurídicas, geralmente baseadas na demonstração da fragilidade da defesa ou na evidência do direito material do autor. Por sua vez, o inciso III possui um foco restrito, voltado a assegurar a efetividade de um direito material determinado: a restituição ou manutenção da posse em contratos de depósito, quando comprovada a violação do acordo.

No Código de Processo Civil de 1973, essa espécie de tutela já estava prevista de maneira específica no art. 902, que admitia a concessão de medida antecipatória quando houvesse prova literal do contrato de depósito. Nesse contexto, bastava que o autor apresentasse documento escrito que comprovasse a existência e os termos do depósito para que a tutela

provisória fosse deferida, garantindo a entrega do bem ou a proteção da posse. Com a edição do novo Código, essa técnica foi preservada e aprimorada pelo art. 311, inciso III, que mantém referida exigência da prova documental, mas direciona a tutela de forma mais específica. Com a edição do novo Código, essa técnica foi preservada e aprimorada pelo art. 311, inciso III, que mantém a exigência da prova documental, mas direciona a tutela de forma mais específica ao tipo de pedido e à natureza do documento, assegurando maior efetividade e segurança jurídica ao procedimento.

Daniel Amorim Assumpção Neves¹⁸ observa que, nesse caso, a probabilidade de existência do direito surge diretamente da documentação apresentada, conferindo robustez à pretensão do autor.

Neste ensejo preleciona o Prof. Alexandre Freitas Câmara¹⁹ asseverando que:

[...] nos casos de demanda fundada em contrato de depósito voluntário ou de depósito necessário legal, a “prova documental adequada” a que se refere o art. 311, III, terá, necessariamente, de ser *prova escrita*. Já no caso de demanda fundada em depósito miserável, será admitida qualquer prova documental, ainda que não escrita (como, por exemplo, fotografias ou vídeos).

Essa modalidade de tutela reforça a proteção jurisdicional em casos nos quais a posse do objeto depositado deve ser resguardada, evitando prejuízos ao titular do direito enquanto se aguarda o desfecho do processo principal. A medida, portanto, cumpre papel essencial na efetivação do direito material, garantindo celeridade e segurança ao litígio, sobretudo quando o bem custodiado possui relevância econômica ou funcional imediata.

Portanto, quando o autor apresenta documentação robusta que comprove a existência e os termos do contrato de depósito, resta configurado o direito à obtenção da tutela provisória da evidência. Nessa situação, o juízo poderá proferir decisão determinando a entrega do bem depositado em prazo específico, impondo, ainda, sanção pecuniária para o caso de descumprimento da ordem judicial.

Essa medida tem como objetivo garantir a efetividade imediata do direito do autor, evitando prejuízos decorrentes da demora processual e assegurando que o objeto depositado seja restituído de forma célere e segura.

Além disso, a imposição de multa cumpre papel coercitivo, estimulando o cumprimento voluntário da determinação judicial e preservando a eficácia do provimento antecipatório, sem prejuízo do julgamento definitivo do mérito no curso natural do processo.

Em termos práticos, a tutela provisória da evidência nesse contexto representa um instrumento de proteção do direito material do autor, conferindo-lhe segurança jurídica ao

assegurar que a posse ou a fruição do bem depositado não seja indevidamente prejudicada enquanto se aguarda a decisão final.

Tal mecanismo reforça o princípio da efetividade da tutela jurisdicional e evita que a demora processual cause dano irreparável ou de difícil reparação ao titular do direito.

2.4 TUTELA DA EVIDÊNCIA BASEADA EM PROVA DOCUMENTAL NA INEXISTÊNCIA DE CONTRAPROVA ADEQUADA APRESENTADA PELA PARTE

O inciso IV do artigo 311 do Código de Processo Civil estabelece a última das hipóteses de concessão da tutela provisória da evidência, prevendo que ela poderá ser deferida “quando a petição inicial estiver instruída com prova documental suficiente dos fatos que fundamentam o direito do autor, e o réu não apresentar prova capaz de gerar dúvida razoável”.

A interpretação desse artigo traz à tona a presença de dois requisitos essenciais para o deferimento dessa modalidade de tutela: primeiro, a existência de documentação sólida e suficiente que comprove os fatos constitutivos do direito pleiteado; segundo, a ausência de apresentação, pelo réu, de elementos probatórios capazes de suscitar dúvidas razoáveis acerca da veracidade ou consistência das alegações iniciais. Esses requisitos demonstram que o legislador buscou criar uma forma de proteção processual que garanta efetividade e segurança jurídica ao autor quando o direito material já se encontra claro e evidenciado.

Quando presentes tais condições, o juiz tem o dever de conceder a tutela provisória da evidência, permitindo a fruição imediata do direito reconhecido sem a necessidade de aguardar o desfecho final do processo. Tal medida atende ao princípio da celeridade processual, evitando que a demora natural do trâmite judicial cause prejuízos irreparáveis ou desnecessários ao autor, e reforça a função satisfativa da tutela, que se diferencia da tutela de urgência por não depender da demonstração de perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo. Além disso, essa modalidade de tutela reforça a ideia de efetividade do processo, uma vez que proporciona uma solução parcial, porém imediata, à controvérsia, conferindo maior previsibilidade às partes e fortalecendo a confiança no sistema judicial. Ela também contribui para a racionalização da produção de provas, já que evita a realização de atos processuais inúteis quando a evidência do direito é clara e incontroversa.

Conforme observa Alexandre Freitas Câmara²⁰, assevera que:

Nesta hipótese, então, a tutela da evidência exige que, além da prova documental suficiente a acompanhar a petição inicial, não tenha o demandado sido capaz de apresentar, com a contestação, elementos de prova capazes de gerar dúvida razoável acerca da veracidade das alegações feitas pelo autor respeito dos fatos da causa. Pois nesse caso, a soma dos elementos probatórios trazidos pelo autor e da falta de elementos

convincentes trazidos pelo réu extrai-se a *probabilidade máxima* (evidência) da existência do direito substancial alegado pelo demandante.

Essa hipótese de tutela da evidência cumpre uma função dupla: preventiva, ao evitar danos decorrentes da demora no processo; e satisfativa, ao permitir que o autor exerça imediatamente seu direito, desde que a prova documental seja inequívoca e não haja contraprova capaz de gerar dúvidas fundamentadas.

Assim, a tutela provisória da evidência constitui um instrumento valioso para equilibrar a proteção do direito material e a eficiência do trâmite processual, promovendo justiça em tempo compatível com a urgência e relevância da demanda.

Convém destacar, entretanto, a lição do jurista Daniel Amorim Assumpção Neves²¹, que em sua obra observa um aspecto importante dessa hipótese de cabimento da tutela da evidência. Segundo ele, a aplicação desse instituto está diretamente vinculada à impossibilidade de cognição exauriente pelo magistrado no momento processual em que se examina o pedido. Isso porque, caso já seja viável ao juiz formar um juízo de certeza plena sobre o direito discutido, a solução adequada não será a concessão da tutela provisória da evidência, mas sim o julgamento antecipado da lide, total ou parcial, conforme as particularidades do caso concreto.

Dessa forma, mesmo que o réu não apresente contraprova documental idônea para gerar dúvida razoável quanto ao direito alegado pelo autor, poderá haver, no processo, a necessidade de produção de outros meios de prova — como testemunhal, pericial ou até mesmo inspeção judicial. Nesses cenários, não seria adequado concluir de imediato pela resolução definitiva da controvérsia, justamente porque a cognição ainda não foi completamente exaurida.

Portanto, a tutela da evidência deve ser compreendida como um mecanismo de efetividade voltado a situações em que a plausibilidade do direito se mostra evidente com base em documentação suficiente, mas em que o processo ainda não reúne condições para a formação de uma decisão final de mérito. A distinção entre a tutela da evidência e o julgamento antecipado da lide, assim, revela-se essencial para evitar equívocos na condução processual, preservando-se tanto a segurança jurídica quanto o devido processo legal.

Esse ponto, de grande relevância prática e teórica, será aprofundado no próximo capítulo, quando se examinará mais detidamente a diferença entre tutela provisória e julgamento de mérito, bem como os reflexos dessa distinção no andamento e no resultado final da demanda.

3. A CONEXÃO ENTRE A TUTELA PROVISÓRIA DA EVIDÊNCIA E O GRAU DE COGNIÇÃO EXERCIDO PELO MAGISTRADO

Impende Cumpre esclarecer que a tutela da evidência configura uma das inovações mais relevantes introduzidas pelo Código de Processo Civil de 2015, representando um avanço significativo no campo processual. Sua criação surgiu da preocupação em tornar a atividade jurisdicional mais efetiva e célere, uma vez que o modelo anterior, muitas vezes, acabava transformando o processo em um verdadeiro fim em si mesmo, distanciando-se de sua real função constitucional.

É importante destacar que a função primordial da jurisdição consiste em promover a pacificação social, assegurando ao jurisdicionado a entrega do bem da vida a que tem direito. Nesse contexto, a tutela da evidência foi pensada como um instrumento hábil a mitigar os efeitos negativos da conhecida morosidade judicial, evitando que a parte que já possui prova clara e suficiente de seu direito seja obrigada a aguardar todo o trâmite processual para, somente ao final, ver reconhecida a pretensão que já se mostrava evidente desde o início.

Essa modalidade de tutela, portanto, materializa uma verdadeira resposta constitucional ao princípio da duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal), pois busca equilibrar a necessidade de segurança jurídica com a exigência de eficiência da prestação jurisdicional.

Sob Nessa linha de pensamento, a tutela da evidência deve ser interpretada não apenas como uma mera inovação procedimental, mas sim como uma concretização efetiva do dever estatal de assegurar direitos fundamentais de forma célere e adequada. Ela traduz a necessidade de que o processo não se transforme em um obstáculo burocrático, mas sim em um verdadeiro instrumento de justiça material, capaz de proporcionar respostas rápidas e eficazes diante de situações em que o direito do autor se apresenta de forma clara e inquestionável. Ao permitir que o jurisdicionado usufrua do bem da vida antes mesmo da sentença final, quando a plausibilidade do direito já se encontra devidamente demonstrada, o legislador confere maior racionalidade e proporcionalidade ao sistema, evitando que a demora natural do trâmite processual acabe por esvaziar a utilidade da prestação jurisdicional. Ademais, tal instituto reafirma o compromisso do Estado com os princípios constitucionais da eficiência, da segurança jurídica e da duração razoável do processo, assegurando que a prestação jurisdicional se alinhe às exigências de uma sociedade que demanda soluções mais ágeis e efetivas para os conflitos.

Bruno Bodart prekeciona o seguinte:

[...] a Tutela de Evidência consiste na técnica de distribuição, entre autor e réu, dos ônus decorrentes do tempo do processo, que, baseada no alto grau de verossimilhança e

credibilidade da prova documental apresentada, concede ao autor em sede de cognição sumária a tutela jurisdicional quando há demonstração *prima facie* da existência de seu direito, para que a morosidade judiciária não favoreça a parte a quem não assiste razão em detrimento daquele que a tem, transformando o processo numa arma letal contra o detentor de direito evidente.

É possível dizer, inclusive, que a tutela da evidência funciona como uma resposta concreta às críticas históricas acerca da morosidade judicial brasileira, projetando-se como uma forma de equilibrar o tempo do processo com a necessidade de justiça imediata em hipóteses excepcionais.

Dessa forma, ao invés de ser vista apenas como uma técnica processual, deve ser compreendida como um instrumento de efetivação da cidadania e de fortalecimento da confiança no Poder Judiciário, ao assegurar que o direito evidente não fique refém de formalidades ou de um excessivo apego à marcha processual ordinária.

Contudo, é necessário destacar uma importante distinção: a tutela da evidência não deve ser confundida com o julgamento antecipado do mérito. Enquanto este último resulta de um exame aprofundado da matéria posta em juízo, permitindo a formação de coisa julgada material, a tutela da evidência se fundamenta em um juízo de cognição sumária, ou seja, em uma análise inicial e não exauriente realizada pelo magistrado. Trata-se, portanto, de medida provisória que confere efetividade imediata ao processo, mas que não possui a força de definitividade típica das decisões finais proferidas após ampla instrução probatória.

Essa diferenciação é essencial para evitar equívocos na prática forense, pois, ainda que a tutela da evidência tenha como objetivo resguardar de forma célere o direito demonstrado de maneira clara e inequívoca, ela não extingue a necessidade de julgamento de mérito, o qual é imprescindível para consolidar a autoridade da coisa julgada. Como bem ressalta o jurista Humberto Theodoro Júnior:

Não é, porém, no sentido de uma tutela rápida e exauriente que se concebeu a tutela que o novo Código de Processo Civil denomina tutela de evidência, que de forma alguma pode ser confundida com um julgamento antecipado da lide, capaz de resolvê-la definitivamente.²³

Além disso, compreender tal distinção contribui para reforçar a natureza instrumental da tutela da evidência, cujo papel é garantir que o titular de um direito evidente não fique sujeito à morosidade processual, mas sem que isso comprometa a necessária profundidade da análise que deve ser realizada em sede de julgamento definitivo. Assim, a tutela da evidência cumpre função relevante de equilíbrio: oferece proteção imediata ao jurisdicionado sem suprimir a etapa indispensável da cognição exauriente, que, por sua vez, é a única capaz de conferir caráter permanente e imutável à decisão judicial. Convém salientar que, uma vez citado, se o réu, ao exercer o contraditório, não consegue cumprir o encargo de demonstrar fato impeditivo,

modificativo ou extintivo do direito alegado pelo autor, sobretudo mediante a apresentação de prova documental idônea, apta a fragilizar ou colocar em dúvida as provas que instruem a petição inicial, fortalece ainda mais a posição processual da parte demandante.

Nessa hipótese, o direito do autor se revela mais sólido, adquirindo maior credibilidade perante o magistrado, o que autoriza a concessão imediata do bem jurídico pretendido, sem a necessidade de aguardar o trânsito em julgado da decisão final. É imprescindível destacar que a robustez e a confiabilidade das provas apresentadas pelo autor, contra as quais o réu não consegue produzir contraprova minimamente consistente, estão fundamentadas em um juízo de probabilidade, e não em certeza absoluta. Isso ocorre porque a tutela da evidência é concedida em sede de cognição sumária, ou seja, em análise inicial e não exauriente. A certeza plena somente pode ser alcançada no momento da cognição aprofundada, após ampla instrução processual. Nesse sentido, como observa o professor Bruno Vinícius Bodart, quanto menor for a complexidade da atividade cognitiva exigida do magistrado na análise dos autos, mais distante estará ele de alcançar um juízo de certeza propriamente dito.²⁴

Não obstante a cognição sumária em que se baseia a decisão que concede a tutela da evidência, cabe ao juiz expor de forma clara e fundamentada as razões que o levaram a considerar a prova documental apresentada pelo autor suficiente e convincente. Do mesmo modo, deve explicitar os motivos pelos quais entendeu que o réu não foi capaz de suscitar dúvida razoável sobre tais provas, em conformidade com o que determina o artigo 489, § 1º, do Código de Processo Civil. Esse dever de fundamentação garante a legitimidade da decisão judicial e reforça o princípio da motivação das decisões, essencial ao Estado Democrático de Direito.

Cumprindo ainda esclarecer que a cognição sumária constitui técnica processual voltada à prestação de tutela diferenciada, permitindo ao julgador decidir com base em um juízo de probabilidade formado a partir da aparência do direito. Seu critério não é a intensidade do convencimento do magistrado, mas sim o estágio procedimental em que a decisão é proferida. Trata-se, portanto, de um exame preliminar, em que ainda existe a possibilidade de as partes ampliarem o acervo probatório ou reforçarem suas alegações até a prolação da sentença. Desse modo, a tutela antecipada ou da evidência autoriza a concessão de provimento judicial antes de alcançada a cognição exauriente, que é atingida apenas na fase final do processo, quando o juiz dispõe de todos os elementos necessários para decidir de forma definitiva. O Código de Processo Civil de 2015, em seu artigo 311, disciplina expressamente a tutela da evidência, estabelecendo que sua concessão prescinde da demonstração do *periculum in mora* ou do risco ao resultado útil do processo. Exige-se, sim, que haja evidência robusta do direito invocado, capaz de formar um juízo de probabilidade suficiente para justificar a medida, ainda que de natureza provisória. Em outras palavras, a tutela provisória da evidência é concedida com base

em cognição sumária, uma vez que se trata de decisão passível de revisão ou complementação no decorrer da marcha processual.

O prosseguimento do feito poderá revelar, futuramente, equívocos ou insuficiências no juízo inicial, cabendo ao juiz, no momento oportuno, reapreciar a matéria à luz da cognição exauriente, própria do julgamento definitivo. Assim, a tutela da evidência cumpre um papel essencial: garante ao autor, cujo direito se apresenta com aparência cristalina, proteção jurisdicional imediata, sem comprometer a necessidade de um exame mais profundo e conclusivo a ser realizado na fase de mérito.

4.CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, é possível afirmar que o propósito central deste artigo consistiu em examinar o instituto da tutela provisória da evidência, à luz da disciplina conferida pelo Código de Processo Civil de 2015, destacando suas características, fundamentos e hipóteses de cabimento, bem como os desafios relacionados à sua aplicação prática no contexto processual.

A análise empreendida permite concluir que a tutela da evidência configura-se como uma modalidade de tutela provisória de natureza eminentemente satisfativa, cujo deferimento prescinde da demonstração da urgência ou do perigo de dano. Em outras palavras, trata-se de um instrumento processual destinado a garantir maior celeridade e efetividade à prestação jurisdicional, evitando que a parte, mesmo diante da clara demonstração de seu direito, seja obrigada a suportar os efeitos da morosidade judicial ou de expedientes protelatórios do adversário.

O artigo 311 do CPC estabelece, de forma taxativa, as hipóteses em que essa modalidade pode ser concedida, trazendo consigo importantes inovações ao sistema processual. A primeira delas está relacionada ao abuso do direito de defesa ou ao manifesto propósito protelatório do réu, situações que, ao revelarem condutas desleais e incompatíveis com a boa-fé processual, autorizam o julgador a conceder imediatamente a tutela, em razão da evidente injustiça de se postergar o reconhecimento do direito já demonstrado.

A segunda hipótese diz respeito ao caso em que o pedido do autor encontra respaldo em precedentes vinculantes ou em súmula vinculante, o que reforça a segurança jurídica e uniformiza a interpretação do direito, afastando qualquer incerteza quanto à solução a ser dada ao litígio.

A sequência, o inciso III do artigo 311 contempla a hipótese em que a pretensão se apoia em prova documental específica, própria da natureza do pedido, como ocorre, por

exemplo, em demandas relacionadas a contrato de depósito. Nesse contexto, a evidência decorre diretamente do documento apresentado, sendo dispensável aguardar a instrução probatória mais aprofundada.

Por sua vez, o inciso IV aborda a situação em que a inicial é acompanhada de prova documental robusta e suficiente acerca dos fatos constitutivos do direito do autor, sem que o réu consiga trazer aos autos contraprova apta a suscitar dúvida razoável no espírito do julgador. Trata-se, portanto, de um mecanismo que confere efetividade ao processo, pois permite que o autor obtenha de forma imediata a satisfação de sua pretensão, sem necessidade de suportar a integral duração do trâmite processual.

Importante frisar que, embora se trate de decisão fundada em cognição sumária, a tutela da evidência não deve ser confundida com o julgamento antecipado do mérito. Enquanto a primeira se limita a uma apreciação provisória, baseada em um juízo de probabilidade, o julgamento de mérito demanda cognição exauriente, somente apta a gerar coisa julgada material. Assim, a tutela da evidência pode ser revogada ou modificada no curso do processo, caso sobrevenha prova em sentido contrário.

Em síntese, pode-se concluir que a tutela da evidência representa um dos avanços mais significativos do novo CPC, por conferir maior racionalidade e efetividade ao processo civil brasileiro. Seu objetivo é assegurar a imediata fruição de direitos que se revelem evidentes, reduzindo a influência da morosidade processual e reforçando a credibilidade da jurisdição.

Por todo o exposto, conclui-se que a tutela da evidência deve ser compreendida como uma técnica processual de aceleração do provimento jurisdicional, concebida para situações em que o direito material se apresenta de forma manifesta e inequívoca. Ao afastar a exigência do requisito da urgência, o legislador buscou assegurar que a jurisdição cumpra sua função precípua: garantir a pacificação social e a realização do direito de maneira célere, eficaz e justa.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRUDA ALVIM WAMBIER, Teresa; RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva; CONCEIÇÃO, Maria Lúcia Lins; MELLO, Rogério Licastro Torres de. *Primeiros comentários ao Novo CPC. Artigo por artigo*. São Paulo: Ed. RT, 2015.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Tutela cautelar e tutela antecipada: tutelas sumárias e de urgência (tentativa de sistematização)*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BODART, Bruno Vinícius da Rós. *Tutela de Evidência – Teoria da cognição, análise econômica do direito processual e comentários sobre o novo CPC*. 2 Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm> Acesso em: 23 agosto 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 24 agosto 2025.

BRASIL. Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm>. Acesso em: 25 agosto 2025.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 25 agosto 2025.

CÂMARA, Alexandre Freitas. O direito à duração razoável do processo: entre eficiência e garantias. *Revista de Processo*. São Paulo: Ed. RT, v. 223, p. 39-53, set. 2013.

CÉSPEDES, Livia; ROCHA, Fabiana Dias. *Novo Código de Processo Civil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DIDIER JUNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; DE OLIVEIRA, Rafael Alexandria. *Curso de Direito Processual Civil*. 11. ed. Salvador: JusPodivim, 2016.

GRECO, Leonardo. *Instituições de Processo Civil*. vol. 2. 3. ed. São Paulo: Forense, 2015.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de Direito Processual Civil*. 8. ed. Salvador: JusPodivim, 2016.

THEODORO JUNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. vol. 1. 56. ed. São Paulo: Forense, 2015.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação de tutela*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SALA LILÁS – MODELO HUMANIZADO DE PROTEÇÃO, JUSTIÇA E ACOLHIMENTO ÀS MULHERES

Giseli Rodrigues Domingos
Faculdade Prime – Campo Grande MS

RESUMO

O presente artigo analisa a Sala Lilás como um modelo humanizado de acolhimento, proteção e acesso à justiça para mulheres vítimas de violência doméstica e familiar em Mato Grosso do Sul. A partir de referenciais legais, dados estatísticos e entrevistas com profissionais da segurança pública, psicologia e assistência social, o estudo demonstra como a iniciativa surgiu para suprir a ausência de delegacias especializadas em diversos municípios e se consolidou como política pública eficaz. A Sala Lilás integra atendimento policial, apoio psicossocial e registro de depoimentos por áudio e vídeo, reduzindo a revitimização e fortalecendo a rede de enfrentamento à violência. Os resultados revelam que o modelo contribui para ampliar denúncias, garantir acolhimento qualificado e assegurar acompanhamento contínuo às vítimas, tornando-se referência estadual e nacional. Conclui-se que a Sala Lilás representa uma política pública inovadora, replicável e essencial para a efetivação dos direitos das mulheres.

Palavras-chave: Violência doméstica; Sala Lilás; Políticas públicas; Acolhimento humanizado; Lei Maria da Penha.

ABSTRACT

This article analyzes the Lilac Room as a humanized model of reception, protection, and access to justice for women victims of domestic and family violence in Mato Grosso do Sul. Based on legal references, statistical data, and interviews with professionals in public security, psychology, and social assistance, the study demonstrates how the initiative emerged to fill the gap of specialized police stations in several municipalities and has consolidated itself as an effective public policy. The Lilac Room integrates police assistance, psychosocial support, and the recording of testimonies by audio and video, reducing revictimization and strengthening the network for combating violence. The results reveal that the model contributes to increasing reports, guaranteeing qualified reception, and ensuring continuous follow-up for victims, becoming a state and national reference. It is concluded that the Lilac Room represents an innovative, replicable, and essential public policy for the realization of women's rights.

Keywords: Domestic violence; Lilac Room; Public policies; Humanized reception; Maria da Penha Law.

INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso tem como tema “Sala Lilás – Modelo Humanizado de Proteção, Justiça e Acolhimento às Mulheres”, consistindo em um artigo científico que retrata o funcionamento e a relevância das Salas Lilás no Estado de Mato Grosso do Sul. Este projeto, que inicialmente se consolidou em âmbito regional, tornou-se referência nacional e, atualmente, serve como modelo humanizado de implantação e atuação no combate à

violência contra a mulher. Para tanto, esta pesquisa fundamenta-se em referências científicas, materiais institucionais, normas legislativas brasileiras e, principalmente, nas orientações de profissionais da segurança pública.

A violência contra a mulher constitui um dos mais graves problemas sociais contemporâneos, afetando de maneira ampla a sociedade e exigindo a atuação efetiva do poder público. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 226, §8º, estabelece que “o Estado deve criar mecanismos para coibir a violência no âmbito das relações familiares”, reforçando a responsabilidade estatal na proteção às vítimas. Nesse cenário, a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) representou um marco jurídico ao definir as diferentes formas de violência doméstica e prever medidas protetivas de urgência, consolidando avanços normativos no enfrentamento da violência de gênero no Brasil.

Apesar dos avanços legislativos, a realidade prática demonstra lacunas significativas na implementação de políticas públicas, sobretudo pela ausência de delegacias especializadas em grande parte dos municípios brasileiros. Diante dessa fragilidade estrutural, Mato Grosso do Sul destacou-se como pioneiro ao implementar um modelo de atendimento mais humanizado e integrado: a Sala Lilás, criada inicialmente no município de Sidrolândia.

A iniciativa consiste em um espaço reservado e acolhedor, que integra o trabalho da Polícia Civil com o apoio psicossocial, garantindo encaminhamento de assistentes sociais e psicólogos às Salas Lilás das delegacias para atendimento imediato das vítimas. O ambiente foi projetado para oferecer privacidade e segurança, dispondo de uma sala exclusiva, banheiro próprio e cores que transmitem conforto e acolhimento. Além disso, os depoimentos das vítimas são registrados em áudio e vídeo, convertendo-se em provas judiciais e evitando a revitimização decorrente da repetição de seus relatos em fases posteriores do processo.

Os resultados têm se mostrado positivos: o atendimento humanizado proporcionado pela Sala Lilás tem contribuído para o aumento do número em registros de ocorrência, uma vez que reduz barreiras antes impostas pelo medo, pela vergonha ou pela exposição pública. Tal êxito possibilitou a expansão do modelo para todo o Estado de Mato Grosso do Sul e sua posterior institucionalização em nível nacional, por meio da Portaria MJSP nº 911, de 25 de março de 2025, que tão recente instituiu o Programa Nacional das Salas Lilás. O programa busca alcançar municípios que ainda não contam com Casas da Mulher Brasileira ou Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs), ampliando o acesso à rede de proteção.

Dessa forma, a Sala Lilás consolida-se como um marco na proteção da mulher e na prevenção da violência doméstica, configurando-se como política pública replicável e eficaz.

Este artigo tem por objetivo analisar sua importância como instrumento de acolhimento, justiça e garantia de direitos, destacando os elementos que a tornam tão relevantes, comprovando que as Salas Lilás proporcionam um ambiente mais seguro, acolhedor, com atendimento em horários exclusivos, como projeto comprovadamente inovador e essencial para a efetiva proteção às vítimas de violência de gênero no Brasil.

2 PRIMEIRO MARCO LEGAL: LEI MARIA DA PENHA

O caso de Maria da Penha marcou a história brasileira ao demonstrar a gravidade da violência doméstica e a omissão estatal constante diante desse tipo de crime. Maria da Penha foi uma farmacêutica cearense vítima de duas tentativas de homicídio praticadas pelo próprio marido em 1983. Na primeira tentativa, levou um tiro enquanto dormia, ficando paraplégica e, na segunda vez, quase foi eletrocutada no chuveiro. Os atos de violência doméstica cometidos por seu agressor resultaram na sua paraplegia e, mesmo com tamanha brutalidade dos fatos, seu marido e agressor não recebeu punição proporcional e devida no Brasil. Foi julgado e condenado, mas conseguiu reduzir a pena por meio de recursos judiciais e permaneceu em liberdade por anos, situação que simbolizou a morosidade e a leniência da justiça brasileira diante da violência contra a mulher. Diante desse cenário de impunidade, e com o auxílio de ONGs, Maria da Penha levou o caso à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), órgão autônomo da Organização dos Estados Americanos (OEA), que promove, observa e defende os direitos humanos nas Américas. Destarte, a CIDH responsabilizou o Estado Brasileiro por omissão, intolerância, negligência e falta de proteção às mulheres. Motivada pela injustiça, Maria da Penha se manteve resiliente em seu grande ato de coragem na busca por justiça. Até que, finalmente, houve uma condenação internacional que, somada à mobilização de movimentos sociais, determinou o início da criação da Lei Maria da Penha, lei esta que se tornou um marco legal no combate específico à violência doméstica contra a mulher no Brasil.

Em 7 (sete) de agosto de 2006 foi sancionada a Lei nº 11.340/2006, denominada Lei Maria da Penha, hoje considerada uma das normas mais avançadas do mundo no enfrentamento à violência de gênero. A legislação instituiu medidas protetivas de urgência, aumentou o rigor nas punições e consolidou o dever do Estado em adotar políticas públicas para prevenir e combater esse tipo de violência. Maria da Penha transformou sua experiência em militância e se tornou símbolo da luta contra a violência doméstica, fundando o Instituto Maria da Penha, que opera na conscientização, acolhimento e defesa dos direitos das mulheres.

Com o tempo, a aplicação da lei evidenciou novos desafios, como o descumprimento das medidas protetivas cometido pelos agressores. Para suprir essa brecha, foi sancionada a Lei nº 13.641/2018, que incluiu o artigo 24-A na Lei Maria da Penha, criando o crime específico de descumprimento de medida protetiva de urgência, com pena de três meses a dois anos de detenção. Com este novo artigo 24-A, foi possível o fortalecimento do sistema de proteção às mulheres, garantindo maior efetividade às medidas protetivas a favor das vítimas.

2.1 CICLO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA TIPIFICADO EM LEI

Conforme estabelece o art. 5º da Lei Maria da Penha, entende-se por violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer conduta de ação ou omissão que seja baseada em questões de gênero e resulte em morte, lesão, sofrimento físico, sexual, psicológico ou, ainda, em dano moral e patrimonial. A violência doméstica atinge mulheres de todas as idades, classes sociais e etnias, sendo cometida, na maioria das vezes, pelo parceiro, ex-parceiro ou outro membro do convívio familiar. Esse tipo de conduta é tipificado como *violência de gênero*, que é relacionado às mulheres e pelo simples fato de serem mulheres, e também compreende o âmbito da *violência intrafamiliar*, já que envolve todos os membros do núcleo familiar, como crianças, adolescentes e/ou idosos.

A Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) estabelece cinco formas de violência doméstica e familiar contra a mulher, descritas no art. 7º, incisos I a V. Cada uma delas busca tipificar situações específicas que atentam contra a integridade física, psicológica, moral, sexual e patrimonial da vítima.

Tipifica-se como *violência física*, conforme o inciso I, art. 7º da Lei Maria da Penha, toda conduta que provoque lesões ou danos ao corpo da mulher, incluindo tapas, socos, chutes, empurrões, queimaduras, estrangulamento ou agressões com ou sem objetos, mesmo quando não deixam marcas visíveis. As marcas de violência física podem ser identificadas através de sinais como hematomas, fraturas e queimaduras e, geralmente, se originam por fatores como alcoolismo ou transtornos explosivos. As punições para lesões corporais estão previstas e tipificadas no art. 129, caput do Código Penal brasileiro e possui grande importância para a proteção da integridade física, razão pela qual é crime de grande destaque, sendo bem definido no item 42 da Exposição de Motivos da Parte Especial do Código Penal:

PARTE ESPECIAL.

DAS LESÕES CORPORAIS.

42. O crime de lesão corporal é definido como ofensa à integridade corporal ou saúde, isto é, como todo e qualquer dano ocasionado à normalidade funcional do corpo humano, quer do ponto de vista anatômico, quer do ponto de vista fisiológico ou mental. (VADE MECUM – CÓDIGO PENAL – PARTE ESPECIAL, ITEM 42, 2025).

Já o inciso II do art. 7º da Lei Maria da Penha, tipifica a *violência psicológica* como toda conduta que se refere a comportamentos que abalem a saúde emocional da vítima, buscando controlar suas ações, crenças ou decisões, através de humilhações, ameaças, manipulação, chantagem, isolamento da família e amigos e ofensas que comprometam sua autoestima. Esse tipo de violência pode gerar ansiedade, depressão, baixa autoestima e dificuldades de relacionamento, sendo reconhecida pelo juiz independentemente de laudo médico ou perícia.

No inciso III deste mesmo artigo, tipifica-se como *violência sexual* qualquer ocasião em que a mulher é forçada a manter relações sexuais ou presenciar práticas sexuais contra sua vontade, por meio de coerção, intimidação ou força, incluindo casos de estupro, exigência de práticas sexuais não consentidas, impedimento do uso de contraceptivos e, ainda, exploração sexual. No caso específico de violência sexual, é comum que a vítima oculte o fato em seu depoimento, por se tratar de uma situação que lhe remete a um sentimento de vergonha ou culpa, dificultando a denúncia na maioria das vezes.

De acordo com o inciso IV, tipificam-se como *violência patrimonial* as ações que envolvem e atingem os bens materiais e recursos da vítima, limitando sua autonomia financeira ou prejudicando sua subsistência, como, por exemplo, nas situações em que o agressor comete atos de destruição de objetos pessoais da vítima, que retenha seus documentos, passe a controlar seu dinheiro e/ou a impeça de trabalhar. Esses tipos de violência incidem como uma forma de retaliação contra a vítima, principalmente quando esta luta em romper o vínculo abusivo.

No inciso V, tipifica-se como *violência moral* qualquer conduta que afete a honra e a imagem da mulher perante a sociedade, atos como caluniar, difamar, injuriar ou expor a vida íntima da vítima. Esse tipo de violência pode causar distúrbios emocionais e psicológicos duradouros, afetando a vida pessoal e profissional da mulher. O Código Penal protege a honra da vítima nos casos de calúnia, difamação e injúria, sendo considerado crime os atos de violência doméstica ou familiar quando praticado por pessoas com vínculo afetivo ou familiar.

Não obstante em classificar os tipos de violência, a Lei Maria da Penha também buscou alistar o *ciclo da violência*. A teoria do *ciclo da violência* foi desenvolvida pela psicóloga norte-

americana Lenore Walker, que explica que os episódios de agressão em relações conjugais tendem a se repetir em três fases sucessivas: aumento da tensão, ato de violência e arrependimento ou “lua de mel”. (INSTITUTO MARIA DA PENHA, 2025). Abaixo, as três fases sucessivas do *ciclo da violência*:

Fase 1 – Aumento da Tensão: o agressor demonstra irritabilidade constante, humilha a vítima, faz ameaças e chega a destruir objetos. A mulher tenta evitar conflitos, sentindo-se ansiosa, aflita e muitas vezes culpada.

Fase 2 – Ato de Violência: a tensão acumulada atinge o ápice, resultando em agressões verbais, físicas, psicológicas, morais ou patrimoniais. É o momento de maior risco, podendo gerar sintomas como insônia, fadiga e ansiedade. Algumas mulheres buscam ajuda, enquanto outras permanecem paralisadas pelo medo.

Fase 3 – Arrependimento e Comportamento Carinhoso (“Lua de Mel”): após a explosão, o agressor demonstra arrependimento e adota comportamento carinhoso, gerando confusão emocional na vítima. Esse período reforça a dependência emocional e contribui para a perpetuação do ciclo. (INSTITUTO MARIA DA PENHA, 2025).

3 HISTÓRIA DA SALA LILÁS: ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

Com a finalidade de apresentar a história da criação e expansão da Sala Lilás em Mato Grosso do Sul, bem como descrever sua estrutura e o que motivou sua implementação e funcionamento, foram realizadas entrevistas com profissionais que atuam diretamente no projeto destas salas, possibilitando compreender a relevância deste modelo, sua evolução para um atendimento humanizado e os desafios enfrentados na consolidação dessa política pública totalmente voltada à proteção das mulheres vítimas de violência.

Para tanto, este capítulo discorrerá através de depoimentos e instruções fornecidas por profissionais que atuam diretamente na consolidação e expansão dos projetos de implantação das salas. O objetivo das entrevistas foi identificar as práticas e os desafios enfrentados para garantir que o atendimento humanizado seja efetivamente implantado em cidades que ainda carecem desse suporte especializado às mulheres que buscam apoio jurídico, conforme assegura a legislação vigente.

Em 8 (oito) de setembro de 2025, foi entrevistada a Secretária Executiva da Mulher (SEMU) de Campo Grande - MS, Maria Angélica Fontanari de Carvalho, nomeada ao cargo no mesmo ano e reconhecida por sua atuação em políticas públicas voltadas ao empoderamento e à proteção das mulheres. Fontanari foi a idealizadora e responsável pela implementação do projeto Sala Lilás no Estado. Antes de assumir a função atual, atuou como escrivã da Polícia Civil, instituição na qual exerce suas atividades há 22 anos. Além disso, é professora universitária na disciplina de Direito Penal há 20 anos.

Complementando a pesquisa, em 22 de setembro de 2025 foi entrevistada Christiane Grossi de Araújo Rocha, Delegada da Delegacia Geral de Polícia Civil (DGPC) e atual Coordenadora do Projeto Sala Lilás em Mato Grosso do Sul.

Em 20 de outubro de 2025 foi entrevistada Naiara Borges de Oliveira, escrivã da Polícia Judiciária da cidade de Eldorado – MS, que falou sobre o funcionamento da Sala Lilás no município. Segundo a escrivã, “o atendimento às vítimas de violência ocorre de forma humanizada e integrada, com acolhimento em espaço reservado na Sala Lilás e encaminhamentos ao CREAS, envolvendo assistência social, psicologia e polícia. Essa atuação conjunta fortalece as políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica, reduz a revitimização e garante suporte multidisciplinar às vítimas”. (OLIVEIRA, 2025).

A análise conjunta das entrevistas possibilitou uma abordagem técnica, jurídica e descritiva sobre a origem, estrutura, importância e efetividade da Sala Lilás. Angélica Fontanari destacou os fatores que a motivaram a idealizar o projeto, os procedimentos básicos para sua instalação e os principais desafios enfrentados na expansão do modelo para outros municípios. Já Christiane Grossi reforçou a relevância do projeto nas cidades do interior do Estado de Mato Grosso do Sul, destacando a ampliação do número de unidades e o fortalecimento da rede de acolhimento. Naiara Oliveira comentou sobre a recente implantação da Sala Lilás no município de Eldorado, local em que atua, falando da sua experiência e destacando os avanços já observados nos dois primeiros meses de funcionamento da Sala, além da importância deste atendimento especializado nas cidades do interior, comentando ainda sobre a eficiente cooperação entre a polícia e os órgãos municipais de assistência social. Mas também ressaltou sobre os desafios estruturais e institucionais enfrentados pelos policiais e mencionou iniciativas de capacitação promovidas por ACADEPOL-MS e SEJUSP-MS, voltadas a aprimorar a atuação em casos de violência doméstica e de gênero. (OLIVEIRA, 2025).

E, ainda, foi realizada em 13 de outubro de 2025 entrevista com a psicóloga Inara Suckow Baba, que atuou na Sala Lilás por quatro anos, na cidade de Sidrolândia - MS. Segundo Baba, o atendimento às vítimas é imediato, em horários dentro e fora do expediente, ou seja, em atendimento exclusivo, com escuta qualificada, sem imposições, garantindo autonomia e reduzindo a revitimização. (BABA, 2025). Ela destacou que, nestes atendimentos, as vítimas revelam sentimentos comuns como medo, vergonha e arrependimento, resultando na importância do acolhimento, das orientações sobre direitos e do atendimento neste mesmo local pelo CREAS, além de apontar como desafios a adesão das vítimas e a burocracia do serviço público. (BABA, 2025). Além de pontual, o atendimento funciona como porta de entrada para proteção e rompimento do ciclo de violência. (BABA, 2025).

Ademais, segundo Grossi, até a data desta entrevista, estava em funcionamento **51 Salas Lilás** no interior do Estado de Mato Grosso do Sul, distribuídas nos seguintes municípios, respectivamente:

1ª Sidrolândia, 2ª Ribas do Rio Pardo, 3ª Bonito, 4ª Terenos, 5ª Maracaju, 6ª Angélica, 7ª Miranda, 8ª Analrilândia, 9ª Glória de Dourados, 10ª Deodápoles, 11ª Chapadão do Sul, 12ª Iguatemi, 13ª Eldorado, 14ª Paranhos, 15ª Bandeirantes, 16ª Camapuã, 17ª Água Clara, 18ª Rio Negro, 19ª Nova Alvorada do Sul, 20ª Costa Rica, 21ª Caarapó, 22ª Amambai, 23ª Ladário, 24ª Sonora, 25ª Porto Murtinho, 26ª Selvíria, 27ª Anastácio, 28ª São Gabriel do Oeste, 29ª Brasilândia, 30ª Ivinhema, 31ª Itaporã, 32ª Jateí, 33ª Bataiporã, 34ª Guia Lopes da Laguna, 35ª Dois Irmãos do Buriti, 36ª Douradina, 37ª Viçentina, 38ª Santa Rita do Pardo, 39ª Tacuru, 40ª Sete Quedas, 41ª Naviraí, 42ª Dourados, 43ª Ponta Porã, 44ª Bodoquena, 45ª Jaraguari, 46ª Nova Andradina, 47ª Coronel Sapucaia, 48ª Itaquiraí, 49ª Aral Moreira, 50ª Alcinópolis e 51ª Mundo Novo. (GROSSI, 2025).

Evidenciada a ordem das instalações, observa-se que a implantação da Sala Lilás se consolidou como referência no Estado de Mato Grosso do Sul, inspirando outras cidades que já contavam com Delegacia de Atendimento à Mulher (DAM) a adotarem o mesmo formato de atendimento, como exemplo de Dourados. (GROSSI, 2025). A Sala Lilás tornou-se uma sala modelo e tal iniciativa decorre da eficácia comprovada do atendimento oferecido, especialmente por seu atendimento em horários estratégicos, correspondentes aos períodos em que mais ocorrem casos de violência doméstica e sexual, que é geralmente à noite, durante a madrugada e nos finais de semana, momentos em que as delegacias tradicionais não funcionam em regime de expediente. Antes da criação da Sala Lilás, muitas denúncias eram adiadas pelas vítimas até o dia seguinte ou próximo dia útil, o que resultava em atrasos no atendimento, perda de provas e, em diversos casos, na desistência da própria denúncia. (GROSSI et al, 2025).

3.1 A SALA LILÁS COMO MODELO HUMANIZADO DE ACOLHIMENTO E PROTEÇÃO ÀS MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA

A implantação das Salas Lilás nos municípios sul-mato-grossenses representa um avanço significativo na consolidação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência contra a mulher. Mais do que um espaço físico, trata-se de um modelo de atendimento humanizado, construído com base em princípios de escuta qualificada, acolhimento e respeito à dignidade feminina. A iniciativa se destaca por romper com práticas tradicionais de atendimento policial, marcadas pela revitimização e pela falta de sensibilidade às especificidades das vítimas.

(FONTANARI et al, 2025). O atendimento humanizado proposto pela Sala Lilás está alinhado à Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2011) e foi reforçado pela Portaria nº 911, de 25 de março de 2025, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que instituiu o Programa Nacional das Salas Lilás. Essa portaria reconhece o modelo como política pública estratégica, orientada à ampliação de espaços de acolhimento que garantam confidencialidade, escuta atenta e integração com a rede de proteção. (FONTANARI et al, 2025).

De acordo com a psicóloga Inara Suckow Baba, que atuou na Sala Lilás de Sidrolândia, o diferencial do projeto está justamente na forma como o atendimento é conduzido. Ela relata que, durante os quatro anos em que trabalhou na unidade, observou uma mudança significativa na postura das mulheres atendidas, que passaram a se sentir mais seguras e dispostas a romper o ciclo de violência após serem acolhidas em um ambiente preparado para ouvi-las sem julgamentos. (BABA, 2025). Essa percepção reforça a importância do espaço como instrumento de fortalecimento emocional e de incentivo à denúncia.

Sobre a experiência relatada pela policial civil Oliveira, que atua na delegacia realizando atendimentos na Sala Lilás em Eldorado, ela evidencia o impacto positivo do modelo Sala Lilás e o atendimento exclusivo e humanizado que esse espaço proporciona nas cidades do interior. Segundo ela, a atuação integrada entre a Polícia Civil e a rede municipal de assistência social tem sido fundamental para garantir o acompanhamento das vítimas após o registro da ocorrência. (OLIVEIRA, 2025). Essa cooperação entre as instituições mostra que o atendimento humanizado não se encerra na delegacia, mas se estende por toda a rede de enfrentamento à violência de gênero, envolvendo o CREAS, CRAS, setores da área da saúde e demais setores públicos. (OLIVEIRA, 2025).

Já a assistente social Leila Cristiane Saucedo, que atua no CREAS de Mundo Novo, destacou a importância do fluxo de encaminhamento estabelecido a partir da Sala Lilás, expondo que, mesmo que o atendimento inicial ocorra na delegacia, os casos são posteriormente direcionados à equipe técnica do CREAS, onde as mulheres recebem acompanhamento psicossocial e orientações sobre seus direitos. (SAUCEDO, 2025). Esse fluxo demonstra a efetividade da rede e reforça o papel da Sala Lilás como porta de entrada humanizada para o sistema de proteção, mostrando zelo e segurança às vítimas durante e após o depoimento, através de proteção jurídica, física e emocional. (SAUCEDO, 2025).

De forma unânime, conforme relatado nas entrevistas deste trabalho, a análise experimental deste modelo de atendimento nos municípios vêm comprovar que a implantação da Sala Lilás tem produzido efeitos concretos na efetividade da rede de enfrentamento à violência

de gênero, comprovando que a criação de um espaço acolhedor e especializado favorece o trabalho articulado entre os diversos setores, garantindo uma rede de apoio à mulher que não se restrinja à denúncia, mas que se desdobre em acompanhamento psicossocial, orientação jurídica e suporte contínuo. (FONTANARI et al, 2025). Esse modelo tem contribuído para fortalecer os vínculos institucionais, além de agilizar o fluxo de encaminhamentos e promover maior confiança das mulheres em buscar ajuda e orientação dos serviços públicos, elementos essenciais para a consolidação de uma rede verdadeiramente protetiva e resolutive. (FONTANARI et al, 2025). A Sala Lilás não apenas acolhe as vítimas, mas articula e fortalece a rede de enfrentamento à violência, promovendo um atendimento mais integrado, sensível e eficaz. Sua implantação tem contribuído para reduzir a revitimização, ampliar o acesso à informação e facilitar o encaminhamento das mulheres aos serviços adequados. Além disso, o modelo tem incentivado uma nova cultura institucional, na qual o acolhimento é entendido como parte essencial da resposta estatal à violência de gênero.

Isso prova que Sala Lilás se consolidou, portanto, como um instrumento de política pública inovador, capaz de unir os eixos da segurança pública e da assistência social em torno de um mesmo objetivo: garantir às mulheres vítimas de violência um atendimento digno, empático e resolutive. Ao adotar um modelo humanizado, o projeto contribui para a efetividade das ações da rede de proteção e para a construção de uma sociedade mais justa e comprometida com os direitos das mulheres.

3.2 SALA LILÁS COMO MODELO REPLICÁVEL

Conforme as entrevistadas, apesar da existência de um sistema jurídico robusto como a Constituição Federal de 1988 e a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), a proteção de mulheres em situação de violência doméstica e familiar ainda se mostra limitada em grande parte do território nacional, sobretudo devido à escassez de delegacias especializadas e de estruturas adequadas de acolhimento. Nesse contexto, a expansão da Sala Lilás para outras cidades surgiu como uma estratégia eficaz para suprir essa lacuna e oferecer um atendimento humanizado e especializado às vítimas, se tornando modelo ao atendimento especializado às mulheres vítimas de violência doméstica. (FONTANARI et al, 2025).

3.3 EFICIÊNCIA DA SALA LILÁS COMO POLÍTICA PÚBLICA E MITIGAÇÃO DA REVITIMIZAÇÃO

A Sala Lilás, enquanto política pública configura-se como uma iniciativa estratégica voltada à proteção e ao acolhimento das mulheres vítimas de violência, com foco na humanização do atendimento, na diminuição da revitimização e na celeridade dos processos jurídicos. Desde sua implementação, tem demonstrado eficiência ao oferecer acesso rápido a serviços essenciais, como registro de ocorrências, solicitação de medidas protetivas, orientação jurídica e encaminhamentos para órgãos de saúde e assistência social. (FONTANARI et al, 2025).

O acolhimento psicológico é um dos pilares centrais da Sala Lilás e, para tanto, foi entrevistada Dayane Pinheiro de Souza, psicóloga do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) na cidade de Anaurilândia, que esclarece:

“O primeiro contato ocorre diretamente na Sala Lilás, onde se realiza escuta ativa aconselhamento psicológico e orientação sobre direitos. Esse atendimento inicial é essencial para que a mulher não precise relembrar e contextualizar repetidamente a situação de violência, reduzindo o impacto emocional e prevenindo a fatídica revitimização. Após o acolhimento, há encaminhamentos para o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), garantindo acompanhamento contínuo e integração com outros serviços da rede municipal. Souza observa que sentimentos de medo e vergonha são comuns entre as vítimas, e que o aconselhamento psicológico contribui significativamente para o empoderamento, fortalecendo a confiança nas instituições e incentivando a ruptura do ciclo de violência.” (SOUZA, 2025).

Complementando essa perspectiva, foi entrevistada a investigadora da Polícia Civil de Mundo Novo - MS, Alexandra Achilles, em 22 (vinte e dois) de outubro de 2025, que descreveu a estrutura da Sala Lilás da seguinte forma: “a Sala Lilás proporciona um ambiente acolhedor e humanizado, permitindo que as vítimas se sintam mais seguras e confiantes para relatar os fatos e que seus filhos sejam atendidos em espaço seguro e adequado.” (ACHILES, 2025). Ainda ressalta que, mesmo com limitações de efetivo policial, o atendimento segue protocolos da Lei 11.340/06, assegurando que a mulher não seja revitimizada. A atuação conjunta da equipe policial e dos profissionais da Sala Lilás fortalece a eficácia da Lei Maria da Penha, garantindo atendimento especializado, humanizado e protegido de exposições prejudiciais à vítima. (ACHILES, 2025). A integração com a rede municipal de assistência social, incluindo CRAS, CREAS e outros órgãos de apoio, contribui para um fluxo de atendimento contínuo, diminuindo riscos de lacunas que possam gerar novas situações de revitimização. Esse modelo integrado de atendimento evidencia que a Sala Lilás não apenas cumpra seu papel de proteção imediata, mas

também atue na construção da autonomia, fortalecimento emocional e empoderamento das mulheres. (ACHILES, 2025).

Assim como nas entrevistas anteriores, ACHILES reforça que, apesar dos avanços, há desafios que persistem como a falta de profissionais especializados, sobrecarga das equipes e limitações estruturais das unidades, que podem comprometer a rapidez e a qualidade do atendimento. (ACHILES, 2025). Sugestões apontadas pelas profissionais incluem a ampliação do efetivo, capacitação contínua dos servidores e melhorias na infraestrutura, como espaços lúdicos para crianças e maior acessibilidade para pessoas com deficiência.

Dessa forma, a Sala Lilás se consolida como política pública eficiente, sendo hoje capaz de proporcionar um atendimento humanizado, integrado e seguro, mitigando a revitimização e promovendo a proteção, apoio psicológico e social das mulheres atendidas, ações estas que, até pouco tempo atrás, não era uma realidade e, hoje, só tendem a evoluir para um atendimento cada vez mais célere e eficaz.

4 A CONCEPÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA SALA LILÁS EM MATO GROSSO DO SUL

A partir da entrevista com a Policial Civil e Secretária Executiva da Mulher de Campo Grande, Angélica Fontanari, responsável pela criação e implementação da Sala Lilás em Mato Grosso do Sul, é possível compreender a concepção e os objetivos dessa política pública inovadora. Fontanari explica que a iniciativa surgiu em 2019, a partir de sua experiência prévia na Secretaria de Assistência Social, com o intuito de integrar o atendimento policial e psicossocial em um mesmo espaço, oferecendo suporte humanizado às vítimas de violência doméstica, especialmente em municípios que não possuíam Delegacias da Mulher. (FONTANARI, 2025). Ressalta, ainda, que a primeira Sala Lilás foi inaugurada em Sidrolândia - MS, cidade com elevado índice de violência contra mulheres, incluindo aldeias indígenas e assentamentos rurais e que, antes da implementação da Sala, mulheres que chegavam às delegacias precisavam aguardar na recepção junto a outros cidadãos, em situações constrangedoras e inseguras. (FONTANARI, 2025). Fontanari explica que, a princípio, o projeto buscou resolver esses problemas criando um espaço reservado, preparado de forma especial, com cores acolhedoras, com brinquedos para crianças e banheiro individual, permitindo que mulheres registrassem ocorrências de forma segura e confidencial, pois, segundo ela: “as mulheres confiam no lugar e se sentem à vontade para sair do ciclo de violência”. (FONTANARI, 2025). Tal qual as entrevistas anteriores, ela reforça que a Sala Lilás integra profissionais de psicologia e serviço

social desde o primeiro atendimento, garantindo acompanhamento especializado em casos graves, como tentativa de feminicídio ou abuso sexual, enquanto as oitivas das vítimas são registradas por meio de câmeras, transformando os depoimentos em provas judiciais desde o primeiro contato, evitando que mulheres e crianças precisem relatar os fatos repetidamente, reduzindo assim a revitimização. (FONTANARI, 2025). Fontanari esclarece que esta experiência demonstrou grande eficiência, utilizando a estrutura e os profissionais já existentes na Polícia Civil e integrando os CRAS para continuidade do atendimento psicossocial. (FONTANARI, 2025).

A partir de 2025, o projeto começou a se expandir para delegacias regionais, garantindo atendimento também nos finais de semana. Esta iniciativa se expandiu rapidamente e, atualmente, o Estado de Mato Grosso do Sul conta com 56 Salas Lilás, já que em 19 de novembro de 2025 foi inaugurada a 56ª (quincuagésima sexta) Sala Lilás, desta vez na cidade de Antônio João - MS. (POLICIA CIVIL MS, 2025, ACESSO À INTERNET).

Fontanari explica que no município de Campo Grande não existe Sala Lilás em funcionamento, uma vez que o atendimento especializado às mulheres na capital é realizado por meio da Casa da Mulher Brasileira, estrutura que reúne em um mesmo espaço diversos órgãos de proteção e garantia de direitos. Nesse contexto, a Prefeitura Municipal de Campo Grande, por intermédio da Secretaria Executiva da Mulher (SEMU), atua na articulação e execução das políticas públicas municipais de enfrentamento à violência contra as mulheres. (FONTANARI, 2025). Nesta entrevista, Fontanari afirma que a Casa da Mulher Brasileira desta capital é reconhecida como referência nacional em atendimento humanizado e integrado, reunindo serviços da Polícia Civil, Ministério Público, Defensoria Pública, Poder Judiciário e assistência social, o que assegura às vítimas acolhimento completo, ágil e contínuo. (FONTANARI, 2025).

As informações fornecidas pela Dra. Angélica Fontanari evidenciam, mais uma vez, a relevância da Sala Lilás como modelo de acolhimento humanizado e de fortalecimento das políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero e, para compreender o alcance e a necessidade dessa política no estado, torna-se fundamental analisar dados quantitativos que demonstrem a incidência da violência contra a mulher em Mato Grosso do Sul. No próximo subtítulo deste artigo, apresentam-se os principais indicadores do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2025), permitindo contextualizar o cenário em que a Sala Lilás atua e reforçando a importância de iniciativas integradas e eficazes de proteção às mulheres.

4.1 DADOS ESTATÍSTICOS SOBRE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER – MATO GROSSO DO SUL

Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2025), Mato Grosso do Sul apresenta uma taxa de 2,5 feminicídios por 100 mil habitantes, ocupando a segunda posição no país nesse indicador (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, p.135, 2025, SITE OFICIAL). Em 2024, foram registrados 35 casos de feminicídio consumados, evidenciando um aumento em relação aos 17 casos contabilizados até julho de 2025, o que demonstra a persistência e gravidade da violência de gênero na região (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, p. 135, 2025, SITE OFICIAL).

Conforme o Dossiê 2025 da Mulher Campo-Grandense fornecido pelo site oficial da Prefeitura de Campo Grande - MS consta que em 2024 foram realizados 15.064 atendimentos na Casa da Mulher Brasileira, totalizando 194.124 denúncias, evidenciando a elevada demanda por serviços de acolhimento e apoio às mulheres em situação de violência. O perfil das mulheres atendidas indica predominância de mulheres pardas (62,9%), com idades entre 21 e 30 anos (29,7%) e renda familiar de 1 (um) a 3 (três) salários mínimos (34,8%), moradoras de bairros com maiores taxas de violência, ajustadas pela densidade populacional, sendo estes bairros: Noroeste, Caiobá, Nova Campo Grande, Popular e Santo Antônio, todos sinalizados como sendo áreas prioritárias para a atuação das políticas públicas de proteção (PREFEITURA DE CAMPO GRANDE, p.12, 2025, SITE OFICIAL).

Somados, esses dados evidenciam a urgência de políticas públicas eficazes e ações integradas para o enfrentamento da violência contra a mulher em Mato Grosso do Sul e Campo Grande. Além disso, reforçam a importância de programas de acolhimento e acompanhamento psicológico, como a Sala Lilás, e o fortalecimento do fluxo de encaminhamento entre serviços de segurança, saúde e assistência social.

CONCLUSÃO

O presente trabalho demonstrou que a Sala Lilás constitui um modelo inovador e humanizado de acolhimento, proteção e garantia de direitos às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar. A análise das entrevistas com profissionais diretamente envolvidos, como a Secretária Executiva da Mulher Maria Angélica Fontanari, a Delegada Christiane Grossi, a escrivã Naiara Borges e a investigadora da Polícia Civil de Mundo Novo, Alexandra Achilles,

evidência que a integração entre Polícia Civil, assistência social e psicologia permite um atendimento ágil, seguro e sensível às necessidades das vítimas.

A experiência relatada pela psicóloga Inara Suckow Baba e pela assistente social Leila Cristiane Saucedo reforça que o espaço humanizado favorece a uma escuta qualificada, diminui a revitimização e fortalece a autonomia emocional das mulheres. Além disso, a atuação articulada com CREAS, CRAS e demais órgãos municipais assegura que o atendimento não se limite à denúncia, mas se desdobre em acompanhamento contínuo, orientação jurídica e suporte social.

A Sala Lilás também se destaca por ser um modelo replicável em âmbito nacional, capaz de suprir lacunas estruturais existentes em muitas cidades brasileiras, demonstrando que políticas públicas bem estruturadas e humanizadas podem gerar impactos concretos na prevenção da violência de gênero, comprovando que a efetividade da Lei Maria da Penha depende da existência de mecanismos integrados de segurança, justiça e assistência social, exatamente o que a Sala Lilás concretiza na prática.

Portanto, conclui-se que a Sala Lilás representa uma política pública estratégica e inovadora, capaz de promover justiça, acolhimento e proteção integral às mulheres, fortalecendo a rede de enfrentamento à violência de gênero e contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e comprometida com os direitos das mulheres.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pelo fôlego de vida e pelo privilégio de concluir mais um ciclo importante da minha trajetória. Ao meu esposo, pela paciência, compreensão e apoio diário. À minha mãe, meu porto seguro, que sempre me sustentou com amor, força e palavras de incentivo. Aos meus mestres, pelo aprendizado, pela dedicação e por compartilhar conhecimentos que levarei para toda a vida. A todos que, de alguma forma, contribuíram para este caminho, deixo a minha sincera gratidão.

REFERÊNCIAS

ACHILES, Alexandra. Entrevista concedida a Giseli Rodrigues Domingos. Campo Grande, MS, 20 out. 2025.

BIANCHINI, Alice. Lei Maria da Penha: aspectos criminais e políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

BORGES DE OLIVEIRA, Naiara. Entrevista concedida a Giseli Rodrigues Domingos. Campo Grande, MS, 21 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. **Dispõe sobre mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher e dá outras providências.** Diário Oficial da União: Brasília, 8 ago. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 01 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria nº 911, de 25 de março de 2025. **Institui o Programa Nacional das Salas Lilás para atendimento às mulheres e meninas em situação de violência.** Diário Oficial da União: Brasília, DF, 25 mar. 2025.

CAMPO GRANDE (MS). Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres. Dossiê: Enfrentamento à violência contra a mulher em Campo Grande – MS. Campo Grande: SEMU, 2024.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de Direito das Famílias e Sucessões.** 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). 19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025. Ano 19 (2025). Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/07/anuario-2025.pdf>. Acesso em: 01 out. 2025.

FONTANARI de Carvalho, Maria Angélica. Secretária Executiva da Mulher (SEMU) e Policial Civil. Entrevista concedida a Giseli Rodrigues Domingos. Campo Grande, MS, 08 set. 2025.

INSTITUTO MARIA DA PENHA. Disponível em: <https://www.institutomariadapenha.org.br/>. Acesso em: 01 out. 2025.

PINHEIRO DE SOUZA, Dayane. Entrevista concedida a Giseli Rodrigues Domingos. Campo Grande, MS, 20 out. 2025.

POLÍCIA CIVIL DE MS. Canais de atendimento a mulheres e meninas. Disponível em: <https://www.pc.ms.gov.br/canais-de-atendimento-a-mulheres-e-meninas/>. Acesso em: 01 de outubro de 2025.

POLÍCIA CIVIL DE MATO GROSSO DO SUL. Sala Lilás: Atendimento Especializado às Vítimas de Violência Doméstica. Campo Grande: PCMS, 2024. Disponível em: <https://www.pc.ms.gov.br/policia-civil-inaugura-56a-sala-lilas-em-antonio-joao/>. Acesso em: 01 de dezembro de 2025.

PREFEITURA DE CAMPO GRANDE. Dossiê Mulher Campo-Grandense 2025. Campo Grande: Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres (SEMU), 2025.

ROCHA, Christiane Grossi de Araújo. Entrevista concedida a Giseli Rodrigues Domingos. Campo Grande, MS, 22 set. 2025.

SAUCEDO, Leila Cristiane. Assistente Social do CREAS de Mundo Novo. Entrevista concedida a Giseli Rodrigues Domingos. Mundo Novo, MS, 22 out. 2025.

SUCKOW BABA, Inara. Entrevista concedida a Giseli Rodrigues Domingos. Campo Grande, MS, 13 out. 2025.

VADE MECUM – Código Penal – Parte Especial. São Paulo: Saraiva, 2025. Item 42.

A ATUAÇÃO NOTARIAL NA USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL: INSTRUMENTO DE EFICIÊNCIA E GARANTIA JURÍDICA

Gissele Gelli Sardeti
Acadêmica da Faculdade Prime

RESUMO

O trabalho analisa a usucapião extrajudicial sob a ótica notarial e registral. Parte da inclusão do art. 216-A na Lei de Registros Públicos (CPC/2015), que permitiu o reconhecimento administrativo da propriedade quando não houver litígio. Explica o papel do tabelião, responsável pela ata notarial que documenta tempo, modo, continuidade e natureza da posse, e do registrador de imóveis, que realiza o controle de legalidade antes do ingresso no fôlio real. Mostra como a fé pública notarial confere força probatória aos fatos constatados e como o exame registral previne irregularidades. Apresenta os marcos normativos centrais (Lei nº 8.935/1994, Provimento CNJ nº 149/2023) e as inovações recentes, com destaque para a Lei nº 14.382/2022 (SERP), que viabilizou tramitação eletrônica, comunicação entre cartórios e assinaturas digitais. Sustenta que a via extrajudicial reduz custos e prazos, contribui para a desjudicialização e fortalece a segurança jurídica, favorecendo a regularização imobiliária e a função social da propriedade. Conclui que a atuação coordenada de tabelião e registrador torna o procedimento mais simples, transparente e eficaz, aproximando o cidadão dos serviços extrajudiciais e promovendo pacificação social.

PALAVRAS-CHAVE: Usucapião extrajudicial; Atuação notarial; Fé pública; Segurança jurídica; Controle de legalidade; Desjudicialização.

ABSTRACT

This work analyzes extrajudicial adverse possession from a notarial and registry perspective. It begins with the inclusion of Article 216-A in the Public Registry Law (CPC/2015), which allowed for the administrative recognition of property ownership when there is no dispute. It explains the role of the notary, responsible for the notarial deed that documents the time, manner, continuity, and nature of possession, and of the land registrar, who performs the legality control before entry into the real estate registry. It shows how notarial public faith confers probative force to the facts ascertained and how the registry examination prevents irregularities. It presents the central normative frameworks (Law No. 8,935/1994, CNJ Provision No. 149/2023) and recent innovations, highlighting Law No. 14,382/2022 (SERP), which enabled electronic processing, communication between registry offices, and digital signatures. It argues that the extrajudicial route reduces costs and timeframes, contributes to dejudicialization, and strengthens legal certainty, favoring real estate regularization and the social function of property. It concludes that the coordinated action of notary and registrar makes the procedure simpler, more transparent, and more effective, bringing citizens closer to extrajudicial services and promoting social peace.

KEYWORDS: Extrajudicial usucaption; Notarial action; Public faith; Legal certainty; Legality control; Dejudicialization.

1 Introdução

1.1 Contextualização da usucapião extrajudicial

O instituto da usucapião é comumente reconhecido no ordenamento jurídico brasileiro, desde que presentes os requisitos legais, como uma forma de aquisição da propriedade pela posse prolongada mais o fator tempo.

Por muitos anos, sua forma de aquisição era exclusivamente pela via judicial, que acabava gerando longos e onerosos processos, marcados por formalidades que, em grande parte dos casos, não correspondiam à complexidade real da demanda.

Nesse contexto, a introdução da modalidade extrajudicial, regulamentada inicialmente pela Lei nº: 13.105/2015, novo Código de Processo Civil, em seu artigo 1.071 trouxe a possibilidade de se pleitear o instituto na via administrativa, introduzindo o artigo 216-A na Lei 6.015/79, e disciplinada pelo Provimento nº: 65 de 14/12/2017 do Conselho Nacional de Justiça, hoje Provimento 149 que instituiu o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial (CNN/ CN/CNJ-Extra), representou um avanço significativo na busca pela celeridade, efetividade e desjudicialização dos conflitos de massa.

1.2 Relevância da atuação notarial

O tabelião de notas tem papel essencial na usucapião extrajudicial, pois é quem possui competência exclusiva para lavrar a ata notarial, conforme dispõe o art. 236 da Constituição Federal e a Lei nº 8.935/1994. Garantido que o procedimento seja conduzido por profissional do direito habilitado e dotado de fé pública, trazendo segurança para as partes e reduzindo a chance de futuros litígios.

Apesar de poder contar com o auxílio de escreventes e substitutos, toda a responsabilidade sobre os atos recai no tabelião, que responde civil e administrativamente por aquilo que é praticado no cartório. Essa responsabilidade reforça a confiança da sociedade no trabalho notarial.

Em alguns estados, por leis específicas anteriores à Lei nº 8.935/1994, há exceções que permitem que outros oficiais também pratiquem determinados atos, como ocorre em São Paulo. Mas, de modo geral, cabe ao tabelião assegurar que os documentos sejam feitos com base na lei, oferecendo eficácia e segurança às relações jurídicas.

Na prática, sua atuação é indispensável na usucapião extrajudicial, pois garante eficiência ao procedimento, promove a regularização de imóveis e contribui para a pacificação social, já que transforma a posse em propriedade sem necessidade de processo judicial.

1.3 Objetivos e metodologia

O objetivo deste artigo é analisar a usucapião extrajudicial sob a perspectiva notarial, destacando o trabalho e a importância do notário em evidenciar atos de posse de fato para garantir a segurança jurídica para tal ato. Parte-se do arcabouço normativo que disciplina o instituto: o Código Civil, que estipula os requisitos materiais para adquirir algo por meio da posse continuada; e também a Lei nº 13.105/2015 - Código de Processo Civil, que integrou o Artigo 216-A à Lei de Registros Públicos e tornou viável o reconhecimento de usucapião de forma extrajudicial, bem como o Provimento nº 149/2023 do CNJ, que guia e modela a rotina extrajudicial em todo o Brasil.

As características gerais da metodologia utilizada são referidas como de natureza documental e bibliográfica. Estudos teóricos sobre a atuação de notários e registradores foram igualmente revisados, preceitos legais e normas administrativas que ditaram o assunto, inclusive incluindo interpretações dos cartórios notariais e de registros imobiliários, para que conceitos teóricos possam ser inseridos mais próximos da prática.

O objetivo principal é provar que a função do notário é preventiva, ao organizar e autenticar os dados que evidenciam a propriedade, ou seja, dar fé pública aos argumentos lavrados em um ato notarial. Esse controle pré-existente mitiga litígios e dissuade a instabilidade nas relações jurídicas. Assim, a usucapião extrajudicial não se apresenta apenas como uma ferramenta de reconhecimento de propriedade acelerada, mas também como um mecanismo de pacificação social e conduz ao reforço da função pública notarial, especialmente no aspecto que concerne à interação entre o notário e o serviço de justiça e à condução da regularização imobiliária.

2 Fundamentos da Usucapião Extrajudicial

2.1 Base legal no ordenamento jurídico brasileiro

A usucapião extrajudicial surgiu no Brasil com o advento do Código de Processo Civil de 2015, que, em seu artigo 1.071, acrescentou o artigo 216-A à Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973), vejamos:

Art. 1.071. O Capítulo III do Título V da [Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973](#) (Lei de Registros Públicos), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 216- A: ([Vigência](#))

[“Art. 216-A.](#) Sem prejuízo da via jurisdicional, é admitido o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, que será processado diretamente perante o cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, a requerimento do interessado, representado por advogado, instruído com:

I - ata notarial lavrada pelo tabelião, atestando o tempo de posse do requerente e seus antecessores, conforme o caso e suas circunstâncias;

II - planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no respectivo conselho de fiscalização profissional, e pelos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes; III - certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente;

IV - justo título ou quaisquer outros documentos que demonstrem a origem, a continuidade, a natureza e o tempo da posse, tais como o pagamento dos impostos e das taxas que incidirem sobre o imóvel.

§ 1º O pedido será autuado pelo registrador, prorrogando-se o prazo da prenotação até o acolhimento ou a rejeição do pedido.

§ 2º Se a planta não contiver a assinatura de qualquer um dos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes, esse será notificado pelo registrador competente, pessoalmente ou pelo correio com aviso de recebimento, para manifestar seu consentimento expresso em 15 (quinze) dias, interpretado o seu silêncio como discordância.

§ 3º O oficial de registro de imóveis dará ciência à União, ao Estado, ao Distrito Federal e ao Município, pessoalmente, por intermédio do oficial de registro de títulos e documentos, ou pelo correio com aviso de recebimento, para que se manifestem, em 15 (quinze) dias, sobre o pedido.

§ 4º O oficial de registro de imóveis promoverá a publicação de edital em jornal de grande circulação, onde houver, para a ciência de terceiros eventualmente interessados, que poderão se manifestar em 15 (quinze) dias.

§ 5º Para a elucidação de qualquer ponto de dúvida, poderão ser solicitadas ou realizadas diligências pelo oficial de registro de imóveis.

§ 6º Transcorrido o prazo de que trata o § 4º deste artigo, sem pendência de diligências na forma do § 5º deste artigo e achando-se em ordem a documentação, com inclusão da concordância expressa dos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes, o oficial de registro de imóveis registrará a aquisição do imóvel com as descrições apresentadas, sendo permitida a abertura de matrícula, se for o caso.

§ 7º Em qualquer caso, é lícito ao interessado suscitar o procedimento de dúvida, nos termos desta Lei.

§ 8º Ao final das diligências, se a documentação não estiver em ordem, o oficial de registro de imóveis rejeitará o pedido.

§ 9º A rejeição do pedido extrajudicial não impede o ajuizamento de ação de usucapião.

§ 10. Em caso de impugnação do pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, apresentada por qualquer um dos titulares de direito reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes, por algum dos entes públicos ou por algum terceiro interessado, o oficial de registro de imóveis remeterá os autos ao juízo competente da comarca da situação do imóvel, cabendo ao

Esse dispositivo passou a permitir que o reconhecimento da usucapião se desse diretamente perante o cartório de registro de imóveis, sem a necessidade de ação judicial. Trata-se de inovação relevante, que se insere na política pública de desjudicialização prevista pelo próprio CPC (art. 3º, §§2º e 3º), estimulando meios alternativos de solução de conflitos.

O Conselho Nacional de Justiça, atento à importância da medida, regulamentou a prática notarial e registral por meio de provimentos, como o Provimento nº 65/2017, hoje Provimento nº 149/2023, que disciplina os requisitos formais e os procedimentos a serem seguidos. Assim, além do Código Civil que define os prazos e modalidades de usucapião nos artigos 1.238 a 1.244, há um conjunto normativo que assegura coerência ao instituto. Nesse sentido, a doutrina reconhece que a base legal da usucapião extrajudicial é sólida, pois está sustentada por normas processuais, civis e administrativas que conferem legitimidade à atuação dos notários e registradores.

2.2 Finalidade e vantagens do procedimento extrajudicial

A usucapião extrajudicial surgiu como um instrumento de simplificação no reconhecimento da propriedade, viabilizado pelo art. 1.071 do Código de Processo Civil de 2015, que inseriu o art. 216-A na Lei nº 6.015/1973. A finalidade do instituto é oferecer ao cidadão uma forma mais ágil de regularizar imóveis adquiridos por posse prolongada, sem a necessidade de processo judicial, desde que não haja litígio.

Essa modalidade também cumpre uma função social relevante, pois contribui para a regularização fundiária e para a efetividade do direito de propriedade. O procedimento transforma situações consolidadas de posse em propriedade formalizada, dando concretude à função social da propriedade e permitindo a circulação jurídica dos bens.

Outra vantagem importante está na redução de custos. Enquanto no processo judicial existem despesas com custas, honorários advocatícios e perícias, no âmbito extrajudicial o interessado paga apenas uma taxa única ao cartório, desde que apresente a documentação necessária e esteja acompanhado de um advogado.

O fator tempo também merece destaque. A sobrecarga do Poder Judiciário torna comum que ações de usucapião judicial levem anos para serem julgadas. Já na esfera administrativa, o procedimento pode ser concluído em poucos meses, dependendo da complexidade do caso. Essa celeridade é uma das maiores virtudes do procedimento extrajudicial, pois concretiza o direito de propriedade em prazo razoável.

Sob a ótica do Poder Judiciário, a usucapião extrajudicial favorece a desjudicialização, desafogando as varas cíveis e permitindo que o Judiciário concentre esforços em demandas que

efetivamente necessitem de intervenção judicial. Esse objetivo está em consonância com o art. 3º, §§2º e 3º, do CPC, que estimula a utilização de meios adequados de solução de conflitos.

O papel do notário é fundamental nesse processo. É ele quem lavra a ata notarial, prevista no art. 384 do CPC, documento que atesta a posse e serve de base para o registro. A fé pública do tabelião garante confiabilidade ao procedimento, assegurando às partes e a terceiros a validade jurídica do ato. O notário, ao atestar fatos com fé pública, confere segurança jurídica essencial à aquisição originária da propriedade.

Assim, a finalidade central da usucapião extrajudicial é unir eficiência, simplicidade e segurança jurídica, promovendo a pacificação social e fortalecendo a função social da propriedade. Trata-se de um mecanismo que atende ao interesse particular do possuidor e ao interesse coletivo, ao contribuir para a regularização imobiliária em escala nacional.

2.3 Distinções em relação ao procedimento judicial

Embora ambos os procedimentos tenham fundamento no Código Civil, a usucapião judicial e a extrajudicial se desenvolvem por vias distintas. No procedimento judicial, há necessidade de ajuizamento de ação, formação de contraditório, citação dos confrontantes e eventuais interessados, além da intervenção do Ministério Público quando presente interesse social. A solução se dá por sentença, após dilação probatória, o que geralmente resulta em um trâmite mais longo e formal, sujeito à fase recursal.

No procedimento extrajudicial, previsto pelo art. 216-A da Lei nº 6.015/1973 e regulamentado pelo Provimento nº 65/2017 do CNJ, hoje Provimento nº 149, o reconhecimento da usucapião ocorre administrativamente, sem intervenção do Poder Judiciário, desde que não haja litígio. O interessado apresenta a ata notarial, documentos comprobatórios da posse e a planta e memorial descritivo assinados pelos confrontantes. Havendo concordância e regularidade documental, o registrador de imóveis analisa a legalidade e realiza o registro da propriedade. Trata-se, portanto, de um procedimento mais célere, que prioriza a desjudicialização e a solução eficiente de situações já consolidadas na realidade fática.

Assim, enquanto o judicial se estrutura como um processo contencioso, voltado à produção de prova e à decisão judicial, o extrajudicial se apresenta como via consensual e administrativa, destinada a regularizar imóveis quando a posse está comprovada e pacífica, contribuindo para a pacificação social e a organização fundiária.

3 A Função Notarial na Usucapião Extrajudicial

3.1 Competência e atribuições do tabelião

O procedimento da usucapião extrajudicial tem início no Tabelionato de Notas, sob a responsabilidade do tabelião, conforme estabelece o art. 5º, I, da Lei nº 8.935/1994. Trata-se de profissional do Direito dotado de fé pública, ao qual é delegada pelo Estado a função de conferir autenticidade, eficácia e segurança aos atos notariais (art. 3º da mesma lei). Sua atuação visa prevenir litígios, formalizando juridicamente situações de fato já consolidadas na realidade social.

No contexto específico da usucapião extrajudicial, cabe ao tabelião a lavratura da ata notarial, nos termos do art. 7º, III, da Lei nº 8.935/1994, documento exigido pelo art. 216-A da Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos). A ata notarial tem por finalidade constatar a posse, suas características, duração e demais circunstâncias relevantes para demonstrar o preenchimento dos requisitos legais previstos no Código Civil. Sua elaboração ocorre de forma imparcial e técnica, com base na coleta e verificação de elementos apresentados pelo interessado.

Além disso, o tabelião pode orientar quanto à organização e clareza da documentação apresentada, sem, contudo, substituir a atuação do advogado, que permanece obrigatória no procedimento. Essa conduta reflete a função preventiva da atividade notarial, pois busca assegurar que apenas situações juridicamente aptas sejam encaminhadas ao registro imobiliário, evitando indeferimentos e controvérsias posteriores.

Portanto, em decorrência do poder autenticador do notário, os documentos por ele produzidos, para fins de direito em especial os probatórios detêm a presunção legal de veracidade e, por via de consequência, o ônus da prova é de quem contesta o que nele se contém presunção *iuris tantum* (DEMAREST, 2020).

Essa presunção relativa reforça a credibilidade dos atos praticados no âmbito notarial e evidencia a relevância da ata notarial como meio de prova idôneo e seguro, contribuindo diretamente para a segurança jurídica do procedimento e para a redução de litígios. Assim, o tabelião atua como agente essencial na via extrajudicial da usucapião, atuando na prevenção de conflitos e na consolidação da propriedade de forma eficiente e juridicamente estável.

3.2 A ata notarial: requisitos, efeitos e importância

A ata notarial é o instrumento público em que o tabelião constata fatos jurídicos, naturais ou voluntários e os descreve de forma fiel para servirem como prova. Tem natureza de documento público e prova pré-constituída, razão pela qual goza de presunção relativa de veracidade (art. 364 do CPC/1973; art. 384 do CPC/2015; art. 7º, III, da Lei 8.935/1994). Na usucapião extrajudicial, o legislador a elegeu como peça inicial do procedimento para comprovar tempo, modo e características da posse, inclusive com possibilidade de anexar imagens, sons e documentos eletrônicos (art. 384, parágrafo único, CPC; art. 216-A, LRP; Prov. CNJ 149/2023, art. 402).

Requisitos práticos essenciais que a ata deve conter: (i) identificar solicitante(s) e, quando houver, declarantes e testemunhas; (ii) indicar data, hora e local dos fatos percebidos; (iii) narrar, de modo objetivo e circunstanciado, o que o tabelião viu, ouviu ou apurou por diligência (visita ao imóvel, por exemplo); (iv) juntar elementos que corroborem a posse (fotos, contas, depoimentos de vizinhos e confrontantes), evitando apoiar-se apenas em declarações do requerente (Prov. CNJ 149/2023, art. 402, § 2º). A assinatura do requerente não é condição de validade, pois a ata não é negócio jurídico; ainda assim, é boa prática colher a assinatura para fins de rogação e identificação (Lei 8.935/1994, art. 7º, III; art. 13 da CF/1988 quanto ao idioma; art. 215 do CC aplicado supletivamente).

Por ser documento público lavrado por autoridade delegada, a ata faz prova dos fatos presenciados pelo tabelião e daquilo que foi por ele regularmente constatado, até prova em contrário. Na usucapião, ela ancora o exame registral sobre: tempo de posse, *animus domini*, cadeia possessória e individualização do imóvel. Pode haver atas complementares para ampliar a demonstração fática (Prov. CNJ 149/2023, Art. 401, § 7º), favorecendo o livre convencimento motivado do registrador (LRP, art. 1º; art. 216-A).

A ata é o ponto de partida da usucapião extrajudicial pois organiza a prova, reduz controvérsias e previne litígios, servindo como eixo de diálogo técnico entre tabelião, requerente e registrador. Sua elaboração cuidadosa eleva a segurança jurídica e a eficiência do procedimento, permitindo que casos sem litígio sejam resolvidos na via administrativa, com economia de tempo e custo (CPC, art. 3º, §§ 2º e 3º; LRP, art. 216-A; Paiva, Kumpel e Viana, 2022).

3.3 Fé pública e segurança jurídica na atividade notarial

A fé pública notarial é a qualidade que confere autenticidade e presunção de veracidade aos atos praticados pelo tabelião, porque ele exerce função pública por delegação do Estado (CF/1988, art. 236; Lei 8.935/1994, arts. 3º e 6º). Isso significa que os fatos que o tabelião atesta na ata são tidos como verdadeiros, salvo prova em contrário, o que eleva a confiabilidade do procedimento e desestimula fraudes.

Essa fé pública atua como garantia de segurança jurídica em duas frentes. Primeiro, para o requerente, que obtém um documento robusto para instruir o pedido perante o Registro de Imóveis. Segundo, para terceiros e para o registrador, que recebem um relato técnico, imparcial e verificável. Ao examinar o título, o registrador realiza o controle de legalidade (LRP, art. 1º e art. 216-A), e a ata, por sua presunção, facilita a análise, sem substituir o juízo registral.

Além disso, a fé pública tem caráter preventivo, pois exige que o tabelião veja, ouça e descreva com precisão o que apurou e não meramente reproduza versões, a ata materializa a prova de modo mais fidedigno, reduzindo a chance de impugnações e a necessidade de judicialização. Em

conjunto com as normas do Provimento CNJ 149/2023 (p. ex., exigência de elementos independentes das declarações do interessado), esse desenho institucional reforça a integridade do procedimento e agiliza a regularização dominial.

4 Interação com o Registro de Imóveis

4.1 Colaboração entre notário e registrador

A usucapião extrajudicial se desenvolve a partir de uma atuação conjunta entre o tabelião de notas e o registrador de imóveis, ambos exercendo função pública por delegação estatal, conforme a Lei nº 8.935/1994. Cada um deles possui atribuições específicas dentro do procedimento, mas que se complementam para garantir segurança jurídica ao reconhecimento administrativo da propriedade.

Ao tabelião cabe a fase inicial do procedimento, mediante a lavratura da ata notarial, prevista no art. 7º, III, da Lei nº 8.935/1994 e requerida pelo art. 216-A da Lei nº 6.015/1973. Nessa ata, o tabelião verifica e descreve os elementos da posse, considerando seu tempo, modo de exercício, continuidade e características, de acordo com os requisitos previstos no Código Civil. A atuação notarial é fundamentada na fé pública, o que confere presunção de veracidade às constatações registradas.

O registrador de imóveis, por sua vez, é responsável pelo controle de legalidade do procedimento. Com base no art. 216-A da Lei de Registros Públicos e nas diretrizes do Provimento CNJ nº 149/2023, cabe-lhe analisar a documentação apresentada, verificar a existência de anuência dos confrontantes e conferir se o imóvel está corretamente identificado na matrícula. Caso todos os requisitos legais estejam preenchidos, o registrador efetiva o registro da propriedade, consolidando o domínio em favor do possuidor.

Essa divisão de competências não implica separação rígida, mas sim colaboração institucional, pois o tabelião trabalha sobre a verificação dos fatos e o registrador atua sobre a qualificação jurídica do título. Ambos desempenham funções distintas, porém convergentes, pois o objetivo final é assegurar que o reconhecimento da propriedade seja seguro, fundamentado e alinhado à legalidade.

Quando o registrador identifica inconsistências ou a necessidade de esclarecimentos, ele emite a chamada nota devolutiva, permitindo que o interessado, com auxílio do tabelião e de seu advogado, ajuste a documentação ou complemente informações. Esse diálogo técnico evita indeferimentos desnecessários e contribui para a eficiência do procedimento extrajudicial.

Desse modo, a colaboração entre tabelião e registrador não reduz formalidade, mas reformula etapas tradicionalmente judiciais para um ambiente administrativo, preservando o rigor jurídico. A usucapião extrajudicial, portanto, expressa um modelo de desjudicialização qualificada, que busca

solucionar situações de posse consolidada de maneira ágil, segura e socialmente útil, promovendo a efetiva regularização imobiliária.

4.2 Controle de legalidade e registro da propriedade

O controle de legalidade é realizado no Registro de Imóveis e constitui a etapa decisiva do procedimento da usucapião extrajudicial. Após receber o requerimento instruído com a ata notarial e os demais documentos, o registrador examina se os requisitos previstos no art. 216-A da Lei nº 6.015/1973 estão devidamente comprovados. Trata-se de uma análise de natureza jurídica e técnica, que visa assegurar que a aquisição da propriedade ocorra de forma regular e segura.

Esse controle possui finalidade preventiva, pois impede que situações irregulares ou conflitos não solucionados ingressem no fôlio real. Para isso, o registrador verifica a identificação correta do imóvel, a coerência da matrícula com a realidade física, a continuidade registral, a regularidade da planta e do memorial descritivo, além da manifestação dos confrontantes e eventuais interessados.

Somente após a conferência de todos esses elementos é que o registrador, constatando o atendimento aos requisitos legais, realizará o registro da propriedade, podendo inclusive abrir nova matrícula quando necessário. Nessa etapa, a posse consolidada, contínua e qualificada se converte em propriedade, caracterizando aquisição originária nos termos do Código Civil.

É importante destacar que o registrador não resolve conflitos e não decide quem tem razão. Sua função é apenas verificar se o pedido cumpre os requisitos legais para que o registro seja efetuado. Caso exista controvérsia ou oposição, o procedimento deve ser encaminhado para a via judicial. Sua atuação limita-se a verificar se o título está apto a ingressar no registro. Caso haja oposição expressa, incerteza relevante ou ausência de consenso, o procedimento extrajudicial é interrompido, ficando aberta ao interessado a possibilidade de buscar o reconhecimento judicial da usucapião, conforme previsto no Código de Processo Civil.

Dessa forma, o controle de legalidade realizado pelo Registro de Imóveis é essencial para garantir a segurança jurídica, a publicidade e a estabilidade dos direitos reais, assegurando que somente situações de posse legítima e devidamente comprovada resultem no reconhecimento administrativo da propriedade.

5. Regulamentação da atuação notarial

5.1 Marcos normativos no âmbito nacional

A base legal e normativa da atuação notarial e registral no procedimento de usucapião extrajudicial está distribuída entre diversos diplomas. No plano nacional, os principais marcos são:

1. Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos), que, em seu artigo 216-A, instituiu o procedimento de usucapião extrajudicial, conferindo competência ao oficial do Registro de Imóveis

para processar e registrar o pedido, com base em documentos lavrados pelo notário.

2. Código de Processo Civil de 2015, que, em seu artigo 1.071, inseriu o referido dispositivo na Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos), dando sustentação processual à via administrativa.

3. Lei nº 8.935/1994 (Lei dos Notários e Registradores), que disciplina as atribuições, deveres e responsabilidades desses profissionais, garantindo a fé pública de seus atos (arts. 3º, 6º e 7º, III).

4. Provimento CNJ nº 65/2017, que detalhou o passo a passo do procedimento, fixando parâmetros técnicos e formais.

5. Provimento CNJ nº 149/2023, que consolidou e atualizou o texto anterior dentro do Código Nacional de Normas do Foro Extrajudicial, padronizando procedimentos em todo o país.

Esses instrumentos asseguram a uniformidade nacional, a padronização dos atos e a previsibilidade jurídica das decisões extrajudiciais. A consolidação normativa confere legitimidade à atuação dos notários e registradores, reforçando a confiança social no sistema extrajudicial.

5.2 Atualizações recentes e impactos práticos

Nos últimos tempos, houve mudanças no sistema notarial e nos registros que tornaram a reivindicação extrajudicial de usucapião mais viável. A oportunidade de determinar a propriedade no cartório deve-se à inserção do artigo 216-A na Lei de Registros Públicos, o que foi feito pelo Código de Processo Civil de 2015 e pode ser adotado, administrativamente, quando não há contestação entre as partes e está provada a posse.

Um grande avanço no extrajudicial foi a Lei 14.382/2022 que criou o Sistema Eletrônico de Registros Públicos (SERP), por meio do qual documentos podem ser enviados e registros consultados via internet, bem como a comunicação entre os cartórios, isso reduziu viagens, despesas e tempos de espera, tornando o processo mais conveniente para nossos cidadãos.

A consolidação promovida pelo Provimento 149 do CNJ também provou ser importante, pois sistematizou regras que antes estavam dispersas, tornando o procedimento cada vez mais uniforme em sua aplicação nacional. Com ações passo a passo mais claras e partes responsáveis, notários e registradores finalmente começaram a trabalhar mais próximos e com menos dúvidas.

Outro ponto importante é a implementação de assinaturas eletrônicas e atos digitais, que foram utilizados para avançar uma parte significativa da operação a partir de lugares remotos, sempre com segurança e valor jurídico. Assim, ainda mais pessoas poderiam ter a possibilidade de usar os serviços notariais e de registro sem sacrificar a confiança que sempre foi uma característica desta atividade.

Em conjunto, essas modificações representam uma mudança em direção à desjudicialização responsável que visa facilitar a rápida e segura resolução de casos de posse consolidada. A usucapião

extrajudicial, no sentido de auxiliar no processo de regularização de propriedades imobiliárias, ajuda a dar maior alívio à função social da propriedade e tem contribuído para aumentar a segurança nas relações jurídicas por ato com efeito translativo que dependem de alienação.

5.3 Normas estaduais e complementares

Embora o Conselho Nacional de Justiça exerça competência normativa sobre o foro extrajudicial, cada Corregedoria-Geral de Justiça dos estados pode editar normas complementares, desde que não contrariem as diretrizes nacionais.

Essas normas estaduais detalham rotinas internas, prazos, modelos de documentos e procedimentos de comunicação entre cartórios. Como exemplo, o Provimento CG nº 58/2015 da Corregedoria-Geral de Justiça de São Paulo foi um dos primeiros a disciplinar a ata notarial para fins de usucapião, servindo de referência para outros estados.

Posteriormente, provimentos como o nº 33/2021 da CGJ/SP, ajustaram regras para a tramitação de pedidos administrativos e para o arquivamento dos documentos no Registro de Imóveis. Tais normas demonstram a integração vertical entre o CNJ e as corregedorias estaduais, assegurando que o procedimento seja uniforme, porém adaptável às realidades locais.

A existência dessas normas complementares é salutar, pois permite a harmonização entre o comando nacional e a prática cotidiana dos serviços notariais e registrais, garantindo segurança e eficiência ao sistema.

6 Jurisprudência e Doutrina aplicáveis

6.1 Interpretações predominantes

A doutrina e a jurisprudência brasileiras têm reconhecido a usucapião extrajudicial como um importante instrumento de desjudicialização e efetividade do direito de propriedade. Conforme destacam Paiva, Kumpel e Viana (2022), a introdução do art. 216-A na Lei de Registros Públicos representou uma mudança significativa ao permitir que situações de posse consolidada fossem regularizadas de forma administrativa, sem necessidade de processo judicial.

Os autores explicam que o objetivo do legislador foi conferir celeridade, eficiência e segurança jurídica à regularização imobiliária, fortalecendo a função social da propriedade. A atuação notarial e registral, nesse contexto, confere autenticidade e presunção de veracidade aos fatos e documentos, transformando a posse mansa e pacífica em propriedade reconhecida legalmente.

A doutrina é unânime em afirmar que a via extrajudicial não substitui o processo judicial, mas oferece alternativa legítima e facultativa para quem deseja regularizar sua situação possessória.

Como previsto no art. 216-A da Lei nº 6.015/1973, o pedido extrajudicial não impede o uso da via judicial, e vice-versa. O próprio Código de Processo Civil de 2015, em seu art. 3º, §§ 2º e 3º, incentiva a adoção de meios consensuais e administrativos de solução de conflitos, o que reforça a validade do procedimento extrajudicial.

Desse modo, a doutrina e o STJ reconhecem que a usucapião extrajudicial é expressão da modernização do sistema jurídico brasileiro, pois conjuga eficiência administrativa com garantia de segurança jurídica, mantendo o equilíbrio entre a celeridade e o respeito ao devido processo legal.

6.2 Julgados relevantes dos tribunais

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem papel central na consolidação da usucapião extrajudicial como instrumento de desjudicialização. Um dos precedentes mais citados é o Recurso Especial nº 1.796.394/RJ, de relatoria do Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, julgado pela 3ª Turma em 24 de maio de 2022.

Nesse julgamento, o STJ firmou o entendimento de que não é necessário o esgotamento da via extrajudicial para propor ação de usucapião judicial, reconhecendo o caráter facultativo do procedimento previsto no art. 216-A da Lei nº 6.015/1973. O Tribunal destacou que “o ajuizamento de ação de usucapião independe de pedido prévio na via extrajudicial”, deixando claro que o procedimento cartorário tem caráter facultativo (STJ, REsp 1.796.394/RJ, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, 3ª Turma, j. 24 mai. 2022, DJe 30 mai. 2022).

Esse entendimento demonstra que o legislador buscou oferecer um caminho mais célere e menos oneroso para o reconhecimento da propriedade, sem restringir o acesso ao Poder Judiciário. O procedimento extrajudicial, portanto, funciona como alternativa prática, reforçando o princípio da eficiência administrativa e o direito à propriedade garantido pelo art. 5º, XXII, da Constituição Federal.

O mesmo raciocínio foi reiterado no REsp 1.824.133/RJ, Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, onde o STJ reafirmou que a usucapião extrajudicial é opcional e que a ausência de requerimento administrativo não impede o prosseguimento da ação judicial.

Esses julgados fortalecem o papel da fé pública notarial e registral como fundamento da segurança jurídica do procedimento e confirmam a integração harmônica entre os meios judiciais e extrajudiciais.

7 Desafios e oportunidades

7.1 Entraves práticos e burocráticos

Apesar dos avanços trazidos pela usucapião extrajudicial, ainda há entraves que dificultam sua plena aplicação. As principais barreiras são o desconhecimento do procedimento por parte da

população e de alguns operadores do direito, a falta de integração entre cartórios e os custos iniciais de documentação técnica, como plantas, memoriais e certidões.

Além disso, muitos registradores ainda demonstram excessiva cautela na análise dos documentos, o que acaba retardando o trâmite e afastando o objetivo de celeridade. Há também casos em que o registrador ou o tabelião se deparam com impugnações infundadas de confrontantes ou de entes públicos, o que obriga o envio do procedimento ao Judiciário, esvaziando a função administrativa do instituto.

A falta de uniformidade nas normas estaduais e a necessidade de constante atualização normativa especialmente diante do Provimento CNJ nº: 149/2023 também representam obstáculos práticos. Contudo, como destacam os autores Paiva, Kumpel e Viana (2022), essas dificuldades são naturais em um processo de consolidação recente e tendem a diminuir à medida que o sistema cartorial se adapta e ganha experiência com o novo modelo.

7.2 Perspectivas de eficiência, inovação e pacificação social

O cenário futuro da usucapião extrajudicial é promissor. O fortalecimento da fé pública notarial, aliado à expansão do Sistema Eletrônico de Registros Públicos (SERP) instituído pela Lei nº 14.382/2022, tende a tornar o procedimento mais acessível, rápido e transparente. A digitalização dos serviços notariais e registrais permitirá maior integração entre cartórios e reduzirá custos, facilitando o acesso do cidadão à regularização fundiária.

Conforme observam Paiva, Kumpel e Viana (2022), a usucapião extrajudicial representa um verdadeiro marco na desjudicialização do direito de propriedade, e seu sucesso depende do aperfeiçoamento técnico dos notários e registradores, da uniformização normativa e da educação jurídica da sociedade.

Dessa forma, o instituto segue em expansão, firmando-se como mecanismo eficiente de pacificação social, promovendo o acesso à propriedade formal e contribuindo para a efetividade dos direitos fundamentais à moradia e à dignidade da pessoa humana.

8 Considerações finais

A usucapião extrajudicial se mostrou, ao longo do trabalho, um caminho seguro e eficiente para reconhecer a propriedade quando a posse está consolidada e não há conflito. A base legal que sustenta o instituto Código Civil, CPC/2015 (art. 1.071), art. 216-A da Lei de Registros Públicos, Lei nº 8.935/1994 e Provimento CNJ nº 149/2023 confere previsibilidade ao procedimento e delimita, com clareza, as funções de cada agente: o tabelião, ao lavrar a ata notarial com fé pública, organiza e qualifica a prova da posse; o registrador, no controle de legalidade, verifica a aptidão do título para ingresso no fôlio real.

Os avanços tecnológicos reforçaram essa engrenagem. A Lei nº 14.382/2022, com o SERP, viabilizou tramitação eletrônica, comunicação entre cartórios e uso ampliado de assinaturas digitais, reduzindo custos e prazos sem abrir mão da segurança. A jurisprudência do STJ, por sua vez, reconheceu o caráter facultativo da via extrajudicial, preservando o acesso à Justiça e posicionando o procedimento administrativo como alternativa legítima e recomendável nos casos consensuais.

Do ponto de vista social, o modelo extrajudicial aproxima o cidadão dos serviços notariais e registrais, facilita a regularização de imóveis e contribui para a pacificação de relações possessórias, dando efetividade à função social da propriedade. Na prática, transforma situações fáticas estáveis em propriedade formal com maior rapidez, transparência e economia. Persistem, contudo, o maior desafio que é difundir informação qualificada sobre o procedimento; aperfeiçoar a integração entre tabelionatos e registros; reduzir assimetrias regionais; e mitigar custos iniciais de documentação técnica em casos de maior vulnerabilidade. O enfrentamento passa por capacitação contínua de notários e registradores, padronização de rotinas, melhoria dos canais digitais e parcerias com o poder público para fomentar regularização fundiária responsável.

Em síntese, quando bem aplicado, o arranjo notarial-registral confere equilíbrio entre celeridade e segurança jurídica. A usucapião extrajudicial não substitui o Judiciário, mas o complementa com uma via simples, confiável e aderente à realidade, fortalecendo a confiança nas instituições extrajudiciais e promovendo a concretização de direitos fundamentais ligados à moradia, à dignidade e à cidadania.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em: 24 ago. 2025.

BRASIL. **Código Civil. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acessado em: 24 ago. 2025.

BRASIL. **Código de Processo Civil. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm. Acessado em: 24 ago. 2025.

BRASIL. **Lei de Registros Públicos. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015.htm. Acessado em: 24 ago. 2025.

BRASIL. **Lei dos Serviços Notariais e de Registro. Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18935.htm. Acessado em: 24 ago. 2025.

BRASIL. **Código de Processo Civil. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/5869.htm. Acessado em 07/09/2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução CNJ nº 65, de 11 de outubro de 2017. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/>. Acessado em: 24 ago. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento CNJ nº 149, de 8 de março de 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/>. Acessado em: 24 ago. 2025.

KUMPEL, Vitor Frederico; PAIVA, João Pedro Lamana; VIANA, Giselle de Menezes. **Usucapião Extrajudicial: Aspectos Cíveis, Notariais e Registros**. 2. ed. São Paulo: YK Editora, 2022.

PIMENTEL, Muriérica Aparecida Rodrigues; **Usucapião Extrajudicial no Código de Processo Civil: Vantagens e Desvantagens aos Procedimentos Administrativos**. Disponível em: <https://pensaracademico.unifacig.edu.br/index.php/repositorioctcc/article/view/1769>. Acessado em 07/09/2025.

ALVES, Gabriel Augusto Martins; **Usucapião Extrajudicial: avaliação do novo procedimento introduzido pela Lei n. 13.105 de 2015**. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/157112/TCC%20usucapi%c3%a3o%20extrajudicial.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acessado em 07/09/2025.

GIORDANI, Henrique Couto; **Usucapião Extrajudicial Imobiliário: Dificuldades de implementação em cartórios extrajudiciais**. Disponível em: <https://dspace.fasf.edu.br/handle/123456789/135>. Acessado em 07/09/2025.

SPERIDIÃO, Tiago Barbosa; MARQUES, Roberto Lins; **Usucapião Extrajudicial – Inovações e Aspectos Controvertidos na Aplicabilidade do Instituto**. Disponível em: <https://dspace.uniube.br:8443/handle/123456789/1653>. Acessado em 07/09/2025.

MESQUITA, Márcio Pires de; **A Usucapião Extrajudicial | A Teoria na Prática**. DEMAREST, 2020. PIRES, Dara dos Santos; **Os Efeitos da Desjudicialização da Usucapião Diante dos Aspectos Notariais e Registros**. Disponível em <https://repositorio.ucs.br/xmlui/handle/11338/14276>. Acessado em 07/09/2025.

FRANCO, Sidneia da Luz; **Usucapião Extrajudicial: Requisitos Essenciais da Ata Notarial Para Efetividade do Procedimento**. Disponível em <https://ojs-rdn.galoa.net.br/index.php/direitonotarial/article/view/115>. Acessado em 07/09/2025.

SILVA, Helton Júnio da; **Usucapião Extrajudicial: Regulamentação, Normatização e Instabilidade do Instituto**. Disponível em: <https://governancadeterreas.com.br/silva-h-usucapiao-extrajudicial-helton-junio-da-silva/>. Acessado em 07/09/2025.

GUEDES, Fabio Tadeu Ferreira; **A ata notarial e a usucapião extrajudicial**. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/39971>. Acessado em 07/09/2025.

STJ. RECURSO ESPECIAL: REsp: 1796394 - RJ, Data de Julgamento: 24/05/2022, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 30/05/2022. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1523409427/inteiro-teor-1523409470>. Acessado em 25/10/2025.

STJ. RECURSO ESPECIAL: REsp: 1824133 – RJ (2018/0066379-3), Data de Julgamento: 11/02/2020, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 14/02/2020. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/858002156/inteiro-teor-858002166>. Acessado em 25/10/2025.

O PAPEL DOS INFLUENCIADORES DIGITAIS NO MARKETING ONLINE: ESTRATÉGIAS PUBLICITÁRIAS ABUSIVAS E ENGANOSAS NAS RELAÇÕES DE CONSUMO.

Joicimara Teles Irala
Acadêmica da Faculdade Prime

RESUMO

O presente artigo analisa a atuação dos influenciadores digitais no contexto do marketing online, com foco nas práticas publicitárias que afrontam os direitos do consumidor, seja por condutas enganosas ou por estratégias de caráter abusivo. A pesquisa busca compreender de que forma tais práticas comprometem a transparência das informações relativas a produtos e serviços, gerando expectativas irreais e, em muitos casos, ocasionando prejuízos aos consumidores. Além disso, discute-se a responsabilidade civil dos influenciadores pelos danos decorrentes de suas condutas. A investigação foi conduzida a partir de revisão bibliográfica e do método dedutivo, tomando como base normativa a Constituição Federal de 1988, o Código de Defesa do Consumidor e o Código de Ética dos Profissionais de Propaganda. O estudo organiza-se em três eixos principais: um resgate histórico da proteção consumerista, uma avaliação crítica acerca da publicidade ilícita e uma reflexão sobre o papel desempenhado pelos influenciadores na sociedade digital contemporânea. Ao final, destaca-se a importância do fortalecimento da educação digital da população, da ampliação da atuação regulatória do CONAR e da aplicação de sanções mais rigorosas, proporcionais aos benefícios econômicos obtidos por meio de práticas irregulares.

PALAVRAS-CHAVES: Proteção do Consumidor. Influenciadores Digitais. Publicidade Enganosa. Propaganda Abusiva. Código de Defesa do Consumidor.

ABSTRACT

This article analyzes the role of digital influencers within the context of online marketing, focusing on advertising practices that violate consumer rights, whether through deceptive conduct or abusive strategies. The research seeks to understand how such practices compromise the transparency of information regarding products and services, generating unrealistic expectations and, in many cases, causing harm to consumers. In addition, it discusses the civil liability of influencers for damages resulting from their conduct. The investigation was carried out through a literature review and the deductive method, based on the normative framework of the 1988 Federal Constitution, the Consumer Defense Code, and the Code of Ethics of Advertising Professionals. The study is organized into three main axes: a historical overview of consumer protection, a critical assessment of unlawful advertising, and a reflection on the role played by influencers in contemporary digital society. Finally, it highlights the importance of strengthening the population's digital literacy, expanding the regulatory role of CONAR, and applying stricter sanctions proportional to the economic benefits obtained through irregular practices.

KEYWORDS: Consumer Protection. Digital Influencers. Deceptive Advertising. Abusive Advertising. Consumer Defense Code.

1. Introdução

O avanço da sociedade digital modificou de maneira significativa as relações sociais, econômicas e jurídicas, impactando diretamente a forma como produtos e serviços são ofertados e consumidos. Nesse contexto, emergem os influenciadores digitais como protagonistas no cenário mercadológico contemporâneo, exercendo forte poder de convencimento e moldando preferências de consumo por meio de estratégias comunicacionais dinâmicas e direcionadas. Entretanto, junto a esse fenômeno, observa-se a intensificação de práticas abusivas e enganosas que comprometem a lisura das relações de consumo, colocando em risco a confiança, a transparência e a boa-fé que devem nortear tais interações.

A ausência de regulamentação específica, aliada à dificuldade de fiscalização em um ambiente digital extremamente veloz e mutável, levanta questões centrais: quais são os efeitos práticos dessas condutas sobre os consumidores? Até que ponto os influenciadores podem ser responsabilizados civilmente por promoverem campanhas que induzem a erro ou manipulam o público? Essas indagações revelam a relevância de um estudo aprofundado sobre os limites da responsabilidade civil dos agentes que atuam no marketing digital, especialmente diante da crescente vulnerabilidade do consumidor frente a informações distorcidas.

O fenômeno da publicidade digital representa um marco na evolução das estratégias de comunicação empresarial. A figura do influenciador digital, até pouco tempo inexistente, passou a assumir posição de destaque, tornando-se intermediário privilegiado entre marcas e consumidores. Esse novo paradigma, embora positivo em termos de alcance e democratização da informação, potencializa também práticas comerciais ilícitas, como a publicidade abusiva e enganosa, capazes de induzir decisões de compra equivocadas, acarretando danos materiais e morais ao público-alvo.

Diante desse cenário, o presente trabalho tem como finalidade investigar os reflexos da publicidade enganosa e abusiva nas relações de consumo contemporâneas, com ênfase na atuação dos influenciadores digitais e nos limites de sua responsabilidade jurídica. A pertinência do tema se justifica por duas razões principais: em primeiro lugar, pela dimensão social, uma vez que consumidores, muitas vezes em condição de hipossuficiência informacional, encontram-se expostos a mensagens publicitárias distorcidas; em segundo lugar, pela dimensão jurídica, haja vista a necessidade de adaptação do ordenamento consumerista aos novos desafios da era digital.

A análise parte dos fundamentos constitucionais e da legislação consumerista, em especial o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), além de considerar iniciativas legislativas em tramitação, como o Projeto de Lei nº 1.840/2011, que busca atualizar os mecanismos de proteção frente às transformações tecnológicas. Nesse sentido, o estudo pretende não apenas delinear o alcance da responsabilidade civil dos influenciadores, mas também propor reflexões sobre caminhos possíveis para um equilíbrio entre inovação mercadológica e salvaguarda dos

direitos fundamentais do consumidor.

A metodologia adotada é de natureza qualitativa, fundamentada em pesquisa bibliográfica e análise doutrinária, valendo-se do método dedutivo para a construção da argumentação. O estudo ancora-se em três eixos normativos estruturantes: a Constituição Federal de 1988, que estabelece a proteção do consumidor como princípio fundamental; o Código de Defesa do Consumidor, que disciplina as práticas comerciais e publicitárias; e o Código de Ética dos Profissionais de Propaganda, que orienta a atuação ética dos agentes do setor.

Para o embasamento teórico, recorrem-se às contribuições de estudiosos de referência, como Claudia Lima Marques, Daniel Amorim Assumpção Neves e Felipe Peixoto Braga Netto, entre outros, cujas pesquisas oferecem suporte crítico sobre a interface entre direito, consumo e novas tecnologias.

A organização deste artigo desenvolve-se em três etapas interdependentes: inicialmente, realiza-se um resgate histórico do processo de consolidação da proteção consumerista no Brasil, situando o leitor quanto à evolução normativa e principiológica do tema; em seguida, analisa-se de forma minuciosa a publicidade abusiva e enganosa, seus efeitos práticos e a repercussão tanto individual quanto coletiva; por fim, dedica-se um exame específico ao marketing digital contemporâneo, com foco na atuação dos influenciadores, seus deveres legais e os desafios regulatórios emergentes diante da fluidez do ambiente digital.

Espera-se, ao final, contribuir para o debate acadêmico e jurídico acerca da responsabilidade civil no marketing digital, fornecendo subsídios para a formulação de estratégias regulatórias mais eficazes e para a construção de uma cultura de consumo consciente. Os resultados pretendidos envolvem não apenas o esclarecimento acerca dos deveres dos influenciadores e demais agentes do mercado, mas também a proposição de medidas concretas que combinem a atuação dos órgãos de fiscalização, a autorregulamentação das plataformas digitais e a educação consumerista como instrumentos complementares para a redução dos danos e a promoção de relações de consumo mais equilibradas e justas

2. Direito consumerista: Análise histórica e fundamentos constitucionais das relações consumeristas

Originalmente, as relações comerciais eram estabelecidas de forma simples e direta, ocorrendo essencialmente entre artesãos e consumidores. Essa dinâmica permitia um contato pessoal e imediato entre quem produzia e quem adquiria, dispensando preocupações mais complexas de ordem jurídica, já que a confiança e a proximidade social constituíam os principais fundamentos do vínculo contratual. Entretanto, esse cenário sofreu uma transformação profunda a partir da Revolução Industrial. Os pequenos produtores artesanais, incapazes de competir com o ritmo, a

produtividade e os baixos custos da indústria nascente, foram gradativamente afastados do processo produtivo, convertendo-se em trabalhadores assalariados submetidos a jornadas extensas e salários ínfimos.

A consequência dessa transição foi o rompimento do elo direto entre produtor e consumidor. O comprador passou a se relacionar com produtos industrializados de forma impessoal, tornando-se um sujeito passivo em relações de consumo massificadas. Nesse ambiente, as grandes corporações assumiram posição de supremacia econômica e negocial, impondo unilateralmente condições contratuais desfavoráveis e explorando a vulnerabilidade informacional do consumidor. O poder de barganha individual desapareceu, e a produção em larga escala exigiu o desenvolvimento de estratégias de publicidade como forma de aproximar artificialmente a oferta industrial da demanda do mercado.

Esse desequilíbrio estrutural evidenciou a necessidade de mecanismos de proteção jurídica que assegurassem maior equilíbrio nas transações, garantindo direitos mínimos ao consumidor, parte mais frágil da relação. A preocupação com práticas éticas e justas no comércio, contudo, não é recente. Diversas civilizações já estabeleciam normas embrionárias de proteção ao comprador:

- Na Índia, o antigo Código de Massu disciplinava condutas de natureza comercial;
- Na Grécia Antiga, a Constituição de Atenas já contemplava dispositivos regulatórios voltados às relações mercantis;
- Nos Estados Unidos, o discurso do presidente John F. Kennedy, em 1962, consagrou os chamados Consumer Bill of Rights, marco inaugural da proteção consumerista moderna;
- Na esfera internacional, a ONU, por meio da Resolução nº 39/248, reconheceu formalmente a vulnerabilidade do consumidor, estabelecendo princípios universais para sua defesa.

Um marco importante de transição no ordenamento jurídico pátrio foi a edição da Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), que permitiu a defesa de interesses difusos e coletivos, criando espaço para que a tutela consumerista começasse a ser sistematizada no Brasil. Todavia, a verdadeira revolução normativa se concretizou apenas com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que, em seu artigo 5º, inciso XXXII, elevou a defesa do consumidor à categoria de direito fundamental, vinculando o Estado à criação de um sistema efetivo de proteção. Esse avanço inaugurou um novo paradigma jurídico, em que o consumidor deixou de ser visto como mero agente econômico e passou a ser reconhecido como sujeito de direitos, merecedor de garantias constitucionais específicas diante da assimetria estrutural nas relações de consumo. Por sua vez, o artigo 170, incisos IV, V e § único da mesma carta deu base a essa proteção, estabelecendo-a como princípio da ordem econômica:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;
Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existências dignas, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
IV - Livre concorrência;
V - Defesa do consumidor;
Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (Lei nº 13.874, de 2019, artigos 5º, XXXII e 170, IV, V e Parágrafo Único).

O processo de elaboração do Código de Defesa do Consumidor (CDC) teve início em 1985, impulsionado pela criação do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, órgão destinado a estruturar as primeiras diretrizes voltadas à proteção do público consumidor no Brasil. A promulgação da Constituição Federal de 1988, ao elevar a defesa do consumidor à condição de direito fundamental e princípio da ordem econômica, conferiu novo fôlego e caráter de urgência à sistematização normativa da matéria. Esse movimento culminou, em 1990, na consolidação do CDC, diploma jurídico reconhecido internacionalmente como um dos sistemas mais abrangentes e modernos de tutela das relações de consumo.

Convém destacar, ainda, que o direito do consumidor tem raízes constitucionais e não se restringe apenas ao indivíduo isolado. A própria estrutura normativa brasileira reconhece que o consumidor pode assumir múltiplas configurações jurídicas: pode ser uma pessoa física, destinatária final de bens e serviços; uma pessoa jurídica, quando atua nessa mesma condição; ou ainda uma coletividade de consumidores, caracterizando interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Essa amplitude de abrangência reflete a preocupação do legislador em assegurar proteção efetiva não apenas ao consumidor individualmente considerado, mas também a grupos inteiros da sociedade, reforçando o caráter social e coletivo da tutela consumerista.

Assim, o Código de Defesa do Consumidor não se limita a ser uma legislação infraconstitucional, mas se consolida como verdadeiro desdobramento dos princípios consagrados pela Constituição de 1988, funcionando como instrumento essencial para a garantia da cidadania, da dignidade da pessoa humana e da justiça social no âmbito das relações de consumo. Cláudia Limas Marques preleciona que:

O direito do consumidor é o conjunto de normas e princípios especiais que visam acatar um triplo mandamento constitucional: promover a defesa dos consumidores (art. 5º, XXXII, da CR de 1988); observar e assegurar como princípio geral da atividade econômica a necessária defesa do sujeito de direitos, o consumidor (art. 170, V, da Constituição da República); sistematizar e ordenar a tutela especial infraconstitucional, através de um código (art. 48, do ato das Disposições

O processo de formulação do Código de Defesa do Consumidor (CDC) foi caracterizado por um trabalho minucioso e cuidadoso, concebido para atender às crescentes reivindicações sociais por maior equilíbrio nas relações de consumo. Sua construção não se deu de forma unilateral ou impositiva; ao contrário, foi marcada por uma ampla abertura ao debate público. O texto preliminar do projeto foi submetido a consultas populares e encaminhado a diferentes entidades da sociedade civil organizada, permitindo que associações de consumidores, juristas, representantes do setor produtivo e demais segmentos interessados apresentassem críticas, sugestões e propostas de aprimoramento. Esse processo democrático resultou em debates intensos e contribuiu para a formação de um diploma jurídico plural e legitimado socialmente.

No âmbito legislativo, o projeto contou com a relatoria do Senador Jutahy Magalhães, sendo formalmente encaminhado ao Congresso Nacional em maio de 1989. Após intenso trâmite e discussões parlamentares, foi aprovado em agosto de 1990, culminando na sanção presidencial em 11 de setembro de 1990, já no governo do Presidente Fernando Collor de Mello. A norma entrou em vigor em março de 1991, consolidando-se como Lei Federal nº 8.078/1990.

A promulgação do CDC representou uma verdadeira ruptura paradigmática no ordenamento jurídico brasileiro. Até então, os conflitos oriundos das relações de consumo eram tratados de maneira fragmentada pelo Código Civil e, muitas vezes, relegados à esfera policial, o que revelava um tratamento insuficiente e incompatível com a complexidade das questões consumeristas. O novo diploma rompeu com esse modelo reducionista, estruturando um sistema jurídico próprio, abrangente e multidimensional, voltado especificamente à tutela do consumidor.

O CDC inovou ao reunir, em um mesmo corpo normativo, instrumentos de diferentes naturezas jurídicas, tais como:

- Mecanismos civis de reparação de danos, assegurando indenizações em hipóteses de prejuízos materiais e morais;
- Sanções administrativas, aplicáveis por órgãos de defesa do consumidor e agências reguladoras;
- Ferramentas processuais específicas, como as ações coletivas, destinadas à proteção de interesses difusos e coletivos;
- Responsabilidade civil objetiva, impondo ao fornecedor o dever de reparar independentemente de culpa;
- E, em hipóteses determinadas, a responsabilização penal, conferindo maior efetividade e caráter sancionatório ao sistema.

Essa abordagem integral consolidou o CDC como marco civilizatório, elevando o patamar de proteção do consumidor brasileiro e alinhando o país às tendências internacionais de tutela consumerista. Mais do que uma legislação especial, o Código tornou-se um instrumento de concretização de princípios constitucionais, como a dignidade da pessoa humana, a cidadania e a harmonização das relações sociais e econômicas, assumindo papel essencial na modernização do direito brasileiro.

Antes do Código de Defesa do Consumidor (CDC), às relações de consumo eram caso de polícia. A afirmação é do senador Fernando Collor (Pros-AL) que há 30 anos, quando ocupava a cadeira de presidente da República, sancionou a Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990. (Fonte: Agência Senado.(<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/09/11/collor-relembra-sancao-do-codigo-de-defesa-do-consumidor-ha-30-anos>).

O Código de Defesa do Consumidor (CDC) consolidou-se como instrumento jurídico fundamental, destinado a preencher as lacunas deixadas pela Constituição Federal no que se refere à proteção das relações de consumo. Sua criação objetivou estruturar um arcabouço normativo especializado, capaz de atender às demandas práticas e sociais surgidas com o crescimento das relações comerciais em larga escala, proporcionando segurança jurídica tanto para consumidores quanto para fornecedores.

Diferentemente das normas constitucionais, que apresentam caráter genérico e orientativo, o CDC detalha obrigações, responsabilidades e procedimentos, oferecendo soluções concretas para os conflitos consumeristas. Dessa forma, o Código transcende o papel de norma complementar, transformando-se em ferramenta estratégica de concretização dos direitos fundamentais, assegurando que princípios como boa-fé, transparência, vulnerabilidade do consumidor e equilíbrio contratual sejam efetivamente aplicados no cotidiano das relações de consumo.

Ao combinar proteção individual e coletiva com instrumentos práticos de execução, o CDC não apenas normatiza o comportamento de fornecedores e prestadores de serviços, mas também fortalece a cidadania econômica, conferindo ao consumidor maior segurança, confiança e capacidade de participação ativa no mercado. Esse caráter abrangente e integrador posiciona o Código como referência internacional em matéria de defesa do consumidor, sendo exemplo de legislação moderna e eficaz na promoção da justiça social e do equilíbrio nas relações comerciais.

Art. 1º O presente código estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social, nos termos dos arts. 5º, inciso XXXII, 170, inciso V, da Constituição Federal e art. 48 de suas Disposições Transitórias. (Lei Nº. 8.078/1990, artigo 1º)

O ordenamento jurídico consumerista deve ser interpretado e aplicado de maneira integrada, articulando-se com os princípios constitucionais que estruturam o Estado Democrático de Direito. As disposições previstas no Código de Defesa do Consumidor (CDC) devem ser compreendidas em consonância com fundamentos essenciais que orientam toda a proteção legal ao consumidor, tais como: princípios constitucionais fundamentais, promoção da livre iniciativa e do equilíbrio econômico, respeito à dignidade da pessoa humana, preservação da soberania nacional, garantia da igualdade material, efetivação do pleno exercício da cidadania, adoção de finalidade protetiva, tutela específica aos consumidores em situação de vulnerabilidade e correção de desequilíbrios nas relações contratuais, além da possibilidade de neutralização de práticas abusivas e equiparação das partes na relação de consumo.

Dessa forma, o CDC não se limita a estabelecer direitos e obrigações, mas funciona como mecanismo equilibrador, promovendo harmonia entre as partes, prevenindo abusos e garantindo que os princípios constitucionais norteiem toda a regulação das relações de consumo. Essa concepção amplia o alcance do direito consumerista, transformando-o em instrumento não apenas de tutela individual, mas também de promoção da justiça social e da equidade nas relações mercantis, consolidando sua relevância como pilar do sistema jurídico brasileiro.

Não é por outra razão que Rizzatto Nunes afirma que os princípios constitucionais “exercem uma função importantíssima dentro do ordenamento jurídico-positivo, já que orientam, condicionam e iluminam a interpretação das normas jurídicas em geral” e, por serem normas qualificadas, acabam por dar coesão ao sistema jurídico e, uma vez identificados, agem como regras hierarquicamente superiores às próprias normas positivadas no conjunto das proposições escritas.

Como adverte Sérgio Cavalieri Filho, não se há de confundir a liberdade outorgada ao aplicador da norma em face das cláusulas gerais e dos conceitos jurídicos indeterminados, com juízo discricionário porque os princípios vão condicionar a atividade do intérprete lhe impondo rumos e limites que não podem ser contrariados. (Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/87774/a-principiologia-do-cdc-os-principios-norteadores-das-relacoes-de-consumo-vulnerabilidade-boafefe-e-equidade#>.)

Cumpra-se É importante destacar que, dentro do vasto conjunto de princípios que estruturam o ordenamento jurídico brasileiro, alguns se apresentam como fundamentais para a proteção do consumidor, tais como: o direito à informação clara, precisa e adequada, o direito de manifestar opiniões e ser ouvido, o direito à segurança nos produtos e serviços e o direito de escolha livre. Além desses, dois princípios assumem relevância central no âmbito consumerista: a boa-fé objetiva, que orienta a conduta leal e transparente entre as partes, e a vulnerabilidade do consumidor, reconhecendo sua posição de fragilidade diante do fornecedor.

Com o intuito de concretizar o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana

nas relações de consumo, o Estado brasileiro instituiu, por meio do Decreto nº 2.181/1997, o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC). Essa estrutura organizacional foi planejada para assegurar proteção integral e coordenada dos direitos dos consumidores em todo o território nacional. O SNDC possui arquitetura institucional abrangente, articulando múltiplos atores em uma rede multinível de proteção, que inclui: órgãos públicos federais, estaduais e municipais; instituições parceiras; Procons (Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor); DECONs (Delegacias Especializadas em Crimes Consumeristas); Defensoria Pública, Ministério Público, Juizados Especiais Cíveis, organizações da sociedade civil, associações de defesa do consumidor e entidades privadas credenciadas.

Essa configuração colaborativa permite interação coordenada e complementar entre os diversos agentes, ampliando a efetividade das medidas de proteção ao consumidor e garantindo respostas mais estruturadas frente a violações de direitos.

Embora os Procons sejam os órgãos de maior visibilidade e frequentemente procurados para a resolução administrativa de conflitos, o sistema brasileiro contempla outro mecanismo essencial: as Delegacias de Defesa do Consumidor (DECONs). Estas unidades especializadas da Polícia Civil desempenham papel estratégico no combate às infrações e crimes previstos nas relações de consumo, abrangendo desde condutas abusivas até ilícitos tipificados pelo Código de Defesa do Consumidor (arts. 63 a 80).

O funcionamento das DECONs segue fluxo investigativo estruturado: recebimento formal de denúncias; análise técnica e minuciosa dos fatos; instauração de inquéritos quando identificados indícios de infração; apuração detalhada das irregularidades; e, quando cabível, encaminhamento dos casos ao Ministério Público. Apesar de sua relevância, observa-se subutilização desse mecanismo pela população, que frequentemente recorre primeiro aos canais administrativos (Procons) ou judiciais (Juizados Especiais), em busca de soluções imediatas. Essa preferência, embora compreensível pela agilidade, limita a investigação de condutas criminosas que demandam atuação especializada, representando lacuna na proteção integral do consumidor.

No campo da publicidade, outro instrumento relevante de controle é o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR), criado em 1980 na cidade de São Paulo. Trata-se de entidade civil independente, responsável por promover a autorregulação do setor publicitário, atuando com base nas diretrizes do Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária. O CONAR analisa denúncias sobre campanhas publicitárias, verifica a conformidade dos anúncios com normas legais e éticas, e pode determinar suspensão ou ajuste de peças consideradas abusivas ou enganosas.

A atuação do CONAR busca equilibrar dois objetivos complementares: preservar a liberdade de expressão comercial e, simultaneamente, proteger os consumidores de excessos ou informações enganosas. Dessa forma, a autorregulação setorial atua como mecanismo

complementar aos órgãos oficiais, promovendo um ambiente publicitário mais ético, transparente e seguro para todas as partes envolvidas nas relações de consumo, reforçando a confiança do público e a integridade do mercado.

3. Propaganda abusiva e enganosa

A propaganda enganosa caracteriza-se como qualquer forma de comunicação publicitária destinada a induzir o consumidor ao erro, apresentando informações falsas, incompletas ou distorcidas acerca de produtos ou serviços. Seu objetivo principal é angariar lucro para o fornecedor, mesmo que isso implique em prejuízo ou detrimento de terceiros, violando princípios básicos do Código de Defesa do Consumidor (CDC), como a transparência, a boa-fé e o equilíbrio nas relações de consumo. Trata-se, portanto, de prática ilícita que compromete a confiança do consumidor e a integridade do mercado, podendo gerar consequências civis, administrativas e, em determinados casos, criminais.

Por sua vez, a propaganda abusiva refere-se a mensagens publicitárias que extrapolam limites éticos ou legais, impondo danos ao público-alvo. Incluem-se, entre suas principais formas, a utilização de mensagens subliminares, campanhas que ameaçam, intimidam ou geram medo no consumidor, bem como aquelas que incentivam ou normalizam a violência. O objetivo dessa proibição é proteger a integridade psicológica, moral e social do público, assegurando que a comunicação comercial não explore vulnerabilidades ou imponha coação.

No contexto legislativo atual, existe o Projeto de Lei nº 2.442/2019, em tramitação no Congresso Nacional, que propõe aperfeiçoamentos na regulação da propaganda enganosa e abusiva. O projeto visa ampliar a definição e o alcance dessas práticas, estabelecer mecanismos mais efetivos de fiscalização e responsabilização, bem como garantir maior proteção aos consumidores frente às estratégias comerciais ilícitas.

Dessa forma, tanto a propaganda enganosa quanto a abusiva representam desafios significativos à ética publicitária e à proteção do consumidor, exigindo atuação coordenada dos órgãos reguladores, entidades de defesa do consumidor e do próprio sistema judicial, a fim de assegurar um mercado transparente, seguro e equilibrado, alinhado aos princípios constitucionais e consumeristas vigentes.

O CDC proíbe de forma expressa toda e qualquer publicidade de cunho enganoso, bem como proíbe as publicidades de cunho abusivo. Quanto a esse entendimento, temos no próprio CDC o conceito de propagandas enganosas e abusivas:

Parágrafo 1º É enganosa qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre

produtos e serviços.

Parágrafo 2º É abusiva, dentre outras a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeite valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança.

Art. 67. Fazer ou promover publicidade que sabe ou deveria saber ser enganosa ou abusiva: Pena Detenção de três meses a um ano e multa. (CDC, artigo 37 parágrafo 1º, 2º, e art. 67).

Os influenciadores digitais, enquanto intermediários na divulgação e promoção de produtos e serviços, estão integralmente subordinados às disposições do Código de Defesa do Consumidor (CDC). Ao veicular conteúdos publicitários, esses agentes assumem responsabilidades específicas previstas no artigo 36 do CDC, que determina a necessidade de identificação clara e inequívoca da publicidade, bem como a comprovação das informações veiculadas. A natureza comercial da divulgação deve ser facilmente reconhecida pelo público, sem qualquer forma de ambiguidade, omissão ou indução ao erro.

Conforme o parágrafo único do artigo 36, o fornecedor – e, por extensão, o influenciador que atua como seu canal de comunicação – deve disponibilizar os fundamentos que embasam as alegações apresentadas, incluindo:

- Informações factuais: comprovação objetiva das características e funcionalidades do produto ou serviço;
- Bases técnicas: especificações, testes, certificações ou quaisquer dados que sustentem a qualidade anunciada;
- Fundamentação científica, quando aplicável, como no caso de produtos de saúde, nutrição ou desempenho técnico.

Essas exigências visam assegurar a transparência, a veracidade e a confiabilidade das campanhas publicitárias, protegendo o consumidor contra práticas enganosas ou fraudulentas. A responsabilização do influenciador ocorre sempre que há descumprimento dessas obrigações, configurando publicidade ilícita nos termos do CDC.

Os influenciadores digitais exercem papel de garantidores da imagem dos bens e serviços que promovem, utilizando sua credibilidade e influência para persuadir o público. Essa relação de confiança pode gerar no consumidor uma percepção de segurança quanto à oferta apresentada. Todavia, quando as características anunciadas divergem da realidade, a confiança é violada, configurando infração aos princípios da transparência, lealdade e boa-fé que regem as relações de consumo.

Essa distorção informativa caracteriza uma forma de propaganda digital fraudulenta, cujo objetivo central é a obtenção de lucro às custas da boa-fé do consumidor, contrariando os fundamentos éticos que devem orientar as práticas mercadológicas. Reconhecendo a vulnerabilidade do consumidor, o ordenamento jurídico brasileiro adotou o regime de responsabilidade objetiva,

baseado na teoria do risco, previsto tanto no CDC quanto no artigo 927 do Código Civil. Nesse modelo:

- Todo fornecedor de produtos ou serviços responde pelos prejuízos causados, independentemente de dolo ou culpa;
- O exercício de atividade econômica com fins lucrativos impõe o dever de indenizar eventuais danos gerados aos consumidores.

Além disso, o artigo 7º, §1º do CDC consolida a responsabilidade solidária entre todos os agentes que participam da cadeia de divulgação comercial, de modo que:

- Cada participante responde conjuntamente por eventuais violações;
- O consumidor pode exigir reparação de qualquer um dos responsáveis, sem prejuízo do direito de buscar ressarcimento dos demais;
- A obrigação de indenizar é compartilhada entre todos os provedores da mensagem publicitária.

Esse sistema de responsabilização conjunta tem como objetivo ampliar a proteção do consumidor, especialmente no ambiente digital, onde as relações comerciais são complexas, multifacetadas e permeadas por múltiplos intermediários. Ao exigir clareza, comprovação e responsabilidade objetiva, o ordenamento brasileiro busca equilibrar o poder negocial e proteger a confiança do consumidor, promovendo segurança jurídica e ética no mercado digital.

O Prof. Flávio Tartuce e o Prof. Daniel Amorim Assumpção Neves (2017, p. 222) entende que a teoria da aparência ganha destaque quando se trata da responsabilidade civil das celebridades, dando maior importância ao princípio da boa-fé objetiva nas relações de consumo, especialmente quando uma certa porcentagem de vendas testa. Eles apontam que os consumidores vulneráveis costumam comprar produtos ou serviços que vêm de uma confiança pré- estabelecida no influenciador.

Portanto, por confiança, persuasão e integridade, no caso de propaganda ilícita, os influenciadores digitais terão responsabilidade objetiva e solidária, pois a partir do momento em que publicam uma foto ou vídeo promovendo uma marca, produto ou serviço, colocam sua reputação em risco e assume os riscos associados a esta ação. <https://martinelliguimaraes.com.br/limites-da-responsabilidade-civil-dos-influenciadores-digitais/>

O Código de Ética da Publicidade configura-se como um instrumento normativo de referência essencial para orientar a conduta profissional dos agentes envolvidos na criação, produção e veiculação de mensagens comerciais. Originalmente estabelecido em 1957, o código delineia diretrizes éticas e padrões de comportamento aplicáveis a anunciantes, agências de publicidade, veículos de comunicação e demais profissionais do setor, assegurando que a atividade publicitária se desenvolva de maneira responsável e alinhada a valores sociais fundamentais.

Entre seus objetivos centrais, destacam-se: a promoção de valores éticos essenciais para o exercício profissional, a definição de normas de integridade e transparência nas campanhas publicitárias, e a preservação de padrões de conduta que conciliem criatividade, inovação e respeito ao público consumidor.

Esse corpo regulatório pode ser compreendido como um pacto setorial, que visa estabelecer equilíbrio entre os interesses comerciais e a ética profissional, orientando práticas que promovam a confiança do público e a sustentabilidade do setor publicitário. Ao funcionar como referência normativa e orientadora, o Código de Ética da Publicidade contribui diretamente para a legitimidade, transparência e credibilidade das atividades publicitárias no Brasil, fortalecendo um ambiente de mercado mais seguro, ético e socialmente responsável.

Tudo evoluiu desde 1957 e a atualização era de fundamental importância para a atividade publicitária. Sabemos que a ética é a mesma ética de sempre, mas ela precisa ser relembrada e colocada aos nossos padrões atuais de comunicação”, explica. Ele atribui essa necessidade, por exemplo, à comunicação digital, que nas últimas décadas se fortaleceu e deu autonomia e voz à sociedade, além de acelerar o alcance e o retorno das ações publicitárias. Essa é uma realidade impensável na década de 1950, comenta o presidente da APP Vergeiro Ênio.

I. A propaganda é a técnica de criar opinião pública favorável a um determinado produto, serviço, instituição ou ideia, visando a orientar o comportamento humano das massas num determinado sentido.

II. O profissional da propaganda, cômico do poder que a aplicação de sua técnica lhe põe nas mãos, compromete-se a não a utilizar senão em campanhas que visem ao maior consumo dos bons produtos, à maior utilização dos bons serviços, ao progresso das boas instituições e à difusão de idéias sadias.

III. O profissional da propaganda, para atingir aqueles fins, jamais induzirá o povo ao erro; jamais lançará mão da inverdade; jamais disseminará a desonestidade e o vício.

IV. No desempenho do seu mister, o profissional da propaganda agirá sempre com honestidade e devotamento com seus comitentes, de modo a bem servir a eles e à sociedade.

V. Nas relações entre os seus colegas, o profissional da propaganda pautará sua conduta pela estreita observância das definições, normas e recomendações relativas à ética da profissão, restringindo sua atividade profissional ao setor de sua escolha, assim elevando, pelo respeito mútuo, pela lealdade e pela nobreza da atitude, o nível da sua profissão no País. (Disponível em: Código de Ética dos Profissionais de Propaganda, incisos I, II, III, IV, V).

A publicidade possui um caráter essencialmente persuasivo, configurando-se como uma ferramenta estratégica para a difusão de ideias, valores, conceitos e mensagens. Por meio de técnicas que exploram aspectos emocionais, cognitivos e psicológicos, a publicidade busca influenciar atitudes e comportamentos, seja incentivando o interesse por produtos e serviços, seja promovendo causas sociais, políticas ou ideológicas.

Sua presença é onipresente no cotidiano, permeando diferentes meios de comunicação, desde veículos tradicionais, como televisão, rádio e mídia impressa, até plataformas digitais e redes sociais. Esse alcance massivo confere à publicidade o poder de estimular o consumo, mas também de direcionar a adesão a compromissos, ideias e valores, independentemente de seu caráter comercial.

Além de sua função econômica e mercadológica, a propaganda desempenha papéis

sociais e políticos relevantes, podendo atuar como instrumento de informação, conscientização ou mobilização social. Sua capacidade de moldar percepções e influenciar opiniões evidencia que seu impacto ultrapassa as relações de consumo tradicionais, afetando hábitos, comportamentos e estruturas culturais.

Dessa forma, a publicidade se apresenta como um fenômeno multifacetado, cuja eficácia depende da compreensão de fatores psicológicos, sociológicos e éticos. Sua utilização responsável exige equilíbrio entre a liberdade criativa e comercial e a proteção dos direitos do público, garantindo que a persuasão não se converta em manipulação ou violação da confiança do consumidor.

Art. 5º Compreende-se por propaganda qualquer forma remunerada de difusão de ideias, mercadorias ou serviços, por parte de um anunciante identificado. LEI Nº 4.680, DE 18 DE JUNHO DE 1965, artigo 5º).

A comunicação mercadológica distingue-se de outras formas de divulgação por ter como finalidade central a promoção de produtos, serviços e instituições, utilizando estratégias integradas em múltiplas plataformas para potencializar negócios, fortalecer marcas e ampliar o alcance junto ao público-alvo. Seu objetivo primordial é consolidar a imagem corporativa, estimular a aquisição de bens e serviços e criar experiências memoráveis que reforcem a identidade da marca. Para tanto, recorre a diversos meios de comunicação, incluindo veículos tradicionais (jornais, revistas, rádio e televisão), mídias digitais (sites, redes sociais, aplicativos) e mídias exteriores, de forma a maximizar a exposição e o engajamento com diferentes segmentos do público.

Por meio de uma abordagem persuasiva, segmentada e estratégica, o marketing publicitário não se limita a gerar aumento nas vendas, mas também busca construir e consolidar a reputação e o valor simbólico da marca no mercado. A atuação integrada entre veículos tradicionais e digitais, incluindo formatos interativos e personalizados, visa estabelecer conexões significativas e duradouras com consumidores potenciais, potencializando o relacionamento e a fidelização.

Segundo Philip Kotler, referência mundial em marketing, essa disciplina combina dimensões técnicas e criativas para criar, comunicar e entregar valor, atendendo às necessidades de públicos específicos de maneira lucrativa. O marketing envolve a identificação de demandas e lacunas de mercado, a avaliação do potencial comercial e financeiro das oportunidades, a seleção estratégica de nichos e segmentos prioritários e a desenvolvimento de soluções adaptadas a cada perfil de consumidor.

A expansão do capitalismo industrial proporcionou acesso ampliado da população a bens de consumo, enquanto os avanços tecnológicos e midiáticos intensificaram o estímulo ao consumo global. Este cenário, embora dinâmico economicamente, provocou impactos sociais e ambientais significativos devido à ausência de práticas sustentáveis de consumo. Um exemplo clássico é a obsolescência programada, estratégia empresarial que reduz propositalmente a vida útil de produtos,

incentivando a substituição precoce por meio de campanhas publicitárias agressivas. Essa prática não apenas aumenta significativamente os resíduos, sobretudo eletrônicos, como também eleva a pegada ecológica, ampliando o consumo energético e as emissões poluentes.

Para mitigar esses efeitos, torna-se essencial implementar educação consumerista desde a educação básica, aliada a políticas públicas que promovam:

- Pesquisas e inovações em tecnologias sustentáveis;
- Parcerias com veículos de comunicação para estimular consumo responsável;
- Normas e regulamentações que desincentivem práticas predatórias e abusivas no mercado.

O grande desafio contemporâneo consiste em conciliar o potencial econômico da publicidade com a sustentabilidade socioambiental, garantindo que o estímulo ao consumo não comprometa o equilíbrio ambiental nem os princípios éticos que devem orientar a atividade mercadológica no século XXI. Com referidas considerações há de se ressaltar que os conceitos de propaganda e publicidade podem ser usados como sinônimos, de acordo com o renomado escritor Rizzato Nunes:

Tomado pela etimologia, vê-se que o termo “propaganda” tem origem no latim ‘propaganda, do gerúndio de ‘propagare’, ‘coisas que devem ser propagadas’. Donde afirmar-se que a palavra comporta o sentido de propagação de princípios, idéias, conhecimentos ou teorias. O vocábulo ‘publicidade’, por sua vez, aponta para a qualidade daquilo que é público ou do que é feito em público. Os dois vocábulos podem ser usados como sinônimos. A própria Constituição Federal não faz distinção. Assim, por exemplo, ela fala em ‘propaganda’ (art. 220, §3, II), ‘propaganda comercial’ (art. 22, I), ‘publicidade’ (art. 37, caput e § 1º). XXIX, e § 4º do art. 220), ‘publicidade dos atos processuais’ (art. 5º, LX).
NUNES, Luís Antônio Rizzato. Curso de Direito do Consumidor: com exercícios. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

Desta maneira, tais dispositivos têm como finalidade garantir que os anunciantes apresentem informações sobre seus produtos ou serviços de forma transparente, precisa e acessível, evitando qualquer forma de ambiguidade ou omissão. O objetivo é assegurar que a parte mais vulnerável da relação de consumo – o consumidor – não seja induzida ao erro, promovendo práticas comerciais éticas e respeitando os princípios de boa-fé, transparência e equilíbrio contratual que regem o Código de Defesa do Consumidor.

Além disso, a aplicação desses termos contribui para fortalecer a confiança entre fornecedores e consumidores, criando um ambiente de mercado mais seguro e previsível, em que decisões de compra possam ser tomadas com informação adequada, racionalidade e

clareza, sem exploração da vulnerabilidade ou manipulação da percepção do público.

4. O Crescimento do comércio eletrônico e a atuação dos influenciadores digitais

A era digital provocou transformações profundas na sociedade, estabelecendo novos paradigmas culturais, econômicos e comunicacionais. O avanço das tecnologias digitais possibilitou a migração de diversas atividades para o ambiente virtual, gerando oportunidades inéditas de trabalho, comércio, educação e entretenimento. Exemplos claros dessa transformação incluem a educação a distância, o comércio eletrônico e a produção de conteúdos digitais em redes sociais, recursos que se tornaram essenciais no cotidiano contemporâneo.

O ambiente virtual constitui um espaço democrático e acessível, permitindo que empreendedores ofereçam soluções inovadoras com praticidade e alcance potencialmente global. Plataformas digitais disponibilizam ferramentas acessíveis – muitas vezes gratuitas ou com custos reduzidos em comparação aos meios tradicionais – possibilitando que qualquer indivíduo ou pequena empresa se estabeleça e participe do mercado digital de forma competitiva.

A publicidade online revolucionou a forma como as marcas se conectam com seus públicos. Nesse contexto surgiram os criadores de conteúdo digital, indivíduos que conquistaram relevância por sua autenticidade, especialização e capacidade de engajamento. Esses profissionais atuam como intermediários entre empresas e consumidores, funcionando como embaixadores de marcas e formadores de opinião.

Os chamados influenciadores digitais são pessoas que produzem conteúdos na internet e exercem elevado poder de persuasão sobre seus seguidores. Ao recomendar produtos ou serviços, eles estabelecem relações jurídicas de consumo, assumindo responsabilidades civis e legais previstas no ordenamento jurídico brasileiro. Ao promover determinado bem ou serviço em detrimento de alternativas existentes, o influenciador utiliza sua credibilidade e autoridade percebida para induzir o consumidor à aquisição, transformando-se em vetor de confiança e, ao mesmo tempo, em potencial risco para o público.

É recorrente observar a promoção de produtos de emagrecimento, estética ou saúde com alegações exageradas, prometendo resultados rápidos e garantidos, muitas vezes sem efeitos adversos. Nessas situações, os consumidores são persuadidos por técnicas de marketing altamente persuasivas e podem ser induzidos a adquirir produtos que não cumprem o prometido, sofrendo prejuízos financeiros e emocionais. Situações semelhantes ocorrem com métodos de enriquecimento rápido, apostas ou investimentos com suposta rentabilidade garantida, onde a combinação entre a autoridade do influenciador e a expectativa de lucro fácil leva muitos consumidores a comprometer recursos essenciais, ocasionando perdas significativas.

A vulnerabilidade do público diante dessas práticas é explorada por criadores de conteúdo, que, ao promover estratégias de alto risco ou produtos milagrosos, geram armadilhas financeiras e emocionais. A falta de informação sobre direitos e mecanismos de proteção agrava a situação, uma vez que muitos consumidores desconhecem os canais adequados para denúncia ou indenização, permitindo que práticas abusivas sejam perpetuadas no mercado digital.

Outro problema recorrente envolve a promoção de produtos como vestuário, calçados e acessórios sem divulgação de informações essenciais – tais como especificações técnicas, composição e preços. Essa prática, conhecida popularmente como “chama no direct”, obriga o consumidor a buscar informações por mensagens privadas, configurando violação dos princípios de transparência e boa-fé previstos no Código de Defesa do Consumidor (CDC). Ao omitir dados básicos, o influenciador compromete a comparação de preços e características, dificultando decisões de consumo conscientes.

O artigo 37 do CDC, em seus parágrafos 1º, 2º e 3º, estabelece que a propaganda deve ser clara, objetiva e não enganosa, sem mensagens subliminares, informando de forma completa as características do produto, como quantidade, composição, origem, preço e demais dados relevantes ao consumidor.

Diante de práticas publicitárias enganosas ou abusivas, o consumidor prejudicado deve reunir documentação comprobatória, incluindo comprovantes de pagamento e registros de reclamações, e formalizar denúncia junto aos órgãos de defesa do consumidor, como os PROCONs. Conforme o artigo 67 do CDC, tais condutas podem gerar sanções penais (detenção de 3 meses a 1 ano) e administrativas (multas), além do direito à restituição financeira ou substituição do produto/serviço. Esses instrumentos jurídicos não apenas visam reparar danos individuais, mas também coibir novas infrações, promovendo equilíbrio nas relações de consumo e confiança no mercado digital.

A Lei nº 8.078/1990, que instituiu o CDC, constitui norma basilar do ordenamento jurídico brasileiro, estabelecendo diretrizes e princípios norteadores para todas as relações de consumo. Seu caráter principiológico permite a adaptação da norma às peculiaridades de cada caso concreto, considerando a realidade fática e os elementos específicos da relação consumerista. O diploma legal utiliza conceitos jurídicos abertos – como hipossuficiência, abusividade e desproporcionalidade contratual – que exigem análise individualizada, possibilitando aos julgadores fundamentar suas decisões na prática jurídica consolidada e nos valores sociais contemporâneos.

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. (CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, 2014, pág. 54).

O Código de Defesa do Consumidor (CDC) estabelece um arcabouço normativo abrangente destinado a regular as práticas publicitárias, com o propósito central de proteger a parte mais vulnerável da relação de consumo – o consumidor. Entre os princípios fundamentais que norteiam essas normas, destacam-se:

- Boa-fé objetiva (art. 51, IV), que exige conduta leal e ética por parte dos fornecedores;
- Transparência (art. 30), garantindo clareza na divulgação de informações sobre produtos e serviços;
- Dever de informação (art. 6º, III), assegurando que o consumidor receba dados completos e precisos;
- Segurança do consumidor (arts. 8 a 10, 12 §1º e 14 §1º), impondo padrões que minimizem riscos à saúde, integridade física e econômica;
- Proteção à vulnerabilidade (art. 6º, VIII e art. 4º, I), reconhecendo o desequilíbrio inerente entre fornecedores e consumidores;

O sistema consumerista brasileiro prevê ainda mecanismos processuais e corretivos que reforçam a efetividade dessas normas, como:

- A inversão do ônus da prova (art. 38), que facilita a defesa do consumidor em litígios;
- A obrigação de comprovação das alegações publicitárias (art. 36, parágrafo único), assegurando que informações veiculadas possuam respaldo factual, técnico ou científico;
- Medidas corretivas para publicidade enganosa ou abusiva (art. 56, XII), como retratação pública, substituição de produtos ou restituição de valores.

Esses dispositivos formam um sistema integrado de tutela consumerista, orientado a equilibrar as relações entre fornecedores e consumidores, promovendo transparência, confiança e responsabilidade no mercado, além de coibir abusos e fraudes que possam comprometer a integridade e os direitos da parte vulnerável.

Não se há de confundir a liberdade outorgada ao aplicador da norma em face das cláusulas gerais e dos conceitos jurídicos indeterminados, com juízo discricionário porque os princípios vão condicionar a atividade do intérprete lhe impondo rumos e limites que não podem ser contrariados. (Cavaliere Filho. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-principiologia-do-cdc-os-principios-norteadores-das-relacoes-de-consumo-vulnerabilidade-boafefe-e-equidade/1150266490>. Acesso em: 18 de maio de 2023).

Uma oferta consiste em uma comunicação, anúncio ou mensagem publicitária que transmite informações de forma ampla e objetiva, com o propósito de gerar expectativas

concretas e motivar o interesse do consumidor. Trata-se de um instrumento capaz de criar desejo e orientar decisões de compra, estabelecendo um vínculo entre as expectativas do público e as condições apresentadas pelo fornecedor.

Quando a informação veiculada é exata e precisa, o fornecedor assume o dever de cumpri-la integralmente, sendo essa comunicação considerada parte integrante do contrato, mesmo que de forma implícita. Para garantir eficácia e segurança jurídica, a oferta deve obedecer a critérios específicos: ser clara, detalhada, ostensiva, de fácil compreensão e apresentada na língua portuguesa, de modo a evitar ambiguidades e indução ao erro.

Em termos jurídicos, a oferta funciona como uma garantia de previsibilidade e transparência nas relações de consumo, assegurando que o consumidor possa basear suas escolhas em informações confiáveis e verificáveis. Além disso, seu correto cumprimento reforça o princípio da boa-fé objetiva, consolidando a confiança no mercado e prevenindo práticas comerciais enganosas ou abusivas.

Art. 30. Toda informação ou publicidade, suficientemente precisa, veiculada por qualquer forma ou meio de comunicação com relação a produtos e serviços oferecidos ou apresentados, obriga o fornecedor que a fizer veicular ou dela se utilizar e integra o contrato que vier a ser celebrado.

Art. 31. A oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores.

Parágrafo único. As informações de que trata este artigo, nos produtos refrigerados oferecidos ao consumidor, serão gravadas de forma indelével. (Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990, artigos 30 e 31, CDC).

A recusa injustificada do fornecedor em cumprir uma oferta comercial, obrigando o consumidor a recorrer ao Judiciário para ver seu direito reconhecido, configura dano moral, na medida em que gera sofrimento, frustração e abalo à confiança do consumidor. Esse cenário ocorre quando há divergência entre o produto ou serviço prometido e aquele efetivamente fornecido, caracterizando violação direta aos princípios basilares do Código de Defesa do Consumidor (CDC).

Conforme o artigo 35 do CDC, o consumidor lesado dispõe de três alternativas para resguardar seus direitos:

- Exigir o cumprimento forçado da oferta nos termos exatos divulgados (inciso I);
- Aceitar produto ou serviço equivalente, com eventual ajuste de preço, caso necessário (inciso II);
- Rescindir o contrato, com devolução integral dos valores pagos, acrescidos de correção monetária, além da possibilidade de indenização por perdas e danos (inciso III).

É importante diferenciar dois conceitos fundamentais no direito consumerista: vulnerabilidade e hipossuficiência. A vulnerabilidade é presumida em todas as relações de consumo, refletindo a posição naturalmente desigual do consumidor frente ao fornecedor. Já a hipossuficiência refere-se a situações específicas de desequilíbrio, seja técnico, seja econômico. Assim, embora todo consumidor seja considerado vulnerável por lei, nem sempre se encontrará em condição de hipossuficiência.

A hipossuficiência tem duas aplicações jurídicas principais:

- Critério para inversão do ônus da prova, transferindo ao fornecedor a responsabilidade de demonstrar a veracidade de suas alegações;
- Fundamento para concessão de assistência judiciária gratuita, beneficiando economicamente necessitados, conforme disposto no art. 6º, VIII do CDC.
- O ordenamento jurídico consumerista institui um sistema de proteção múltipla, abrangendo desde a garantia do cumprimento das ofertas até mecanismos processuais destinados a corrigir as assimetrias existentes nas relações de consumo. Essa estrutura visa assegurar tratamento justo e equilibrado para todas as partes envolvidas, promovendo equidade e segurança jurídica.

A efetividade desses princípios depende não apenas do conhecimento e conscientização por parte dos consumidores, mas também da atuação eficiente e coordenada dos órgãos de fiscalização. O reforço da educação consumerista e a divulgação das ferramentas de proteção são essenciais para coibir práticas abusivas, garantindo que as relações de consumo ocorram de maneira ética, transparente e equilibrada.

5. Conclusão

O presente estudo evidenciou que o direito do consumidor enfrenta desafios inéditos na era digital, sobretudo diante das novas modalidades de publicidade enganosa e abusiva promovidas por influenciadores digitais. A análise demonstrou que o ambiente virtual não apenas reproduz práticas comerciais historicamente inadequadas, mas as intensifica por

meio de algoritmos sofisticados, estratégias de persuasão e vínculos de confiança estabelecidos entre criadores de conteúdo e seus seguidores.

Um dos achados mais relevantes desta pesquisa foi a constatação de que a vulnerabilidade do consumidor digital está intimamente associada à falta de letramento midiático. Estudos do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) indicam que cerca de 62% dos brasileiros não conseguem identificar anúncios disfarçados em redes sociais, revelando uma fragilidade crítica frente às mensagens publicitárias modernas. Esse cenário evidencia a necessidade de políticas públicas que ultrapassem a mera regulação normativa, incorporando programas de educação digital desde os níveis iniciais de ensino. Experiências internacionais, como as da Finlândia e do Canadá, que incorporaram disciplinas de alfabetização midiática em seus currículos escolares, mostram resultados expressivos no desenvolvimento da capacidade crítica de seus cidadãos frente a conteúdos comerciais.

A pesquisa também ressaltou a defasagem do marco regulatório brasileiro. Enquanto o Código de Defesa do Consumidor (CDC) completa mais de três décadas, as plataformas digitais evoluem constantemente, lançando novas estratégias de publicidade a cada atualização de algoritmos. Embora a autorregulação do CONAR seja relevante, sua eficácia é limitada sem a implementação de:

- I - Fiscalização em tempo real;
- II - Sanções proporcionais ao alcance viral das infrações;
- III - Obrigatoriedade de transparência algorítmica.

Além da atuação estatal, a pesquisa identificou que as plataformas digitais precisam assumir responsabilidade ativa, por meio de sistemas automatizados de verificação de conteúdos patrocinados, mecanismos de denúncia acessíveis e parcerias estruturadas com órgãos de proteção ao consumidor. Por sua vez, os influenciadores devem reconhecer que sua função vai além do entretenimento: são agentes econômicos com obrigações legais claras, e casos recentes de condenações por publicidade enganosa envolvendo criptomoedas demonstram que o Poder Judiciário acompanha atentamente essas novas dinâmicas.

A partir da análise realizada, propõem-se três eixos estratégicos de intervenção:

- Modernização legislativa: atualização do CDC para contemplar especificidades do comércio digital e novas formas de publicidade;

- Governança algorítmica: maior controle sobre sistemas de recomendação e promoção de conteúdo, garantindo transparência e rastreabilidade;
- Empoderamento digital do consumidor: implementação de programas educacionais em larga escala para promover consumo consciente, crítico e seguro.

Os dados analisados sugerem que o Brasil se encontra em uma encruzilhada decisiva: ou evoluímos para um modelo de consumo digital pautado pela ética, transparência e proteção efetiva, ou presenciaremos a erosão progressiva da confiança nas relações comerciais online. A urgência desta escolha é inegável e demanda ação conjunta de legisladores, órgãos fiscalizadores, plataformas digitais, influenciadores e sociedade civil.

Finalmente, esta pesquisa abre caminho para investigações futuras sobre o impacto da inteligência artificial nas relações de consumo, o uso de big data e analytics na fiscalização em tempo real e a análise de modelos internacionais de regulação digital que possam ser adaptados ao contexto brasileiro. O direito do consumidor no século XXI exige não apenas adaptação normativa, mas reformulação estratégica, reconhecendo que, no ambiente digital, informar é tão relevante quanto regular, e educar é tão crucial quanto punir.

6. REFERÊNCIAS

ECONOMIA UOL. **Como funciona o Conar? Para que ele serve? Como fazer uma denúncia?**. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/faq/como-funciona-o-conar-para-que-ele-serve-como-fazer-uma-denuncia.htm>. Acesso em: 01 de março de 2025.

PORTAL RESOLVVI. **Delegacia do Consumidor**: saiba tudo sobre o Decon. Disponível em: <https://portal.resolvvi.com/delegacia-do-consumidor-saiba-tudo-sobre-o-decon/>. Acesso em: 23 de agosto de 2025.

MODELO INICIAL. **O papel do Procon**. Disponível em: <https://modeloinicial.com.br/artigos/papel-procon>. Acesso em: 24 de agosto de 2025.

MELO, Nehemias Domingos. **A principiologia do CDC**: os princípios norteadores das relações de consumo - Vulnerabilidade, Boa-fé e Equidade. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/87774/a-principiologia-do-cdc-os-principios-norteadores-das-relacoes-de-consumo-vulnerabilidade-boa-fe-e-equidade>. Acesso em: 24 de agosto de 2025.

MORAIS, Lecimar. **A proteção constitucional do direito do consumidor**. Disponível em: <https://direitoreal.com.br/artigos/a-protecao-constitucional-do-direito-do-consumidor>. Acesso em: 24 de agosto de 2025.

AURUM. **Responsabilidade objetiva do CDC.** Disponível em: <https://www.aurum.com.br/blog/responsabilidade-objetiva-do-cdc/#:~:text=Subjetiva%3A%20leva%20em%20considera%C3%A7%C3%A3o%20a,aquele%20que%20causou%20o%20dano..> Acesso em: 25 de agosto de 2025.

APPBRASIL. **Código de Ética.** Disponível em: <https://appbrasil.org.br/servicos-e-manuais/codigo-de-etica/>. Acesso em: 25 de agosto de 2025.

CENP. **Código de Ética do Profissional de Propaganda.** Disponível em: <https://cenp.com.br/documentos-cenp/codigo-de-etica-do-profissional-de-propaganda/>. Acesso em: 25 de agosto de 2025.

FIA. **O que é marketing?** Disponível em: <https://fia.com.br/blog/o-que-e-marketing/>. Acesso em: 26 de agosto de 2025.

VIVENDO BAURU. **Qual é o principal objetivo da propaganda?** Disponível em: <https://www.vivendobauru.com.br/qual-e-o-principal-objetivo-da-propaganda/>. Acesso em: 25 de agosto de 2025.

SOUSA, Antonia D'Avila Timbo de. **Publicidade abusiva e seus efeitos sobre o consumidor.** Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/52126/publicidade-abusiva-e-seus-efeitos-sobre-o-consumidor>. Acesso em: 26 de agosto de 2025.

DESCOMPLICA. **Modelo de redação:** Os impactos da propaganda no Brasil contemporâneo. Disponível em: <https://descomplica.com.br/blog/modelo-de-redacao-os-impactos-da-propaganda-no-brasil-contemporaneo/>. Acesso em: 26 de agosto de 2025.

HOTMART. **Mercado digital:** o que é, como funciona e como entrar. Disponível em: <https://hotmart.com/pt-br/blog/mercado-digital#t1>. Acesso em: 26 de agosto de 2025.

Opinion Box. **O que é influencer marketing?** Entenda essa estratégia de marketing digital. Disponível em: <https://blog.opinionbox.com/influencer>. Acesso em: 26 de agosto de 2025.

EBRADI. **Direito do consumidor:** características legais da oferta. Disponível em: <https://ebradi.jusbrasil.com.br/artigos/604418729/direito-do-consumidor-caracteristicas-legais-da-oferta>. Acesso em: 26 de agosto de 2025.

GASPARATTO, Ana Paula Gilio; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra; EFING, Antônio Carlos. **Responsabilidade civil dos influenciadores digitais.** Revista Jurídica Cesumar janeiro/abril 2019, v. 19, n. 1, p. 72. Acesso em 26 de agosto de 2025.

NUNES, Luis Antonio Rizzato. **Curso de Direito do Consumidor:** com exercícios. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DOAÇÃO DE BENS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Luciana Tinoco Machado

Acadêmica da Faculdade Prime. E-mail: tinocol687@gmail.com

RESUMO

A doação de bens à Administração Pública é um tema de crescente relevância no direito administrativo brasileiro, representando um mecanismo essencial para a otimização dos recursos públicos e a satisfação do interesse coletivo, mas que carece de regulamentação uniforme e de diretrizes claras para sua efetivação. O presente trabalho teve como objetivo analisar o regime jurídico da doação de bens móveis e imóveis por particulares e empresas ao Poder Público, identificando os requisitos legais, as vedações e os procedimentos administrativos aplicáveis. A metodologia empregada foi a pesquisa bibliográfica e documental, com análise da legislação federal, da jurisprudência dos tribunais superiores e da doutrina especializada. Os resultados indicaram que a doação, embora seja um ato de liberalidade, está estritamente vinculada ao interesse público e exige a observância de formalidades como a avaliação prévia e a aceitação por autoridade competente, sendo a ausência de um marco regulatório único a principal dificuldade. Conclui-se que a doação de bens é um instrumento válido e eficaz de colaboração, mas a sua segurança jurídica e eficiência dependem da adoção de normas internas claras e da estrita observância dos princípios da legalidade e da supremacia do interesse público.

Palavras-chave: Doação de bens. Administração pública. Regime jurídico. Interesse público.

ABSTRACT

The donation of assets to the Public Administration is a topic of growing relevance in Brazilian administrative law, representing an essential mechanism for optimizing public resources and satisfying the collective interest, but one that lacks uniform regulation and clear guidelines for its effectiveness. The present work aimed to analyze the legal regime for the donation of movable and immovable assets by private individuals and companies to the Public Power, identifying the legal requirements, prohibitions, and applicable administrative procedures. The methodology employed was bibliographic and documentary research, with an analysis of federal legislation, the jurisprudence of the superior courts, and specialized doctrine. The results indicated that the donation, although an act of liberality, is strictly linked to the public interest and requires the observance of formalities such as prior appraisal and acceptance by the competent authority, with the absence of a single regulatory framework being the main difficulty. It is concluded that the donation of assets is a valid and effective instrument of collaboration, but its legal certainty and efficiency depend on the adoption of clear internal rules and the strict observance of the principles of legality and the supremacy of the public interest.

Keywords: Asset Donation. Public Administration. Legal Regime. Public Interest.

Data de Submissão: 10 de dezembro de 2025.

1 INTRODUÇÃO

A gestão do patrimônio público é um tema de crescente relevância no Direito Administrativo brasileiro, especialmente no que tange à alienação de bens pela Administração Pública. Tradicionalmente regida por princípios de estrita legalidade e interesse público, a alienação de bens móveis e imóveis passou por importantes transformações com a promulgação de novas normas.

O presente trabalho se insere neste contexto ao analisar a doação de bens à Administração Pública, um tema que ganhou novos contornos com a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos). Esta lei, em seu Art. 76, estabelece as condições para a alienação de bens, incluindo a doação, que é permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de oportunidade e conveniência socioeconômica.

Paralelamente, o Decreto nº 9.764/2019 2, que dispõe sobre o recebimento de doações de bens móveis e de serviços de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, estabeleceu um regime específico para doações, notadamente ao prever que o recebimento deve ser sem ônus ou encargos para a Administração Pública Federal.

A coexistência e a aplicação dessas normas geram um complexo cenário jurídico, especialmente quando se considera a autonomia e as especificidades de cada Poder. Diante do arcabouço normativo, surge a questão central que impulsiona esta pesquisa: Qual o impacto da Lei nº 14.133/2021 na doação de bens à Administração Pública e, em particular, qual a justificativa para a inaplicabilidade do regime restritivo do Decreto nº 9.764/2019 ao Poder Judiciário, considerando a natureza de suas atividades e a necessidade de flexibilidade na gestão patrimonial?

A hipótese central deste estudo é que a Lei nº 14.133/2021 consolida a possibilidade de doação de bens móveis pela Administração Pública com maior foco no interesse social e na avaliação socioeconômica, superando a rigidez de normas anteriores.

Adicionalmente, argumenta-se que o Decreto nº 9.764/2019, ao limitar o recebimento de doações a bens “sem ônus ou encargos”, possui um escopo de aplicação restrito ao Poder Executivo Federal, sendo inaplicável ao Poder Judiciário em razão da sua autonomia administrativa e da necessidade de receber bens com encargos para o cumprimento de suas finalidades institucionais, como a modernização de suas estruturas e a melhoria da prestação jurisdicional.

Analisar o regime jurídico da doação de bens à Administração Pública Federal à luz da Lei nº 14.133/2021 e demonstrar a inaplicabilidade do Decreto nº 9.764/2019 ao Poder Judiciário, propondo uma interpretação que harmonize a legislação com a autonomia e as necessidades específicas deste Poder.

1. Examinar os fundamentos jurídicos da doação no Direito Civil e no Direito Administrativo, com ênfase na distinção entre doação pura e doação com encargos.
2. Detalhar o regime jurídico da doação de bens móveis na Administração Pública Federal, conforme a Lei nº 14.133/2021.

3. Analisar o escopo e as restrições impostas pelo Decreto nº 9.764/2019, especialmente no que tange ao recebimento de doações com encargos.
4. Justificar a inaplicabilidade do Decreto nº 9.764/2019 ao Poder Judiciário, com base em sua autonomia administrativa e nas peculiaridades de sua prestação institucional.
5. Justificar a inaplicabilidade do Decreto nº 9.764/2019 ao Poder Judiciário, com base em sua autonomia administrativa e nas peculiaridades de sua prestação institucional.

A relevância deste estudo reside na sua contribuição para a segurança jurídica e para a eficiência da gestão patrimonial no setor público. A doação de bens, quando bem regulamentada, é um instrumento essencial para a otimização de recursos e para o atendimento do interesse social.

A análise da inaplicabilidade do Decreto nº. 9.764/2019 ao Poder Judiciário é crucial, pois permite que este Poder utilize a doação com encargos como uma ferramenta legítima para a obtenção de bens e serviços, sem as amarras de uma norma que não considerou suas especificidades. O trabalho visa, portanto, preencher uma lacuna doutrinária e auxiliar na tomada de decisões administrativas e no controle externo.

O presente trabalho adotará a abordagem qualitativa e o método de pesquisa dedutivo. A pesquisa incluirá técnica será a pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. A pesquisa bibliográfica consistirá na análise de doutrina especializada em Direito Administrativo, Direito Civil e Direito Financeiro, bem como artigos científicos pertinentes à abordagem. A pesquisa documental incluirá a análise da legislação (Lei nº 14.133/2021, Decreto nº 9.764/2019), entre outros) e jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a matéria.

DESENVOLVIMENTO

Conceito de doação no Direito Civil: A doação, no âmbito do Direito Civil brasileiro, é um contrato tipificado e regulamentado pelos artigos 538 a 564 do Código Civil de 2002. Conforme o Art. 538, “Considera-se doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra”. Trata-se, portanto, de um negócio jurídico unilateral, gratuito e consensual, que se aperfeiçoa com a manifestação de vontade do doador em transferir um bem ou vantagem e a aceitação do donatário. A liberalidade é a essência da doação, caracterizando-se pela intenção do doador de beneficiar o donatário sem exigir contraprestação equivalente¹.

Doutrinadores como Carlos Roberto Gonçalves² destacam que a doação é um contrato benéfico, pois gera vantagem para uma das partes (o donatário) e ônus para a outra (o doador). No entanto, essa gratuidade não impede a imposição de condições ou encargos, que serão abordados em detalhes nas próximas seções. A doação pode ter como objeto bens móveis ou imóveis, direitos ou vantagens, desde que sejam passíveis de avaliação econômica

¹ BRASIL. Lei n. 10.406, de 09 de janeiro de 2020. **Diário Oficial da União**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

² GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro - Vol. 3**. 18 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

e estejam no patrimônio do doador. A forma da doação varia conforme o bem doado: para bens imóveis de valor superior a trinta salários mínimos, exige-se escritura pública; para bens móveis de pequeno valor, a tradição (entrega) pode suprir a forma escrita³.

É fundamental compreender que a doação é um ato de disposição patrimonial que, uma vez aceito, torna-se irrevogável, salvo as exceções previstas em lei, como a ingratidão do donatário ou o descumprimento de encargo. A aceitação do donatário é crucial para a formação do contrato, podendo ser expressa, tácita ou presumida, dependendo das circunstâncias. A capacidade das partes também é um requisito essencial, devendo o doador ter capacidade para dispor de seus bens e o donatário para recebê-los.

Doação pura e doação com encargos: distinções: A doação, em sua essência, é um ato de liberalidade. Contudo, o Código Civil brasileiro permite diferentes modalidades que se distinguem pela presença ou ausência de condições ou ônus impostos ao donatário. As principais modalidades que merecem destaque para este estudo são a doação pura e a doação com encargos (ou modal).

A doação pura e simples é aquela que se caracteriza pela ausência de qualquer condição, termo ou encargo. É a manifestação mais direta da liberalidade do doador, que transfere o bem ou vantagem ao donatário sem qualquer ônus ou exigência em contrapartida. Nesse tipo de doação, o donatário recebe o bem de forma irrestrita, sem que haja qualquer obrigação a ser cumprida para a manutenção da doação. É um ato de generosidade desinteressada, onde o único propósito é beneficiar o donatário⁴.

Por outro lado, a doação com encargos, também conhecida como doação modal ou onerosa, é aquela em que o doador impõe ao donatário uma obrigação ou ônus a ser cumprido. Essa obrigação pode ser em benefício do próprio doador, de terceiro ou do interesse geral⁵. O encargo não descaracteriza a liberalidade da doação, pois a obrigação imposta não representa uma contraprestação equivalente ao valor do bem doado, mantendo-se a essência gratuita do contrato. No entanto, o descumprimento do encargo pode levar à revogação da doação, conforme previsto no Art. 555 do Código Civil⁶. As distinções fundamentais entre a doação pura e a doação com encargos podem ser sumarizadas da seguinte forma:

Tabela 1 — Modalidade de Doação de Bens

Característica	Doação Pura e Simple	Doação com Encargos (Modal)
Liberdade	Plena e incondicional	Presente, mas com uma obrigação acessória

³ BRASIL. Lei n. 10.406, de 09 de janeiro de 2022. Código Civil. Art. 541. **Diário Oficial da União**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

⁴ ESTRATÉGIA CONCURSOS. **Modalidades de doação**. Disponível em: <https://www.estrategiaconcursos.com.br/blog/modalidades-doacao/>. Acesso em: 10 out. 2025.

⁵ LEGALE. **Doação com encargo**. Disponível em: <https://legale.com.br/blog/doacao-com-encargo/>. Acesso em: 10 out. 2025.

⁶ BRASIL. Lei n. 10.406.

Obrigações	Nenhuma obrigação imposta ao donatário	Donatário assume um ônus ou obrigação
Revogação	Somente por ingratidão do donatário (Art. 557, CC)	Por ingratidão ou descumprimento do encargo (Art. 555, CC)
Natureza	Ato de desinteressada generosidade	Ato de generosidade com finalidade específica

Fonte: O autor (2025).

Maria Helena Diniz⁷ enfatiza que o encargo é uma restrição à liberalidade, mas não a anula. Ele serve como um modo de o doador assegurar que a doação terá uma finalidade específica, sem que isso se confunda com uma condição. A condição subordina a aquisição ou a perda de um direito a um evento futuro e incerto, enquanto o encargo impõe uma obrigação ao donatário, mas não suspende a aquisição do direito nem o resolve, salvo se expressamente estipulado como condição resolutiva. A doação com encargos é de particular interesse para a Administração Pública, pois permite que o ente público receba bens vinculados a uma finalidade específica, alinhada ao interesse público, como a construção de uma escola, a manutenção de um parque ou a prestação de um serviço social.

Natureza jurídica da doação com encargos: A natureza jurídica da doação com encargos é um ponto crucial para a compreensão de sua aplicação, especialmente no contexto da Administração Pública. Embora o encargo imponha uma obrigação ao donatário, ele não transforma a doação em um contrato bilateral oneroso. A doação com encargo mantém sua natureza jurídica de contrato gratuito e unilateral, pois a liberalidade do doador permanece como elemento central. O encargo é um elemento accidental do contrato, uma cláusula que restringe a liberdade, mas não a anula⁸.

Para a doutrina majoritária, o encargo não representa uma contraprestação, mas sim um ônus ou modo que o doador impõe ao donatário. Como ensina Maria Helena Diniz, o encargo não desnatura a característica de liberalidade e se concentra no cumprimento de um objetivo de interesse geral ou em benefício do próprio doador. No entanto, a obrigação imposta pelo encargo é vinculante para o donatário, e seu descumprimento pode levar à revogação da doação condicionada, devendo, portanto, preservar a intenção de beneficiar o donatário⁹.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem reiteradamente afirmado que o encargo não desnatura a natureza gratuita da doação, mas seu descumprimento pode ensejar a revogação do contrato. A ação para exigir o cumprimento do encargo ou a revogação é de

⁷ DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**, Volume 3: Teoria das Obrigações Contratuais e Extracontratuais. 37. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

⁸ MIGALHAS. **Doação com encargo e a eficácia contra terceiros e o registro de imóveis**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notarias-e-registraris/334813/doacao-com-encargo-e-a-eficaciacontra-terceiros-e-o-registro-de-imoveis>. Acesso em: 10 out. 2025.

⁹ JUSBRASIL. **Doação modal: Conceito, fundamento jurídico e consequências do descumprimento do encargo**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/doacao-modal-conceito-fundamento-juridico-e-consequencias-do-descumprimento-do-encargo/1621933273>. Acesso em: 10 out. 2025.

responsabilidade do doador, de seus herdeiros ou, em se tratando de interesse público, do Ministério Público, se o encargo for de interesse geral¹⁰.

É importante distinguir encargo de condição. Enquanto a condição subordina a eficácia ou os efeitos do contrato a um evento futuro e incerto, o encargo impõe uma obrigação acessória que não depende de evento incerto. O encargo apenas orienta o uso e o destino da coisa doada, podendo estar sujeita a suspensão ou revogação parcial, caso haja a ausência de cumprimento. No caso da doação com encargo, o descumprimento de encargo pode levar, não à resolução imediata da doação, sendo necessária a propositura de ação judicial para sua revogação¹¹.

No contexto da Administração Pública, a doação com encargos adquire uma relevância ainda maior. As necessidades inerentes ao serviço público tornam essencial que determinados bens recebidos por doação sejam vinculados a uma finalidade pública específica. Assim, o encargo permite que o ente público tenha maior segurança jurídica quanto ao alcance dos objetivos de sua coletividade. Por exemplo, um bem doado para a construção de uma escola deve necessariamente ser utilizado para tal finalidade, não podendo ser desviado para outro fim. Nesse caso, o encargo garante a destinação efetiva para o bem-estar social.

Requisitos e efeitos jurídicos: A doação com encargos, para ser válida e produzir seus efeitos jurídicos, deve observar uma série de requisitos, tanto de ordem geral, aplicáveis a todos os negócios jurídicos, quanto específicos da doação e da imposição de encargos.

O descumprimento desses requisitos pode levar à nulidade ou anulabilidade do ato, ou à revogação da doação.

Requisitos para a doação com encargos:

1. Capacidade das partes: Tanto o doador quanto o donatário devem ser civilmente capazes. O doador deve ter capacidade para dispor de seus bens, e o donatário para aceitá-los. No caso da Administração Pública, a capacidade do donatário é determinada pela inerência à sua personalidade jurídica, mas a aceitação deve ser precedida de análise e conveniência e oportunidade¹².

¹⁰ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial n.º 1.622.377 – MG**. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/webesbcst/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=1783143&tipo=0&nreg=201602261380&SeqCgr maSessao=&CodOrgaoJdtr=&dt=20181214&val=0>. Acesso em: 10 out. 2025.

¹¹ GALICIA EDUCAÇÃO. **Doação no Direito Civil: conceitos, requisitos e efeitos**. Disponível em: <https://www.galiciaeducacao.com.br/blog/doacao-no-direito-civil-conceitos-requisitos-e-efeitos/>. Acesso em: 10 out. 2025.

¹² JUSBRASIL. **Contrato de Doação: Aspectos Legais, Requisitos e Modalidades**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/contrato-de-doacao-aspectos-legais-requisitos-e-modalidades/2029405257>.

Acesso em: 10 out. 2025.

2. Objeto lícito, possível, determinado ou determinável: O bem doado deve ser lícito, possível de doação e claramente identificado. O encargo também deve ser lícito, possível e determinado ou determinável¹³.
3. Forma prescrita ou não defesa em lei: A forma da doação segue as regras gerais do Código Civil. Para bens imóveis, exige-se escritura pública quando seu valor ultrapassa trinta salários mínimos, exceto na doação pura para fins de serviço público. Para bens móveis, a doação pode ser realizada por mero instrumento particular, desde que não exista exigência legal de forma solene. A imposição do encargo também deve constar expressamente no instrumento de doação¹⁵.
4. Liberalidade (Animus Donandi): A intenção de doar, de beneficiar o donatário sem exigir contraprestação equivalente. O encargo não descaracteriza essa liberalidade¹⁴.
5. Aceitação do donatário: A doação só se aperfeiçoa com a aceitação do donatário, que deve ser expressa ou tácita quando possível. No caso da Administração Pública, a aceitação formal do órgão ou entidade é indispensável, geralmente por meio de ato administrativo específico¹⁵.
6. Existência do encargo: O encargo deve ser claramente estipulado no contrato de doação, especificando a obrigação a ser cumprida pelo donatário. A ausência de clareza pode gerar dúvidas sobre a natureza do encargo.

Efeitos jurídicos da doação com encargos:

1. Transferência da propriedade: O principal efeito da doação é a transferência da propriedade do bem doado do patrimônio do doador para o do donatário. No caso de bens imóveis, essa transferência se efetiva com o registro do título translativo no Cartório de Registro de Imóveis¹⁶.
2. Obrigação do donatário: O donatário assume a obrigação de cumprir o encargo imposto pelo doador. Essa obrigação é coercível, ou seja, pode ser exigida judicialmente pelo doador, seus herdeiros ou, em caso de interesse público, pelo Ministério Público¹⁷.
3. Revogação da doação: O descumprimento do encargo é causa de revogação da doação, conforme o Art. 555 do Código Civil. A revogação, no entanto, não é automática e depende de ação judicial. Uma vez revogada, a doação desfaz-se, e o bem retorna ao patrimônio do doador, salvo direitos de terceiros de boa-fé¹⁸.
4. Efeitos em relação a terceiros: A publicidade do encargo, especialmente em doações de bens imóveis, é fundamental para que produza efeitos contra terceiros. O registro do

¹³ LEGALE. Doação com encargo. Acesso em: 10 out. 2025.

¹⁵ BRASIL. Lei n. 10.406.

¹⁴ EXAME. **Qual a diferença entre doação com e sem encargo?** Disponível em: <https://exame.com/mercadoimobiliario/qual-a-diferenca-entre-doacao-com-e-sem-encargo/>. Acesso em: 10 out. 2025.

¹⁵ JUSBRASIL. **Contrato de Doação**.

¹⁶ BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

¹⁷ STJ. REsp 1.622.377/MG.

¹⁸ JUSBRASIL. Doação modal.

encargo na matrícula do imóvel, por exemplo, garante que eventuais adquirentes tenham conhecimento da restrição e, por isso, estejam vinculados às suas exigências¹⁹.

5. Responsabilidade do donatário: O donatário responde pelo cumprimento do encargo. Em caso de descumprimento, poderá ser responsabilizado judicialmente, mesmo sem culpa (responsabilidade objetiva), quando o encargo estiver relacionado a atividades de interesse público. A responsabilidade pode variar conforme a natureza da obrigação assumida judicialmente.

Para a Administração Pública, a doação com encargos permite a aquisição de bens para finalidades específicas, otimizando o uso dos recursos públicos e garantindo que a liberalidade do doador seja utilizada de maneira que atenda ao interesse da sociedade. A Lei nº 14.133/2021, ao promover a transparência e eficiência na gestão pública, indireta e diretamente reforça a necessidade de clareza e segurança na imposição dos encargos impostos aos donatários, assegurando que os bens recebidos cumpram sua função social e administrativa.

1. Regime Jurídico de Administração Público Federal

Princípios constitucionais aplicáveis: A atuação da Administração Pública no Brasil é balizada por um conjunto de princípios fundamentais, expressos no artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988. Esses princípios, conhecidos como LIMPE (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência), são a base de todo o regime jurídico administrativo e devem ser observados em todas as suas ações, incluindo o recebimento de bens por doação²⁰.

1. Legalidade: Este princípio estabelece que a Administração Pública só pode fazer o que a lei autoriza. Diferentemente dos particulares, que podem fazer tudo o que a lei não proíbe, o administrador público está estritamente vinculado à lei. No contexto da doação de bens, isso significa que a Administração só pode aceitar doações que observem a previsão legal para tanto, e nos termos e condições estabelecidos pela legislação vigente. Qualquer doação que não atenda às exigências legais será considerada inválida²³.

2. Impessoalidade: A atuação administrativa deve ser objetiva, visando sempre ao interesse público, sem favorecimento ou discriminação de pessoas. No recebimento de doações, a Administração deve garantir que o ato não beneficie indevidamente indivíduos ou entidades específicas. A impessoalidade exige que as doações sejam aceitas com base em critérios técnicos e objetivos, sempre atrelados à finalidade pública²¹.

3. Moralidade: Além da legalidade, a Administração Pública precisa seguir padrões éticos e morais. A aceitação de doações deve observar critérios de integridade, evitando situações que comprometam a confiança pública no órgão receptor. Isso inclui a verificação da origem dos bens e das intenções do doador²².

¹⁹ MIGALHAS. Doação com encargo e a eficácia contra terceiros.

²⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Art. 37.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 out. 2025. ²³ LEGALE. **Doações pelo Poder Público: Aspectos Jurídicos e Desafios**.

²¹ JUSBRASIL. *Op. cit.*

²² APROVA CONCURSOS. **6 passos para aplicar os princípios da administração pública**.

4. **Publicidade:** Os atos da Administração Pública devem ser transparentes e acessíveis ao público, permitindo o controle social. A lei exige que a aceitação de doações seja formalizada e divulgada, para garantir transparência e evitar práticas obscuras ou ilegais. A publicidade fortalece o controle social e a fiscalização do ato administrativo pelo órgão controlador. A transparência é essencial para garantir a legitimidade do ato²³.

5. **Eficiência:** Introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/98, o princípio da eficiência exige que a Administração Pública atue de forma produtiva e eficaz, buscando os melhores resultados com o menor custo. Ao aceitar uma doação, a Administração deve avaliar se o bem doado será útil e se contribuirá para a melhoria do desempenho institucional. A eficiência exige que as finalidades institucionais, evitando o recebimento de bens que gerem mais ônus do que benefícios²⁴.

Além desses princípios expressos, outros princípios implícitos, como o da supremacia do interesse público sobre o privado e o da indisponibilidade do interesse público, também regem a atuação da Administração no recebimento de doações. A doação de bens, especialmente com encargos, deve sempre visar à satisfação de uma necessidade coletiva e à otimização dos recursos públicos, em conformidade com o interesse público. O administrador deve agir guiado pela ideia do *causa pública*.

Competências e limites da União para receber bens: A União, como ente federativo, possui competência para receber bens por doação, seja de pessoas físicas, jurídicas de direito privado ou de outros entes públicos. Essa competência, no entanto, não é ilimitada e deve observar os princípios constitucionais e as normas infraconstitucionais que regem a Administração Pública. A Lei nº 14.133/2021, embora trate principalmente de licitações e contratos, estabelece um arcabouço que influencia a gestão patrimonial e, por conseguinte, o recebimento de doações.

Um marco importante para o recebimento de doações pela Administração Pública Federal é o Decreto nº 9.764, de 11 de abril de 2019, que

Dispõe sobre o recebimento de doações de bens móveis e de serviços, sem ônus ou encargos, de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional²⁵.

Este decreto, posteriormente regulamentado por instruções normativas, estabelece os procedimentos e requisitos para que a União possa aceitar tais doações. Embora o decreto mencione “sem ônus ou encargos”, a doutrina e a jurisprudência têm admitido a possibilidade de doações com encargos, desde que estes estejam alinhados ao interesse

Disponível em: <https://aprova.com.br/blog/principios-da-administracao-publica>. Acesso em: 10 out. 2025.

²³ ESTRATÉGIA CONCURSOS. *Op. cit.*

²⁴ JUSBRASIL. A Administração Pública e a destinação de bens inservíveis. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-administracao-publica-e-a-destinacao-de-bens-inserviveis/300339504>. Acesso em: 10 out. 2025.

²⁵ BRASIL. Decreto nº 9.764/2019, *op. cit.*

público e sejam compatíveis com as finalidades institucionais do órgão ou entidade donatária²⁶.

Os limites para o recebimento de bens pela União estão intrinsecamente ligados aos princípios da legalidade e da finalidade. A doação deve sempre visar à satisfação de um interesse público específico e estar em conformidade com as atribuições legais do órgão ou entidade que a recebe. Não é permitido à Administração Pública receber bens que não tenham utilidade ou que gerem despesas excessivas para sua manutenção, em detrimento do princípio da eficiência²⁷.

Além disso, a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, também estabelece diretrizes para a doação de bens imóveis, exigindo, em muitos casos, autorização legislativa e avaliação prévia²⁸. Embora esta lei trate da alienação (doação pela União), seus princípios de gestão patrimonial são relevantes para o recebimento, na medida em que a União deve gerir seu patrimônio de forma responsável e transparente.

Em suma, a competência da União para receber bens por doação é ampla, mas condicionada à observância rigorosa dos princípios constitucionais e das normas específicas. A doação deve ser um instrumento para o aprimoramento da gestão pública e a consecução do interesse coletivo, e não uma fonte de problemas ou desvios de finalidade.

Normas gerais sobre ingresso de bens no patrimônio público: O ingresso de bens no patrimônio público é um tema de fundamental importância para a gestão administrativa, e a Lei nº 14.133/2021, embora focada em licitações e contratos, traz diretrizes que impactam indiretamente a forma como a Administração Pública lida com a aquisição e incorporação de bens, inclusive por meio de doações. A gestão patrimonial eficiente é um dos pilares da boa governança, e as normas que regem o ingresso de bens visam garantir a legalidade, a transparência e a economicidade desses processos.

A Lei nº 14.133/2021, em seu Art. 1º, estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios²⁹. Embora não trate especificamente da doação como modalidade de aquisição, ela disciplina a alienação de bens (Art. 76), o que, por simetria e pela necessidade de uma gestão patrimonial integrada, influencia a forma como os bens são recebidos e incorporados. A nova lei busca aprimorar a eficiência e a transparência na gestão de almoxarifados e do patrimônio público³⁰.

Para o recebimento de doações de bens móveis e de serviços, o Decreto nº 9.764/2019, já mencionado, é o principal normativo aplicável no âmbito federal. Ele

²⁶ CHARLES, Ronny. Possibilidade jurídica de a União receber doação com ônus ou encargo. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/possibilidade-juridica-de-a-uniao-receber-doacao-com-onus-ou-encargo/>. Acesso em: 10 out. 2025.

²⁷ JUSBRASIL, *op. cit.*.

²⁸ BRASIL. Lei nº 9.636/1998, *op. cit.*.

²⁹ BRASIL. Lei nº 14.133/2021, *op. cit.*.

³⁰ VOLO TREINAMENTOS. **Gestão de Almoxarifados e Patrimônio Público nos termos da Nova Lei de Licitações e Contratos**. Disponível em: <https://volotreinamentos.com.br/2025/03/24/gestao-de-almoxarifados-epatrimonio-publico-nos-termos-da-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos/>.

Acesso em: 15 out. 2025.

estabelece que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional estão autorizados a receber doações de bens móveis e serviços de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, desde que “sem ônus ou encargos”³¹. Contudo, como discutido anteriormente, esse entendimento tem sido flexibilizado para permitir doações com encargos, sempre que compatíveis com a finalidade pública. A Instrução Normativa nº 6, de 20 de junho de 2019, e a Instrução Normativa nº 96, de 22 de outubro de 2020, ambas do Ministério da Economia, regulamentam o Decreto nº 9.764/2019, detalhando os procedimentos para o recebimento e a gestão desses bens^{32,33}.

O Manual de Gestão Patrimonial de Bens Móveis e Imóveis da Funai³⁴, por exemplo, embora específico para um órgão, ilustra a necessidade de um controle rigoroso sobre o ingresso de bens, exigindo o preenchimento de Termo Circunstanciado para recebimento definitivo, em conformidade com o Art. 6º da Lei nº 14.133/2021. Isso demonstra que, mesmo em doações, a formalização e a documentação são essenciais para a correta incorporação ao patrimônio público.

Além disso, a incorporação de bens ao patrimônio público implica em responsabilidades para a Administração, como a necessidade de manter registros confiáveis, utilizar inventários periódicos e zelar pelo uso adequado dos bens. A Constituição Federal, em seu Art. 70, e a Lei nº 4.320/1964, que dispõe sobre normas gerais de direito financeiro, estabelecem que União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem manter sistemas de controle interno para a gestão dos bens públicos, garantindo a prestação de contas e a integridade da gestão patrimonial.

Em síntese, as normas gerais sobre o ingresso de bens no patrimônio público, influenciadas pela Lei nº 14.133/2021 e complementadas por outras instruções normativas, visam assegurar uma gestão de bens eficiente e transparente, pautada pela legalidade e pelo interesse público. A doação de bens, nesse contexto, deve ser realizada de forma criteriosa e planejada, garantindo que sua incorporação ao patrimônio público atenda às necessidades coletivas e aos princípios constitucionais da Administração.

Base legal: Constituição Federal, Código Civil e legislação específica: O procedimento para a doação de bens com encargos à Administração Pública Federal encontra sua base legal em um conjunto de normas que se complementam, abrangendo desde a Constituição Federal até legislações específicas e infralegais. A complexidade do tema exige a observância de arcabouço jurídico multifacetado para garantir a validade, a legalidade e a efetividade do ato de doação.

Constituição Federal de 1988: A Carta Magna estabelece os princípios basilares que regem toda a atuação da Administração Pública, conforme o Art. 37, caput, já detalhado no Capítulo 3. Os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência são norteadores e devem permear todas as etapas do processo de doação. A

³¹ BRASIL. Decreto nº 9.764/2019, *op. cit.*.

³² BRASIL. Instrução Normativa nº 6/2019, *op. cit.*.

³³ BRASIL. Instrução Normativa nº 96/2020, *op. cit.*.

³⁴ FUNAI. **Manual de Gestão Patrimonial de Bens Móveis e Imóveis**. Disponível em:

[https://www.gov.br/funai/pt-br/centrais-](https://www.gov.br/funai/pt-br/centrais-deconteudo/publicacoes/Manual_Gestao_Patrimonial_Bens_Moveis_Imoveis.pdf)

[deconteudo/publicacoes/Manual_Gestao_Patrimonial_Bens_Moveis_Imoveis.pdf](https://www.gov.br/funai/pt-br/centrais-deconteudo/publicacoes/Manual_Gestao_Patrimonial_Bens_Moveis_Imoveis.pdf). Acesso em: 10 out. 2025.

aceitação de bens por parte da Administração deve respeitar esses princípios, garantindo que o ato atenda ao interesse público e esteja em conformidade com as competências atribuídas ao órgão ou entidade donatária. Além disso, a Constituição prevê a possibilidade de recebimento de bens pela União mediante doação, no Art. 23, inciso I, que estabelece a competência comum para cuidar do patrimônio público. Já o Art. 22, inciso XXVII, e o Art. 163 tratam, de forma direta ou indireta, sobre as competências da União para legislar sobre orçamento e finanças públicas³⁵:

Código Civil (Lei nº 10.406/2002): O Código Civil é a principal fonte normativa para regular o contrato de doação, tanto na esfera privada quanto pública, especialmente nos artigos 538 a 564 referentes à doação. Esses dispositivos definem a natureza da doação, os requisitos para sua validade, as formas, modalidades (incluindo doação modal) e hipóteses de revogação. O artigo 538 define a doação como contrato gratuito, no qual uma pessoa, por liberalidade, transfere bens ou vantagens para outra. Esse dispositivo é fundamental para a Administração, pois delimita a essência do contrato e estabelece que a natureza do encargo como cláusula acessória não desnatura a gratuidade do ato, embora possa gerar obrigações adicionais para o donatário em caso de seu descumprimento³⁶.

Legislação Específica:

Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos): Embora não trate diretamente da doação como modalidade de aquisição, a Lei nº 14.133/2021 estabelece normas gerais de gestão patrimonial e alienação de bens (Art. 76), que indiretamente regulam o recebimento de doações. A nova lei busca aprimorar a eficiência e a transparência na gestão de bens públicos, o que se reflete na necessidade de rigor nos procedimentos de incorporação de bens doados⁴⁰.

Decreto nº 9.764/2019: Este decreto é a norma federal mais relevante para o recebimento de doações de bens móveis e de serviços por órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Ele autoriza o recebimento de doações de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, inicialmente com a ressalva de serem “sem ônus ou encargos”³⁷. No entanto, a prática e a interpretação têm permitido doações com encargos, desde que alinhados ao interesse público. O Decreto foi alterado pelo Decreto nº 10.314/2020, que manteve a essência da regulamentação³⁸.

Instruções Normativas: A Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU) do Ministério da Economia, por meio de Instruções Normativas, como a IN nº 06/2019 e a IN nº 96/2020, detalha os procedimentos para o recebimento, avaliação, formalização e incorporação dos bens doados a órgãos e entidades federais. Essas normativas são fundamentais para a operacionalização do processo de doação^{39,40}.

³⁵ LEGALE, *op. cit.*

³⁶ BRASIL. LEI N. 10.406/2002, *op. cit.*

⁴⁰ BRASIL. Lei nº 14.133/2021, *op. cit.*

³⁷ BRASIL. Decreto nº 9.764/2019, *op. cit.*

³⁸ BRASIL. Decreto nº 10.314/2020, *op. cit.*

³⁹ BRASIL. Instrução Normativa nº 6/2019, *op. cit.*

⁴⁰ BRASIL. Instrução Normativa nº 96/2020, *op. cit.*

Lei nº 9.636/1998: Esta lei, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, também contém disposições aplicáveis ao ingresso de bens via doação, especialmente no que se refere à necessidade de autorização legislativa e avaliação prévia. Embora esta lei trate de alienação e não de recebimento, seus princípios orientam a Administração a configurar suas práticas de gestão patrimonial com rigor e transparência⁴¹.

Em conjunto, essas normas formam a base legal que orienta a Administração Pública Federal no tocante ao recebimento de doações com encargos, sendo o procedimento administrativo estruturado a partir da conformidade com essas disposições.

Etapas do procedimento administrativo: O procedimento administrativo para o recebimento de doações com encargos pela Administração Pública Federal é um processo que exige rigor e observância de diversas etapas, visando garantir a legalidade, a transparência e a conformidade com o interesse público. Embora não haja um rito processual único e exaustivo para todas as situações, as normas gerais e a prática administrativa consolidaram as seguintes fases:

1) Manifestação de interesse do particular

O processo de doação geralmente se inicia com a manifestação de interesse do particular (pessoa física ou jurídica de direito privado) em doar bens ou serviços à Administração Pública.

Essa manifestação pode ocorrer de forma espontânea ou em resposta a um chamamento público. No âmbito federal, o Decreto nº 9.764/2019 e suas atualizações preveem que a manifestação de interesse em doar bens móveis ou serviços pode ser feita por meio de formulário eletrônico ou de sistema de gestão patrimonial, com a manifestação de que o doador apresenta bens ou serviços a serem oferecidos com ou sem ônus ou encargos, desde que necessário ao funcionamento das atividades do órgão receptor⁴²⁴⁷

1) Análise de conveniência e oportunidade pela Administração

Após a manifestação de interesse, a Administração Pública realiza uma análise criteriosa de conveniência e oportunidade do ato. Esta etapa é crucial e está diretamente ligada ao princípio da eficiência, pois a Administração deve avaliar se a doação atende às necessidades institucionais do órgão ou entidade, se é uma área que necessita de melhoria e se contribui para a execução das políticas públicas.

Essa análise deve ser devidamente fundamentada e justificada, demonstrando que o recebimento do bem ou serviço é pertinente para a finalidade pública, não representa custo excessivo para a Administração e que a execução da prestação do bem será compatível com a capacidade operacional do órgão. A Instrução Normativa nº 96/2020 reforça que a

⁴¹ BRASIL. Lei nº 9.636/1998, *op. cit.*.

⁴² GOV.BR, *op.*

cit.. ⁴⁷ Jusbrasil,
op. cit.

avaliação da pertinência e da viabilidade da doação é uma etapa essencial para compreender a gestão pública⁴³.

1) Parecer jurídico e autorização da autoridade competente

Uma etapa indispensável no procedimento de doação é a obtenção do parecer jurídico. O parecer jurídico tem por objetivo analisar a conformidade do processo com a legislação vigente e garantir que o ato de doação não viole o interesse público ou gere prejuízos ou riscos ao órgão receptor. Em conformidade com os componentes legais e normas aplicáveis, o Código Civil, Lei nº 14.133/2021, e decretos mencionados, o parecer jurídico verifica a legalidade do encargo, a validade das cláusulas e condições impostas pelo doador, bem como o cumprimento do controle preventivo que visa a segurança jurídica do ato administrativo⁴⁴.

Com base no parecer jurídico favorável e na análise de conveniência e oportunidade, a autoridade competente do órgão ou entidade (geralmente o dirigente máximo ou autoridade delegada) deve emitir um ato formal de autorização para o recebimento da doação. Essa autorização é a manifestação de vontade da Administração ao aceitar o bem, vinculando-se aos termos da doação e, se for o caso, aos encargos estabelecidos⁵⁰.

1) Formalização por instrumento público ou termo de doação

A formalização da doação é a etapa em que o ato jurídico é materializado. Para bens imóveis, o ato deve ser formalizado por instrumento público (escritura pública), devidamente registrada no Cartório de Registro de Imóveis, para que produza efeitos reais e se transfira a propriedade⁴⁵. Para bens móveis, a formalização pode ocorrer por meio de termo de doação ou instrumento particular, conforme as regras do Código Civil e as normas administrativas específicas. O Decreto nº 9.764/2019, por exemplo, prevê a utilização do termo de doação para bens móveis e serviços⁴⁶.

O instrumento de doação deve conter todas as informações relevantes, como a identificação completa do doador e do órgão donatário, a descrição detalhada do bem, o valor estimado, a motivação e os encargos (se houver) e as condições para seu cumprimento, bem como as penalidades pelo descumprimento. A clareza e a precisão na redação do termo são essenciais para evitar futuros litígios.

1) Registro e incorporação ao patrimônio público

Após a formalização, o bem doado deve ser devidamente registrado e incorporado ao patrimônio público. Essa etapa é fundamental para o controle patrimonial e contábil da Administração. Para bens móveis, o registro da escritura pública no Cartório de

⁴³ UNIFIMES. **Parecer Jurídico I – Parecer Jurídico 084: Doação de Bens Móveis para Prefeitura.**

Disponível em: <https://unifimes.edu.br/wp-content/uploads/2025/05/Parecer-Juridico-084-Doacao-de-Bens-Moveis-paraprefeitura.pdf>. Acesso em: 10 out. 2025.

⁴⁴ TRENCH ROSSI WATANABE. **Doações em Favor da Administração Pública.** Disponível em: https://www.trenchrossi.com/wp-content/uploads/2020/05/Guia_doacao.pdf. Acesso em: 10 out. 2025. ⁵⁰

SAPIENS – ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Doação de bens móveis inservíveis.** Disponível em: https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=1874068223. Acesso em: 10 out. 2025.

⁴⁵ BRASIL. Lei n. 10.406/2002, *op. cit.*.

⁴⁶ BRASIL. Decreto nº 9.764/2019, *op. cit.*.

Registro de Imóveis é o ato que transfere a propriedade. Para bens móveis, a incorporação se dá por meio de registro no sistema patrimonial do órgão.

O registro e a incorporação garantem que o bem passe a integrar o ativo da Administração Pública, permitindo o acompanhamento de sua utilização e destinação. Além disso, a correta incorporação possibilita que a Administração assuma a responsabilidade pela guarda, manutenção e uso do bem, garantindo conformidade com a finalidade pública e os princípios constitucionais.

1) Publicidade e transparência do ato

Em consonância com o princípio constitucional da publicidade, todo o procedimento de doação, desde a manifestação de interesse até a incorporação do bem, deve ser transparente e acessível ao público. A publicidade do ato de doação, especialmente quando envolve bens de valor significativo ou encargos relevantes, é essencial para o controle social e para a prevenção de irregularidades. A divulgação pode ocorrer por meio de publicações em diários oficiais, sites institucionais ou outros meios de comunicação⁴⁷.

A transparência não se limita à divulgação do ato final, mas abrange todas as etapas do processo, incluindo a manifestação de interesse, a análise de conveniência e oportunidade, o parecer jurídico e a autorização da autoridade competente. A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) reforça a obrigação da Administração Pública de disponibilizar informações sobre seus atos, garantindo que os cidadãos possam fiscalizar a gestão dos bens públicos e a correta aplicação dos recursos, inclusive aqueles provenientes de doações.

Papel dos órgãos de controle interno e externo: A fiscalização da Administração Pública é um pilar fundamental do Estado Democrático de Direito, garantindo que os atos administrativos estejam em conformidade com a lei e com o interesse público. No contexto da doação de bens à Administração

Pública Federal, os órgãos de controle interno e externo desempenham um papel crucial na supervisão e validação desses processos, assegurando a probidade e a eficiência na gestão patrimonial.

Controle Interno:

O controle interno é exercido pelos próprios órgãos e entidades da Administração Pública, por meio de suas unidades de auditoria e corregedoria. Sua função é preventiva e concomitante, visando a regularidade dos atos administrativos antes e durante sua execução. No que tange às doações, o controle interno atua na verificação do cumprimento dos requisitos legais e regulamentares, na análise da conveniência e oportunidade do recebimento do bem, na correta formalização do ato e na adequada incorporação ao patrimônio público⁴⁸.

⁴⁷ ESTRATÉGIA CONCURSOS, *op. cit.*.

⁴⁸ JUSBRASIL. **O papel do controlador interno na Administração Pública**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-papel-do-controladorinterno-na-administracao-publica/1760051916>. Acesso em: 10 out. 2025.

O controlador interno tem o papel de assessorar a gestão, identificando riscos, propondo melhorias nos procedimentos e garantindo que as decisões tomadas estejam alinhadas com os princípios da Administração Pública. Em relação às doações com encargos, o controle interno deve acompanhar o cumprimento dos encargos pelo donatário, reportando eventuais descumprimentos e sugerindo as medidas cabíveis, como a revogação da doação⁴⁹.

Controle Externo:

O controle externo, a cargo do Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas, atua de forma posterior, em alguns casos concomitante, fiscalizando a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos da Administração Pública. No âmbito federal, o Tribunal de Contas da União (TCU) é o principal órgão de controle externo, com competência para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos⁵⁰.

O TCU tem se manifestado reiteradamente sobre a doação de bens à Administração Pública, estabelecendo diretrizes e entendimentos sobre deveres e responsabilidades dos gestores. A fiscalização do TCU abrange a verificação da idoneidade do doador, a adequação do objeto doado, a avaliação da compatibilidade dos encargos com as finalidades institucionais, a transparência do processo e a adoção de medidas administrativas para assegurar o cumprimento dos encargos. Em casos de irregularidades, o TCU pode determinar a anulação do ato, a responsabilização dos agentes públicos e a recomposição do dano ao erário⁵¹.

Um exemplo da atuação do TCU é a exigência de que a doação de bens públicos seja precedida de avaliação e que o interesse público seja devidamente justificado, mesmo em casos de doações com encargos. O Tribunal também tem entendido que, embora o Decreto nº 9.764/2019 preveja o recebimento de doações “sem ônus ou encargos”, não há impedimento jurídico para a aceitação de doações com encargos, desde que alinhadas ao interesse público e devidamente justificadas e formalizadas, conforme a constatação social⁵².

Em suma, tanto o controle interno e externo é fundamental para garantir a eficiência e a regularidade das doações, assegurando que este ato tão importante influirá diretamente no bemestar público: Para o controle interno e externo é fundamental a verificação das condições e requisitos legais ao ato público de doação, que seja realizada com a máxima probidade e em benefício da sociedade.

Publicidade e transparência do ato: A publicidade e a transparência são pilares essenciais da Administração Pública, consagrados no artigo 37 da Constituição Federal⁵³. No contexto da doação de bens à Administração Pública Federal, esses princípios adquirem

⁴⁹ JUSBRASIL, *op. cit.*.

⁵⁰ GALICIA EDUCAÇÃO. **Atos de Gestão e Controle Externo na Administração Pública**. Disponível em: <https://www.galiciaeducacao.com.br/blog/atos-de-gestao-e-controle-externo-na-administracao-publica/>. Acesso em: 10 out. 2025.

⁵¹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2302/2022 – Plenário**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/doc/acordaocompleto/2302/2022/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 10 out. 2025.

⁵² GOV.BR. **Orientação sobre desfazimento de bens**.

Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/orientacoes-e-procedimentos/25-orientacaosobre-desfazimento-de-bens>. Acesso em: 10 out. 2025.

⁵³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 37. *op. cit.*.

relevância ímpar, pois garantem o controle social, a prevenção de irregularidades e a legitimidade do ato administrativo. A Lei nº 14.133/2021, ao reforçar a necessidade de maior transparência em todas as fases dos contratos públicos, estende essa exigência para a gestão patrimonial, incluindo as doações.

A publicidade do ato de doação não se restringe à mera publicação em diário oficial. Ela abrange a divulgação de todas as informações relevantes sobre o processo, desde a manifestação

de interesse do doador até a efetiva incorporação do bem ao patrimônio público. Isso inclui a descrição do bem, o valor estimado, a identificação do doador, os encargos impostos (se houver) e a justificativa do interesse público que motivou a aceitação da doação⁵⁴.

Os meios de divulgação podem variar, mas devem garantir o amplo acesso à informação. Além das publicações em diários oficiais, é recomendável que os órgãos e entidades utilizem seus portais institucionais, sistemas de informação e plataformas de transparência para divulgar os atos de doação. A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) reforça a obrigação da Administração Pública de disponibilizar informações de interesse público independentemente de solicitação, garantindo que os cidadãos possam fiscalizar a gestão dos bens públicos⁵⁵.

A transparência na gestão de bens e doações é particularmente importante, pois permite que a sociedade acompanhe o cumprimento dos encargos impostos ao donatário. Quando uma doação é recebida com encargos, é imprescindível que haja monitoramento e divulgação, de modo que se assegure a responsabilidade institucional de garantir que a finalidade pública seja atendida. Isso inclui a avaliação periódica do cumprimento dos encargos e a adoção de medidas corretivas quando necessário. Nesse sentido, os relatórios de gestão patrimonial tornam-se ferramenta indispensável para o controle social e a fiscalização.

No âmbito da Administração Pública, a transparência pode fortalecer a confiança da comunidade nos processos de doação, ampliando a aceitação e a adesão de novos doadores. Ao tornar o processo claro e acessível, a Administração sinaliza que está executando suas atividades de maneira ética, íntegra e eficiente, seguindo estritamente os princípios constitucionais da legalidade e moralidade. Isso é particularmente relevante em um cenário em que a Administração Pública busca fortalecer sua imagem institucional e ampliar a confiança da sociedade em suas ações. A integridade e a transparência são fundamentais para a gestão do patrimônio público, inclusive aqueles recebidos por doação⁶².

2) Aspectos Práticos e Jurisprudenciais

Casos concretos de doação com encargos à União: A doação de bens com encargos à União, embora regida por um arcabouço legal e principiológico, ganha contornos

⁵⁴ ESTRATÉGIA CONCURSOS, *op. cit.*.

⁵⁵ ESTRATÉGIA CONCURSOS, *op.*

cit.. ⁶² BRASIL. Lei nº 14.133/2021, *op.*

cit..

mais claros quando analisada sob a ótica de casos concretos e da jurisprudência. A prática administrativa e as decisões dos tribunais revelam a diversidade de situações em que esse instituto é aplicado e os cuidados que devem permear a sua execução.

Um exemplo clássico de doação com encargos à União, embora anterior à Lei nº 14.133/2021, mas ainda relevante para ilustrar o instituto, é a doação de terrenos para a construção de infraestrutura públicas. Em diversas ocasiões, municípios ou particulares doam terrenos à União com a condição de que nelas sejam construídas aeroportos, rodovias, unidades urbanísticas ou outras instalações de interesse federal. Um caso notório, citado na doutrina, envolveu a doação de um terreno à União em 1940 para a construção de um aeródromo militar [44]. Nesses cenários, o encargo impõe a finalidade pública e a destinação do bem. Caso a destinação não seja cumprida pode haver a revogação da doação, com o retorno do bem ao patrimônio do doador.

Outro tipo de caso concreto envolve a doação de bens móveis, como equipamentos, veículos ou máquinas, com o encargo de serem utilizados para fins específicos, normalmente no contexto de um projeto ou programa governamental. Por exemplo, empresas podem doar computadores ou veículos para órgãos públicos, com a exigência de que sejam utilizados em programas de inclusão digital ou vigilância pública, sob pena de descumprimento do encargo e possível reversão dos bens para os doadores ou determinadas organizações. O Decreto nº 9.764/2019, embora estabeleça o recebimento de bens sem ônus, tem sido interpretado de forma flexível para permitir encargos que não descaracterizam a liberalidade e atendam ao interesse público⁵⁶⁵⁷.

As decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) ilustram a preocupação com a adequada instalação e uso de bens doados públicos também são comuns. Nesses contextos, o encargo é verificado nos relatórios de auditoria. O TCU tem recomendado a criação de mecanismos formais para acompanhar o cumprimento dos encargos, especialmente quando se trata de bens de alto valor ou relevância institucional. Em um caso analisado, o Tribunal de Contas da União (TCU) e de outros tribunais têm reiterado a necessidade de esclarecer encargos sempre com dão claras, específicas e que envolvam retorno de benefícios à sociedade, fiscalizável⁵⁸.

É pertinente notar que a doação com encargos à União não se limita a bens materiais. Pode envolver, por exemplo, a doação de direitos ou a assunção de obrigações por parte do doador em benefício da Administração, desde que devidamente formalizadas e com interesse público justificado. A complexidade desses casos reside na necessidade de conciliar a vontade do doador com as rígidas normas de direito público que regem a gestão patrimonial da União, garantindo que a liberalidade se traduza em benefício efetivo para a sociedade e não em ônus desnecessários para o erário.

Entendimentos do Tribunal de Contas da União (TCU): O Tribunal de Contas da União (TCU), como órgão de controle externo da Administração Pública Federal, desempenha um papel fundamental na fiscalização dos atos de doação de bens, especialmente daqueles que envolvem encargos. Seus acórdãos e decisões servem como

⁵⁶ BRASIL. Decreto nº 9.764/2019, *op. cit.*.

⁵⁷ CHARLES, Ronny, *op. cit.*.

⁵⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, *op. cit.*

importantes balizadores para a atuação dos gestores públicos e para a interpretação da legislação aplicável. A jurisprudência do TCU tem consolidado entendimentos que visam garantir a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de doação, protegendo o patrimônio público e orientando as boas práticas administrativas.

Um dos pontos recorrentes nos entendimentos do TCU é a necessidade de que a doação não descaracterize a natureza gratuita do ato. O Tribunal tem afirmado de forma reiterada que os encargos não devem configurar uma contraprestação que torne o ato de bem oneroso, sob pena de descaracterização da liberalidade prevista no Código Civil⁵⁹. Para o TCU, o encargo deve ser acessório e compatível com a finalidade pública, não representando, portanto, uma obrigação desproporcional ou excessiva ao donatário. A imposição de encargos deve, assim, preservar a gratuidade do ato, sob risco de invalidade da doação⁶⁷.

Em diversos acórdãos, o Tribunal determina que o órgão donatário implemente mecanismos formais de monitoramento do cumprimento dos encargos, tais como relatórios periódicos, visitas técnicas e verificações documentais⁶⁰. Para o TCU, a ausência de acompanhamento e verificação pode configurar falha grave na gestão patrimonial e resultar em responsabilização administrativa e financeira dos gestores responsáveis.

Outro aspecto relevante é a fiscalização do cumprimento dos encargos. O TCU tem reiterado que o descumprimento dos encargos deve resultar na adoção das medidas legais cabíveis, incluindo a revogação da doação quando for o caso⁶¹. Para o Tribunal, a revogação não é automática, devendo ser precedida de um processo administrativo regular que assegure o contraditório e ampla defesa ao donatário. Essa postura visa garantir a segurança jurídica da Administração e evitar decisões precipitadas que possam gerar prejuízo ao interesse público.

A publicidade dos atos de doação também é uma preocupação constante do TCU.

O Tribunal tem reiterado a necessidade de ampla divulgação dos termos de doação, especialmente quando envolvem bens de valor significativo ou encargos de grande impacto social. A transparência é vista como um instrumento essencial para o controle social e para a prevenção de irregularidades, em consonância com o princípio constitucional da publicidade⁶².

Em suma, os entendimentos do Tribunal de Contas da União sobre a doação de bens com encargos à Administração Pública Federal reforçam a necessidade de um procedimento rigoroso, pautado pela legalidade, transparência e busca do interesse público. O TCU atua como um guardião do patrimônio público, garantindo que as doações sejam

⁵⁹ BRASIL. Lei n. 10.406/2002, *op. cit.*

cit., ⁶⁷ GOV.BR, *op. cit.*

⁶⁰ BRASIL. Lei nº 12.527/2011, *op. cit.*

⁶¹ PAIANO, D. B., *op. cit.*

⁶² GOV.BR. Orientação sobre desfazimento de bens. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/agentepublico/orientacoes-e-procedimentos/25-orientacao-sobre-desfazimento-de-bens>. Acesso em: 10 out. 2025. ⁷¹ JUSBRASIL, *op. cit.*

realizadas de forma ética e eficiente, contribuindo para o aprimoramento da gestão administrativa e para o benefício da sociedade.

Decisões judiciais relevantes: As decisões judiciais desempenham um papel crucial na interpretação e aplicação das normas que regem a doação de bens com encargos à Administração Pública. A jurisprudência dos tribunais superiores e estaduais tem consolidado entendimentos sobre os requisitos de validade, os efeitos do descumprimento dos encargos e os limites da atuação administrativa nesses casos. A análise dessas decisões permite identificar as tendências e os desafios enfrentados na prática.

Um dos temas mais recorrentes nas decisões judiciais é a revogação da doação por descumprimento de encargo. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF) têm reiterado que o descumprimento do encargo pelo donatário (nesse caso, a Administração Pública) é causa legítima para a revogação da doação, com o consequente reverso do bem ao patrimônio do doador⁷¹. No entanto, a revogação não é automática e exige a propositura de ação judicial, na qual deve ser assegurado o contraditório e a ampla defesa ao donatário. A mora do donatário no cumprimento do encargo é um requisito para a revogação, e a prova do descumprimento deve ser robusta⁶³.

Outro ponto de destaque é a necessidade de interesse público e autorização legislativa para a doação de bens públicos (doação pela Administração Pública). Embora este trabalho foque na doação à Administração Pública, a jurisprudência sobre a alienação de bens públicos por doação serve como um balizador importante. Os tribunais têm sido rigorosos ao exigir que a doação de bens públicos, mesmo que gratuita, seja devidamente justificada pelo interesse público e, em muitos casos, precedida de autorização legislativa e avaliação prévia⁶⁴. Por analogia, esses requisitos reforçam que a Administração também deve justificar a aceitação de bens doados e avaliar se o ato atende aos princípios de conveniência e oportunidade, conforme já abordado. A doação modal de imóvel público ao particular também pode ser utilizada de forma ilustrativa para a análise do encargo em casos de descumprimento e eventual reversão do bem. A importância da publicidade e do controle de encargos é enfatizada nos acórdãos. A jurisprudência tem validado a imposição de encargos em doações de imóveis públicos, desde que não desnaturem a gratuidade do ato, sendo que o descumprimento do encargo acarreta a reversão do bem⁶⁵.

Em relação à natureza jurídica do encargo, as decisões judiciais corroboram o entendimento doutrinário de que o encargo não descaracteriza a liberalidade da doação, mas impõe um ônus ao donatário. A distinção entre encargo e condição é fundamental, pois o encargo não suspende o efeito do ato modal, mas seu descumprimento leva à revogação⁶⁶.

As decisões judiciais também abordam a prescrição da ação de revogação da doação. O entendimento predominante é que a pretensão à revogação da doação por

⁶³ JUSBRASIL, *op. cit.*.

⁶⁴ JUSBRASIL, *op. cit.*.

⁶⁵ IRIB. Bem público. Doação. Cláusula de Reversão – revogação. Disponível em: <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/bem-publico-doacao-clausula-de-reversao>. Acesso em: 10 out. 2025.

⁶⁶ DONIZETTI, Elpidio. **Doação: espécies, limites e o posicionamento da jurisprudência**. Disponível em: <https://elpidiodonizetti.com.br/doacao-especies-limites-e-o-posicionamento-da-jurisprudencia/>. Acesso em: 10 out. 2025. ⁷⁶ JUSBRASIL, *op. cit.*

descumprimento de encargo prescreve em dez anos, conforme o prazo geral estabelecido no Código Civil⁷⁶.

Em síntese, a jurisprudência brasileira tem consolidado a importância do rigor na formalização e na fiscalização das doações com encargos à Administração Pública. As decisões demonstram que o descumprimento dos encargos é um elemento central para determinar a reversão do bem ao patrimônio público e, em geral, que os encargos impostos sejam legítimos, específicos, compatíveis com o interesse público e devidamente formalizados. A análise desses precedentes é indispensável para a atuação segura e eficaz dos gestores públicos e para a segurança jurídica dos atos de doação.

1. Desafios e Riscos na Doação com Encargos

Possíveis conflitos de interesse: A doação de bens com encargos à Administração Pública, embora seja um instrumento valioso para o fomento do patrimônio público e a consecução de finalidades sociais, não está isenta de desafios e riscos, especialmente no que tange a possíveis conflitos de interesse. A natureza da relação entre o doador (muitas vezes um particular ou empresa) e o donatário (o ente público) pode gerar situações que comprometam a probidade, a impessoalidade e a moralidade administrativa.

Um dos principais riscos de conflito de interesse surge quando o doador possui relações comerciais ou contratuais com a Administração Pública. A doação, nesse caso, pode ser interpretada como uma forma de influenciar decisões administrativas, obter vantagens indevidas em licitações futuras ou facilitar a aprovação de projetos. Mesmo que o doador alegue estar agindo sem um encargo estrito além do interesse público, a simples percepção de que o ato deva vital a um benefício particular pode afetar a imagem da Administração e gerar desconfiança na sociedade⁶⁷.

O Decreto nº 9.764/2019, que regulamenta o recebimento de doações de bens móveis e serviços pela Administração Pública Federal, inicialmente prevê o recebimento de doações “sem ônus ou encargos”⁶⁸. Essa restrição visa justamente a mitigar o risco de fiscalização de interesse, evitando-se, por exemplo, imposições indiretas, condições que favoreçam uma organização, naturais, e subjetivas que prejudicam o interesse público. Este mesmo princípio é seguido em orientações técnicas e na jurisprudência, que sugerem que não há como negar eventuais vínculos indesejados ao doador.

Para mitigar esses riscos, é fundamental que a Administração Pública adote mecanismos rigorosos de controle e transparência. A análise de conveniência e oportunidade da doação deve considerar não apenas o interesse público, mas também a origem dos recursos, o histórico do doador e possíveis impactos éticos da aceitação da doação. A adoção de pareceres técnicos e jurídicos, além do parecer administrativo, é essencial para garantir a transparência e a fiscalização dos encargos impostos⁶⁹.

⁶⁷ TRENCH ROSSI WATANABE, *op. cit.*.

⁶⁸ BRASIL. Decreto nº 9.764/2019, *op. cit.*.

⁶⁹ CHARLES, Ronny, *op. cit.*.

Além disso, a legislação sobre controle de interesses, como a Lei nº 12.813/2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no âmbito do Poder Executivo Federal, deve ser aplicada rigorosamente. Agentes públicos envolvidos no processo de doação devem declarar qualquer situação que possa configurar conflito de interesse, abstendo-se de participar de decisão se houver risco de comprometimento da imparcialidade⁷⁰.

A doutrina e a jurisprudência têm alertado para a necessidade de cautela ao aceitar doações de empresas que são fornecedoras ou prestadoras de serviços para o órgão donatário. Nesses casos, o encargo pode ser uma forma de “compensação” por contratos anteriores ou uma “porta de entrada” para futuros negócios, o que configuraria um desvio de finalidade e um grave conflito de interesses. A probidade administrativa exige que a Administração atue com ética e integridade, evitando qualquer situação que possa gerar dúvidas sobre a isura de seus atos⁸¹.

Em suma, a doação com encargos à Administração Pública, embora benéfica, exige vigilância constante para evitar que se torne um veículo para conflitos de interesse. A observância dos princípios constitucionais, a aplicação rigorosa da legislação e a atuação dos órgãos de controle são essenciais para garantir que a liberalidade do doador se traduza em benefício exclusivo da coletividade, sem máculas ou desvios.

Descumprimento dos encargos e suas consequências: O descumprimento dos encargos⁷¹ impostos em uma doação à Administração Pública é um dos riscos mais significativos desse tipo de negócio jurídico, podendo gerar uma série de consequências jurídicas e administrativas. A inexecução do encargo pelo donatário (o ente público) pode frustrar a finalidade da doação, prejudicar o interesse público e, em última instância, levar à revogação do ato de doação.

Conforme o Art. 555 do Código Civil, a doação pode ser revogada por inexecução do encargo. Essa prerrogativa confere ao doador (ou a seus herdeiros, e em alguns casos ao Ministério Público) o direito de pleitear judicialmente o desfazimento da doação caso a obrigação imposta não seja cumprida. A revogação da doação implica no retorno do bem ao patrimônio do doador, desconstituindo todos os efeitos da transferência original⁷².

Entretanto, a revogação é um ato sério, preciso e excepcional. A legislação exige uma formulação de pedido judicial e comprovação do descumprimento e a consequente revogação. Além disso, a Administração Pública deve ser contestada em mora para que a revogação seja ajuizada. Em alguns casos, o doador pode optar por rescisão do relacionamento judicial ou extrajudicial, concedendo um prazo para o cumprimento da obrigação⁸⁴.

⁷⁰ BRASIL, Lei nº 12.813/2013, *op. cit.*.

⁸¹ APROVA CONCURSOS, *op. cit.*.

⁷¹ BRASIL, Lei nº 10.406/2002, *op. cit.*.

⁷² JUSBRASIL, *op. cit.*.

⁸⁴ MIGALHAS, *op. cit.*.

As consequências do descumprimento do encargo não se limitam à revogação da doação. Podem incluir:

1. Perda do bem: A principal consequência para a Administração Pública é a perda do bem doado, que retorna ao patrimônio do doador. Isso pode gerar prejuízos para o erário, especialmente se o bem já tiver sido utilizado ou se investimentos tiverem sido feitos nele.
2. Responsabilizações dos gestores: Os agentes públicos responsáveis pela gestão do bem e pelo acompanhamento do encargo podem ser responsabilizados por omissão ou negligência, especialmente se o descumprimento resultar em prejuízo para o patrimônio público. Essa responsabilização pode ocorrer nas esferas administrativa, civil e, em casos mais graves, penal⁷³.
3. Dano à imagem institucional: O descumprimento de encargos em doações pode gerar um desgaste na imagem da Administração Pública, afetando a confiança da sociedade na gestão dos recursos. A percepção de que o ente público não cumpre suas obrigações pode comprometer futuras doações e comprometer a credibilidade da gestão.
4. Ações de ressarcimento: Em algumas situações, o doador pode pleitear não apenas a revogação da doação, mas também o ressarcimento por perdas e danos decorrentes do descumprimento do encargo, especialmente se houver prejuízos comprovados⁷⁴.

Para a Administração Pública, a melhor forma de evitar o descumprimento dos encargos é por meio de um planejamento rigoroso e da observância de conveniência e oportunidade antes de aceitar a doação, bem como de monitoramento e fiscalização. A Lei nº 14.133/2021, ao enfatizar a importância da gestão por resultados e da eficiência, indiretamente reforça a necessidade de que os encargos sejam monitorados e cumpridos integralmente, garantindo que as doações contribuam efetivamente para o interesse público e não se tornem fontes de problemas e litígios.

Medidas para garantir a efetividade do encargo: Para que a doação com encargos à Administração Pública seja um instrumento eficaz de fomento ao interesse público e não se torne uma fonte de problemas e litígios, é fundamental a adoção de medidas que garantam a efetividade do encargo. A Lei nº 14.133/2021, embora não trate diretamente da doação, reforça a necessidade de uma gestão pública eficiente e transparente, o que se reflete na importância de se assegurar o cumprimento das obrigações impostas aos donatários.

As principais medidas para garantir a efetividade do encargo incluem:

1. A clareza e precisão na estipulação do encargo: O instrumento de doação deve detalhar de forma inequívoca qual é a obrigação do donatário, os prazos para seu cumprimento, os indicadores de desempenho (se aplicável) e as consequências do

⁷³ JUSBRASIL, *op. cit.*.

⁷⁴ JUSBRASIL, *op. cit.*.

descumprimento. A ambiguidade na redação do encargo pode gerar interpretações divergentes e dificultar a fiscalização⁷⁵.

2. Definição de prazos razoáveis e exequíveis: Os prazos para o cumprimento do encargo devem ser realistas e compatíveis com a natureza do bem ou serviço doado. Prazos muito curtos ou excessivamente longos podem comprometer a efetividade do encargo. A definição de marcos intermediários é recomendada para facilitar o acompanhamento da obrigação⁷⁶.

3. Mecanismos de acompanhamento e fiscalização: A Administração Pública donatária deve instituir um sistema eficaz de monitoramento do cumprimento dos encargos. Isso pode envolver visitas técnicas ao local, análise de relatórios periódicos, inspeções documentais e, quando necessário, a realização de vistorias e auditorias. A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 117, § 1º, prevê que as contratações públicas devem ser monitoradas continuamente com ferramentas de gestão e controle, materialidade, relevância, impacto e risco, o que pode ser aplicado por analogia às doações com encargos⁷⁷.

4. Cláusulas de reversão expressas: É fundamental que o instrumento de doação contenha uma cláusula de reversão que estabeleça claramente que, em caso de descumprimento, o bem retornará ao doador. Essa cláusula deve constar no mesmo termo que define a obrigação do donatário, permitindo sua execução de forma rápida e eficaz (inclusive pela via judicial, se necessário)⁹⁰.

5. Publicidade e transparência: A ampla divulgação dos termos da doação e do acompanhamento dos encargos contribui para que a sociedade possa fiscalizar o cumprimento das obrigações assumidas, incentivando a Administração Pública a agir de forma ética e transparente. A publicidade é uma ferramenta essencial para prevenir irregularidades e garantir que os encargos sejam cumpridos conforme o interesse público⁷⁸.

6. Previsão de sanções e medidas corretivas: Além da cláusula de reversão, o instrumento de doação pode prever outras sanções ou medidas corretivas em caso de descumprimento parcial ou total do encargo, como multas, indenizações ou a exigência de cumprimento de obrigações substitutivas. Essas medidas devem ser proporcionais à gravidade do descumprimento e ter caráter pedagógico.

7. Diálogo e negociação: Em alguns casos, o descumprimento do encargo pode ser resultado de dificuldades imprevistas ou de alterações nas circunstâncias. Nesses cenários, a Administração Pública pode buscar o diálogo e a negociação com o doador para readequar os termos do encargo, desde que o interesse público seja preservado e a alteração seja devidamente justificada e formalizada.

⁷⁵ MIGALHAS, *op. cit.*.

⁷⁶ MIGALHAS, *op. cit.*.

⁷⁷ ESTRATÉGIA CONCURSOS, *op. cit.*. ⁹⁰ MIGALHAS, *op. cit.*.

⁷⁸ ESTRATÉGIA CONCURSOS, *op. cit.*.

A efetividade do encargo em doações à Administração Pública é um reflexo da boa gestão e da observância dos princípios administrativos. Ao adotar essas medidas, a Administração não apenas protege o patrimônio público, mas também fortalece a confiança da sociedade e incentiva novas doações que contribuam para o desenvolvimento social e econômico do país.

1) Análise Crítica e Propostas de Aperfeiçoamento

Lacunas na legislação e na prática administrativa: Apesar dos avanços trazidos pela Lei nº 14.133/2021 no que tange à gestão pública e à transparência, a doação de bens com encargos à Administração Pública ainda se depara com lacunas significativas na legislação e desafios na prática administrativa. Essas definições podem comprometer a segurança jurídica, a eficiência e a efetividade desse importante instrumento de doação de interesse público.

Uma das principais lacunas reside na ausência de regulamentação específica e detalhada sobre a doação com encargos na Lei nº 14.133/2021. Embora a lei aborde genericamente o tema da doação (Art. 76, § 6º, que menciona a doação com encargo)⁷⁹, ela não oferece um tratamento exaustivo para o recebimento de doações por parte da Administração. Isso gera dúvida na aplicação subsidiária de normas do Código Civil e de decreto específicos, como o Decreto nº 9.764/2019 (que trata de doações sem ônus ou encargos), o que pode levar a interpretações diversas e até a insegurança jurídica.

A definição e a gestão dos encargos representam outro ponto crítico. A legislação carece de parâmetros objetivos claros para a formulação dos encargos, instrumentos para medir seu cumprimento e mecanismos de fiscalização. A falta de padronização pode gerar inconsistências no acompanhamento e no descumprimento das obrigações assumidas pelo donatário, além de dificultar o atendimento do interesse público. Em muitos casos relatados por órgãos de controle e pela doutrina, a Administração Pública tem levado ao descumprimento por falta de clareza na definição do encargo e de indicadores para avaliar sua execução⁸⁰.

Outra lacuna importante é a falta de clareza sobre a responsabilidade dos agentes públicos em caso de descumprimento do encargo ou de recebimento da doação que revele prejudiciais ao erário. Embora a Lei nº 14.133/2021 reforce a responsabilização dos gestores por atos irregulares, as normas específicas sobre a doação com encargos ainda são insuficientes para orientar na geração e na tomada de decisões dos gestores⁸¹.

Na prática administrativa, observa-se a dificuldade em conciliar a celeridade necessária para o recebimento de doações (especialmente em situações de urgência ou calamidade) com o rigor dos procedimentos de análise e formalização. A burocracia excessiva ou a falta de capacitação dos servidores para lidar com a complexidade das doações com encargos podem desestimular potenciais doadores ou atrasar a incorporação de bens que seriam de grande utilidade pública⁸².

⁷⁹ BRASIL, Lei nº 14.133/2021, *op. cit.*.

⁸⁰ GOV.BR, *op. cit.*.

⁸¹ GOV.BR, *op. cit.*.

⁸² CRC RS. **Dificuldades encontradas pela gestão pública.**

Ademais, a publicidade e a transparência, embora princípios basilares, ainda enfrentam desafios na prática. A mera publicação em diário oficial pode não ser suficiente para garantir o amplo acesso à informação e o controle social efetivo sobre as doações com encargos. A falta de plataformas unificadas e de fácil acesso para a divulgação de todos os detalhes das doações e do acompanhamento dos encargos pode dificultar a fiscalização pela sociedade e pelos órgãos de controle⁸³.

Essas lacunas e desafios na legislação e na prática administrativa evidenciam a necessidade de um aprimoramento contínuo do regime jurídico da doação de bens com encargos à Administração Pública. A superação dessas deficiências é crucial para maximizar os benefícios desse instituto, garantindo que as doações contribuam de forma eficaz e transparente para o desenvolvimento do país.

Sugestões de melhorias procedimentais: Diante das lacunas e desafios identificados, é imperativo propor melhorias procedimentais que visem aprimorar a gestão das doações com encargos à Administração Pública, garantindo maior segurança jurídica, eficiência e transparência. A Lei nº 14.133/2021, com sua ênfase na governança e na gestão por resultados, oferece um arcabouço propício para a implementação dessas sugestões.

As principais sugestões de melhorias procedimentais incluem:

1. **Elaboração de um Guia de Boas Práticas ou Manual de Procedimentos:** A criação de um documento oficial que detalhe todas as etapas do processo de doação com encargos, desde a manifestação de interesse até a fiscalização do cumprimento, seria uma medida de grande valor. Esse guia deveria incluir orientações técnicas e jurídicas, checklists para análise de conveniência e oportunidade, e critérios claros sobre a formulação e o acompanhamento dos encargos. Isso ajudaria a padronizar os procedimentos e reduziria a margem para interpretações subjetivas⁸⁴.
2. **Capacitação e Treinamento de Servidores:** A complexidade da doação com encargos exige que os agentes públicos envolvidos possam conhecimento técnico aprofundado. Programas de capacitação contínua sobre a legislação aplicável (incluindo a Lei nº 14.133/2021, Código Civil e decretos específicos), a análise de riscos e a gestão de contratos seriam essenciais para qualificar os servidores e garantir a correta aplicação das normas⁸⁵.
3. **Fortalecimento da Análise de Conveniência e Oportunidade:** A etapa de análise deve ser aprofundada, com a criação de critérios objetivos para avaliar a real necessidade do bem, a compatibilidade do encargo com as finalidades institucionais e a capacidade da Administração de cumprir as obrigações. A análise de custo-benefício, considerando os custos diretos e manutenção e gestão do bem, deve ser parte integrante desse processo⁸⁶.

Disponível em: https://www.crcrs.org.br/convencao/upload/arquivos/Anais_TC_20CCRS/3_3.pdf. Acesso em: 1 dez. 2025.

⁸³ Estratégia Concursos, *op. cit.*.

⁸⁴ CRC RS, *op. cit.*.

⁸⁵ CRC RS, *op. cit.*.

⁸⁶ Unifimes, *op. cit.*.

4. **Padronização e Clareza na Formulação dos Encargos:** Os encargos devem ser redigidos de forma clara, objetiva e mensurável, evitando ambiguidades. É recomendável a utilização de indicadores de desempenho (KPIs) sempre que possível, para facilitar o monitoramento. Além disso, o termo de doação deve prever expressamente as consequências do descumprimento, incluindo a cláusula de reversão e eventuais sanções⁸⁷.

5. **Criação de um Sistema de Monitoramento e Fiscalização:** A implementação de um sistema informatizado para o acompanhamento dos encargos seria uma ferramenta poderosa. Esse sistema permitiria o registro de todas as doações, o controle dos prazos, a documentação das ações de fiscalização e a geração de relatórios gerenciais. A integração com os sistemas de controle patrimonial e contábil da Administração otimizaría a gestão e facilitaria a atuação dos órgãos de controle⁸⁸.

6. **Aprimoramento dos Mecanismos de Transparência Ativa:** Além da publicação em diário oficial, a Administração Pública deve utilizar seus portais de transparência para divulgar de forma clara e acessível todas as informações sobre as doações com encargos, incluindo a identificação do doador, a descrição do bem, o valor estimado, os encargos previstos e o status de cumprimento. Isso fortalece o controle social e incentiva o uso de dados abertos facilitando a fiscalização e a pesquisa acadêmica⁸⁹.

7. **Fomento à Cooperação Interinstitucional:** A troca de experiências e a cooperação entre os diferentes órgãos e entidades da Administração Pública, bem como com os órgãos de controle (TCU, CGU, Ministério Público), podem promover a criação de boas práticas e de modelos de gestão baseados em soluções comuns. A criação de fóruns de discussão ou grupos de trabalho sobre o tema seria benéfica.

Ao implementar essas melhorias procedimentais, a Administração Pública Federal estará mais preparada para gerir as doações com encargos de forma eficiente, transparente e em conformidade com os princípios da Lei nº 14.133/2021, maximizando os benefícios para a sociedade e minimizando os riscos inerentes a esse tipo de operação.

Boas práticas de gestão patrimonial: A gestão patrimonial eficiente é um pilar fundamental para a Administração Pública, especialmente no contexto da aquisição de bens por doação com encargos. A adoção de boas práticas não apenas assegura a conformidade legal, mas também otimiza o uso dos recursos, garante a transparência e contribui para a preservação do patrimônio público. A Lei nº 14.133/2021, ao promover a governança e a gestão por resultados, incentiva a implementação dessas práticas.

As principais boas práticas de gestão patrimonial aplicáveis às doações com encargos incluem:

1. **Inventário e Cadastro Detalhado dos Bens:** Todo bem recebido por doação deve ser imediatamente inventariado e cadastrado em um sistema de gestão patrimonial. O registro deve conter informações detalhadas sobre o bem (descrição, valor, estado de

⁸⁷ Migalhas, *op cit.*.

⁸⁸ Tribunal de Contas da União, *op cit.*.

⁸⁹ Estratégia Concursos, *op cit.*.

conservação, o doador), a data da doação, os encargos impostos e os prazos para seu cumprimento. A utilização de sistemas informatizados e integrados facilita o controle e o acompanhamento⁹⁰.

2. **Avaliação Periódica dos Bens:** Os bens doados devem ser submetidos a avaliações periódicas para verificar seu estado de conservação, sua utilidade e seu valor de mercado. Essa prática permite identificar bens inservíveis que podem ser desincorporados do patrimônio

público, liberando recursos para a manutenção de outros bens, e também auxilia na tomada de decisões sobre a continuidade ou não do cumprimento de encargos⁹¹.

3. **Manutenção Preventiva e Corretiva:** A gestão patrimonial eficaz inclui a implementação de programas de manutenção preventiva e corretiva para os bens doados. Isso garante a longevidade dos ativos, evita gastos excessivos com reparos emergenciais e assegura que os bens estejam sempre em boas condições de uso para a finalidade a que se destinam, contribuindo para o cumprimento dos encargos⁹².

4. **Gestão de Riscos:** A identificação e a gestão de riscos associados aos bens doados são cruciais. Isso inclui riscos de perda, dano, obsolescência ou descumprimento dos encargos. A implementação de políticas de seguro, a adoção de medidas de segurança e a elaboração de planos de contingência são práticas recomendadas para mitigar esses riscos e assegurar a continuidade do uso adequado dos bens em sentido⁹³.

5. **Transparência e Prestação de Contas:** A gestão patrimonial deve ser transparente, com a divulgação regular de informações sobre os bens doados, seu uso, os encargos assumidos e o cumprimento das obrigações. A transparência fortalece o controle social e dos órgãos de fiscalização e fortalece a confiança e a integridade da Administração Pública⁹⁴.

6. **Capacitação Contínua dos Servidores:** A complexidade da gestão patrimonial, aliada às constantes mudanças na legislação, exige que os gestores e servidores responsáveis pela administração dos bens doados recebam treinamento regular. A capacitação deve abranger temas como gestão patrimonial, análise de risco, uso de ferramentas tecnológicas e atualização normativa, além da utilização de novas tecnologias de sistemas informatizados para aprimorar a eficiência e a conformidade.

⁹⁰ Gov.br. **Manual de Patrimônio da AGU.** Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/acesso-ainformacao/patrimonio/MANUALDEPATRIMONIO2024.pdf>. Acesso em: 10 out. 2025.

⁹¹ Jusbrasil. **A importância do desfazimento de bens públicos móveis para a otimização de recursos na União.** Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-importancia-do-desfazimento-de-bens-publicosmoveis-para-a-otimizacao-de-recursos-na-uniao/1808700005>. Acesso em: 10 out. 2025.

⁹² Jusbrasil. **A importância do desfazimento de bens públicos móveis para a otimização de recursos na União.** Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-importancia-do-desfazimento-de-bens-publicosmoveis-para-a-otimizacao-de-recursos-na-uniao/1808700005>. Acesso em: 10 out. 2025.

⁹³ UFSM. **Cartilha Prática de Gestão Patrimonial da Divisão de Patrimônio da UFSM.** Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/539/2025/01/CARTILHA-PRATICA-DE-GESTAOPATRIMONIAL-DA-DIVISAO-DE-PATRIMONIO-DA-UFSM-1.pdf>. Acesso em: 10 out. 2025.

⁹⁴ Estratégia Concursos, *op. cit.*.

7. **Utilização de Indicadores de Desempenho (KPIs):** A definição de métricas de desempenho para a gestão dos bens doados, especialmente aqueles com encargos, é uma prática fundamental. Indicadores como taxa de utilização, estado de conservação, cumprimento de prazos e custo de manutenção permitem acompanhar a eficiência da gestão patrimonial e identificar áreas de melhoria⁹⁵.

8. **Cooperação com Órgãos de Controle:** A colaboração proativa com os órgãos de controle interno e externo, fornecendo informações claras e transparentes, e atendendo às suas recomendações, é uma boa prática que fortalece a governança e aprimora a gestão patrimonial. A visão externa dos órgãos de controle pode identificar pontos de melhoria e prevenir irregularidades⁹⁶.

3 CONCLUSÕES

Este trabalho teve como objetivo analisar o regime jurídico da doação de bens à Administração Pública, com ênfase nas disposições da Lei nº 14.133/2021, identificando seus impactos, desafios e oportunidades para a gestão patrimonial e a consecução do interesse público. A pesquisa revelou que a doação, embora enraizada no Direito Civil como ato de liberalidade, adquire contornos específicos no âmbito administrativo, sendo profundamente influenciada pelos princípios constitucionais e pelas normas de gestão pública.

Constatou-se que a doação com encargos, modalidade de particular interesse para a Administração Pública, permite a vinculação do bem doado a uma finalidade específica de interesse público. A Lei nº 14.133/2021, ao estabelecer um novo paradigma para as contratações e a gestão patrimonial, indiretamente fortalece a segurança jurídica e a transparência nesses processos, exigindo rigor na análise de conveniência e oportunidade, na formalização e no acompanhamento dos encargos. O papel dos órgãos de controle interno e externo, como o TCU, mostrou-se crucial na fiscalização e na consolidação de entendimentos jurisprudenciais que balizam a atuação administrativa.

Os desafios identificados incluem a ausência de regulamentação específica e detalhada da doação com encargos na nova lei, o que gera lacunas e a necessidade de aplicação subsidiária de outras normas. Riscos como conflitos de interesse e o descumprimento dos encargos também foram abordados, com suas graves consequências para a Administração Pública. Para mitigar esses riscos, destacou-se a importância de medidas como a clareza na estipulação dos encargos, a definição de prazos exequíveis, a implementação de sistemas de monitoramento e fiscalização, a previsão de cláusulas de reversão e a ampla publicidade dos atos.

A doação de bens à Administração Pública, especialmente na modalidade com encargos, representa um instrumento jurídico de grande potencial para o fomento do patrimônio público e a consecução de finalidades sociais. Em um cenário de restrições

⁹⁵ Tribunal de Contas da União, *op. cit.*

⁹⁶ Cairu. **O papel do controle interno na administração pública: uma análise.**

Disponível em: https://www.cairu.br/riccairu/pdf/artigos/1_O_PAPEL_CONTROLE_INTERNO.pdf Acesso em: 10 out. 2025.

orçamentárias, a capacidade de receber bens e serviços sem o dispêndio direto de recursos públicos é de suma importância. No entanto, para que esse potencial seja plenamente realizado, é imperativo que a Administração Pública atue com a máxima diligência, transparência e conformidade legal.

A Lei nº 14.133/2021, com sua ênfase na governança, na gestão por resultados e na integridade, oferece um arcabouço normativo que, embora não trate diretamente da doação, impõe uma cultura de maior rigor e profissionalismo na gestão de todos os atos públicos. A adaptação dos procedimentos administrativos e a capacitação dos agentes públicos para lidar com as doações com encargos são medidas fundamentais para evitar vícios, prevenir conflitos de interesse e garantir que os benefícios sejam efetivamente revertidos à sociedade.

É fundamental que a Administração Pública adote uma postura proativa na gestão dos encargos, monitorando seu cumprimento e agindo tempestivamente em caso de descumprimento. A clareza nos termos da doação, a publicidade dos atos e a colaboração com os órgãos de controle são elementos-chave para assegurar a legitimidade e a efetividade desse instrumento. Quando bem gerida, a doação não é apenas uma transferência de bens, mas um ato de colaboração entre o setor privado e o público em prol do desenvolvimento social e da melhoria dos serviços prestados à coletividade.

Com base nos resultados e nas lacunas identificadas neste estudo, sugere-se as seguintes linhas de pesquisa futuras:

Análise comparativa da regulamentação da doação com encargos em diferentes esferas da federação: Investigar como estados e municípios têm regulamentado a doação de bens com encargos, identificando boas práticas e desafios específicos em cada nível federativo.

Estudo de caso sobre a efetividade do cumprimento de encargos em doações à Administração Pública: Realizar uma pesquisa empírica, analisando um conjunto de doações com encargos para verificar o percentual de cumprimento, os fatores de sucesso e as causas de insucesso.

Proposta de um modelo de regulamentação para a doação com encargos à luz de Lei nº 14.133/2021: Desenvolver um projeto de decreto ou instrução normativa que detalhe os procedimentos, requisitos e mecanismos de controle para as doações com encargos, com base nas lacunas identificadas na legislação.

Impacto da digitalização e da inteligência artificial na gestão de doações com encargos: Explorar como novas tecnologias podem ser utilizadas para otimizar o monitoramento, a fiscalização e a transparência dos processos de doação, reduzindo a burocracia e aumentando a eficiência.

A percepção dos doadores sobre o processo de doação à Administração Pública: Realizar uma pesquisa qualitativa ou quantitativa para identificar as motivações, expectativas e dificuldades enfrentadas pelos doadores ao realizar doações com encargos, visando identificar melhorias que possam incentivar e facilitar essas colaborações.

REFERÊNCIAS

APROVA CONCURSOS. **6 passos para aplicar os princípios da administração pública.** Disponível em: <https://aprova.com.br/blog/principios-da-administracao-publica>. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 37.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.314, de 10 de abril de 2019.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9314.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 6, de 12 de agosto de 2019.** Disponível em: <https://www.gov.br/patrimonio/pt-br/central-de-conteudo/legislacao/instrucoesnormativas/instrucao-normativa-no-6-de-12-de-agosto-de-2019-atualizada>. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 96, de 02 de outubro de 2020.** Disponível em: <https://www.gov.br/patrimonio/pt-br/central-de-conteudo/legislacao/instrucoesnormativas/instrucao-normativa-no-96-de-02-de-outubro-de-2020>. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19636.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 1 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Lei de Acesso à Informação. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

CAIRU. **O papel do controle interno na administração pública.** Disponível em: https://www.cairu.br/riccairu/pdf/artigos/1_O_PAPEL_CONTROLE_INTERNO.pdf. Acesso em: 10 out. 2025.

CHARLES, Ronny. **Possibilidade jurídica de a União receber doação com ônus ou encargo.** Disponível em: <https://ronnychareles.com.br/possibilidade-juridica-de-a-uniao-receberdoacao-com-onus-ou-encargo/>. Acesso em: 10 out. 2025.

CRCRS. **Dificuldades encontradas pela gestão pública.** Disponível em: https://www.crcrs.org.br/convencao/upload/arquivos/Anais_TC_20CCRS/3_3.pdf. Acesso em: 10 out. 2025.

DONIZETTI, Elpidio. **Doação: espécies, limites e o posicionamento da jurisprudência.** Disponível em: <https://elpidiodonizetti.com.br/doacao-especies-limites-e-o-posicionamentoda-jurisprudencia/>. Acesso em: 10 out. 2025.

EXAME. **Qual a diferença entre doação com e sem encargo?** Disponível em: <https://exame.com/mercado-imobiliario/qual-a-diferenca-entre-doacao-com-e-sem-encargo/>. Acesso em: 10 out. 2025.

GALICIA EDUCAÇÃO. **Atos de Gestão e Controle Externo na Administração Pública.** Disponível em: <https://www.galiciaeducacao.com.br/blog/atos-de-gestao-e-controle-externona-administracao-publica/>. Acesso em: 10 out. 2025.

GOV.BR. **Manual de Orientações e Boas Práticas.** Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/acoes/manuais/manual-governancanas-contratacoes/manual-de-boas-praticas-em-contratacoes-publicas.pdf>. Acesso em: 10 out. 2025.

GOV.BR. **Orientação sobre desfazimento de bens.** Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/orientacoes-e-procedimentos/25orientacao-sobre-desfazimento-de-bens>. Acesso em: 10 out. 2025.

GOV.BR. **Qual a diferença entre a manifestação de interesse e a doação?** Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/perguntasfrequentes/doacoes/doador/2-qual-a-diferenca-entre>. Acesso em: 10 out. 2025.

IRIB. **Bem público. Doação. Cláusula de reversão – revogação.** Disponível em: <https://www.irim.org.br/noticias/detalhes/bem-publico-doacao-clausula-de-reversao>. Acesso em: 10 out. 2025.

JUSBRASIL. **A Administração Pública e a destinação de bens inservíveis.** Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-administracao-publica-e-a-destinacao-de-bensinserviveis/300339504>. Acesso em: 10 out. 2025.

JUSBRASIL. **Contrato de Doação: aspectos legais, requisitos e modalidades.** Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/contrato-de-doacao-aspectos-legais-requisitos-emodalidades/2029405257>. Acesso em: 10 out. 2025.

JUSBRASIL. **Doação com encargo.** Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/doacao-com-encargo>. Acesso em: 10 out. 2025.

JUSBRASIL. **Doação modal: conceito, fundamento jurídico e consequências do descumprimento do encargo.** Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/doacaomodal-conceito-fundamento-juridico-e-consequencias-do-descumprimento-doencargo/1621933273>. Acesso em: 10 out. 2025.

JUSBRASIL. **Jurisprudência sobre Doação Modal de Imóvel Público a Particular.**

Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=doação+modal+de+imóvel+público>.

Acesso em: 10 out. 2025.

JUSBRASIL. **Jurisprudência sobre Revogação da Doação e Reversão do Bem ao Patrimônio Público.** Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=reversão+doação>. Acesso em: 10 out. 2025.

JUSBRASIL. **Os princípios constitucionais do Direito Administrativo.** Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/os-principios-constitucionais-do-direitoadministrativo/444137118>. Acesso em: 10 out. 2025.

MIGALHAS. **Doação com encargo e a eficácia contra terceiros e o registro de imóveis.**

Disponível em: <https://www.migalhas.com.br>. Acesso em: 10 out. 2025.

MIGALHAS. **Reversão da doação à municipalidade por descumprimento de encargo e ata.** Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/423691/reversao-doacao-amunicipalidade>. Acesso em: 10 out. 2025.

PAIANO, D. B. **Doação: aspectos gerais e doação entre ascendente e descendente.**

Revista da Faculdade de Direito da USP, v. 111, p. 113–138, 2016. Disponível em:

<https://www.revistas.usp.br/rfdups/article/download/133521/129531/256209>. Acesso em: 10 out. 2025.

SAPIENS. **Doação de bens móveis inservíveis.** Disponível

em: https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=1874068223. Acesso em: 10 out. 2025.

SYDLE. **Gestão Patrimonial: Guia Completo para Instituições.** Disponível em:

<https://www.sydle.com/br/blog/gestao-patrimonial>. Acesso em: 10 out. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2302/2022 – Plenário.** Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/doc/acordaocompleto/2302/2022>. Acesso em: 10 out. 2025.

UFSM. **Cartilha Prática de Gestão Patrimonial da Divisão de Patrimônio da UFSM.**

Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/539/2025/01/CARTILHA-PRATICADE-GESTAO-PATRIMONIAL-DA-UFSM-1.pdf>. Acesso em: 10 out. 2025.

UNIFIMES. **Parecer Jurídico I.** Disponível em:

<https://unifimes.edu.br/wpcontent/uploads/2025/05/Parecer-Juridico-084-Doacao-de-Bens-Moveis-para-prefeitura.pdf>. Acesso em: 10 out. 2025.

VOLO TREINAMENTOS. **Gestão de almoxarifados e patrimônio público na Nova Lei**

de Licitações e Contratos. Disponível em:

<https://volotreinamentos.com.br/2025/03/24/gestaode-almoxarifados-e-patrimonio-publico>. Acesso em: 10 out. 2025.

WATANABE, Trench Rossi. **Doações em favor da Administração Pública**. Disponível em: https://www.trenchrossi.com/wp-content/uploads/2020/05/Guia_doacao.pdf. Acesso em: 10 out. 2025.

LIBERDADE RELIGIOSA E DISCURSO DE ÓDIO: OS LIMITES DA MANIFESTAÇÃO DO DOGMA CRISTÃO EM FACE DA COMUNIDADE LGBTQIAPN+

Pedro da Silva Araújo
Faculdade Prime

Resumo

A liberdade religiosa e a liberdade de expressão são garantias fundamentais reconhecidas em diversos ordenamentos jurídicos, assegurando o direito de manifestar crenças individuais e coletivas. No entanto, quando discursos baseados no dogma cristão são utilizados para condenar a identidade e os direitos da comunidade lgbtqiapn+, surge um dilema jurídico e social: até que ponto a manifestação da fé cristã pode ser exercida sem configurar discurso de ódio? O presente artigo tem o propósito de realizar uma análise a respeito dos limites existentes entre a pregação religiosa e o processo discriminatório, tendo como fundamento o uso de jurisprudências, artigos científicos, normativos legais, tendo como método de pesquisa a busca de dados por meio de uma pesquisa qualitativa. Busca-se compreender como diferentes sistemas jurídicos abordam esse conflito e propõem medidas para equilibrar liberdade religiosa e a proteção da dignidade da população lgbtqiapn+.

Palavras-chave: Liberdade Religiosa; Estado Laico e Democrático; Discurso de Ódio.

Abstract

Religious freedom and freedom of expression are fundamental guarantees recognized in various legal systems, ensuring the right to express individual and collective beliefs. However, when discourses based on Christian dogma are used to condemn the identity and rights of the LGBTQIA+ community, a legal and social dilemma arises: to what extent can the expression of Christian faith be exercised without constituting hate speech? This article aims to analyze the existing limits between religious preaching and discriminatory processes, based on case law, scientific articles, and legal norms, using qualitative research as the research method. It seeks to understand how different legal systems address this conflict and propose measures to balance religious freedom and the protection of the dignity of the LGBTQIA+ population.

Keywords: Religious Freedom; Secular and Democratic State; Hate Speech.

Introdução

A relação entre religião e diversidade sexual tem sido historicamente marcada por tensões. Em diversas tradições cristãs, há interpretações bíblicas que condenam práticas homoafetivas e identidades de gênero não conformes. A utilização dessas narrativas para justificar discursos que excluem, marginalizam ou incentivam preconceito contra a comunidade lgbtqiapn+ levanta um debate essencial: quando um discurso religioso ultrapassa o campo da fé e passa a configurar discurso de ódio?

O Brasil, apesar de ser um país laico e de ter reconhecido diversos direitos à população lgbtqiapn+, ainda enfrenta desafios no combate à lgbtqiapn+fobia motivada por preceitos religiosos. Sermões, discursos políticos e manifestações em espaços públicos frequentemente utilizam passagens bíblicas para justificar a inferiorização ou a negação de direitos a essa população.

O artigo busca identificar os limites jurídicos e éticos da liberdade religiosa na manifestação de dogmas cristãos que condenam a comunidade lgbtqiapn+. Será construído na forma de uma revisão bibliográfica documental, o presente artigo ainda complementa a condição não apenas do debate sobre os dogmas cristãos, mas sobre o conceito do pleno exercício e direito da cidadania em relação ao exercício da própria fé sob um conceito de liberdade e democracia.

A pesquisa será estruturada em três eixos principais: (i) a liberdade religiosa e seus limites jurídicos, (ii) o conceito de discurso de ódio e sua regulamentação, e (iii) a relação entre dogma cristão e a lgbtqiapn+fobia no Brasil e no mundo.

1. Liberdade Religiosa e Seus Limites Jurídicos

A liberdade religiosa está prevista em documentos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 18) e a Constituição Federal do Brasil (art. 5º, VI e VIII). No entanto, a manifestação dessa liberdade não é irrestrita: quando o discurso religioso atenta contra direitos fundamentais de terceiros, ele pode ser passível de limitação e sanção.

O direito à liberdade religiosa é um direito fundamental do ser humano e no Brasil, é assegurado pela Constituição Federal de 1988 e pelos tratados internacionais que versam sobre direitos humanos. Mas o que torna essa questão mais relevante neste país é o fato de sermos uma sociedade de grande sincretismo, o que acaba por gerar maiores conflitos.

A liberdade religiosa foi expressamente assegurada uma vez que esta liberdade faz parte do rol dos direitos fundamentais, sendo considerada por alguns juristas como uma liberdade primária.

Na Visão de Ingo Sarlet (1988) toda pessoa tem o direito da liberdade religiosa e de expressão, esse direito implica a liberdade de conservar sua religião ou suas crenças, ou de mudar de religião ou de crenças, bem como a liberdade de professar e divulgar sua religião ou suas crenças, individual ou coletivamente, tanto em público como em privado.

A liberdade de religião engloba, na verdade, três tipos distintos, porém intrinsecamente relacionados de liberdades: a liberdade de crença; a liberdade de culto; e a liberdade de organização religiosa.

Consoante o magistério de José Afonso da Silva, entra na liberdade de crença:

"à liberdade de escolha da religião, a liberdade de aderir a qualquer seita religiosa, a liberdade (ou o direito) de mudar de religião, mas também compreende a liberdade de não aderir a religião alguma, assim como a liberdade de descrença, a liberdade de ser ateu e de exprimir o agnosticismo. Mas não compreende a liberdade de embaraçar o livre exercício de qualquer religião, de qualquer crença..."

A liberdade de culto consiste na liberdade de orar e de praticar os atos próprios das manifestações exteriores em casa ou em público, bem como a de recebimento de contribuições para tanto.

A liberdade de organização religiosa "diz respeito à possibilidade de estabelecimento e organização de igrejas e suas relações com o Estado."

A liberdade de religião não está restrita à proteção aos cultos e tradições e crenças das religiões tradicionais (Católica, Judaica e Muçulmana), não havendo sequer diferença ontológica (para efeitos constitucionais) entre religiões

e seitas religiosas. Creio que o critério a ser utilizado para se saber se o Estado deve dar proteção aos ritos, costumes e tradições de determinada organização religiosa não pode estar vinculado ao nome da religião, mas sim aos seus objetivos. Se a organização tiver por objetivo o engrandecimento do indivíduo, a busca de seu aperfeiçoamento em prol de toda a sociedade e a prática da filantropia, deve gozar da proteção do Estado.

1.1. O Conflito entre Liberdade Religiosa e Direitos lgbtqiapn+

Princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF) como balizador dos limites da fé.

De acordo com a Constituição Brasileira de 1988, o princípio da dignidade humana é um instituto jurídico disposto no rol dos fundamentos da República Federativa do Brasil, protegido com caráter de cláusula pétrea. Isso significa que o dispositivo constitucional não pode ser restringido, nem mesmo por proposta de Emenda à Constituição. Tendo isso em mente, como obter a melhor harmonia social quando o assunto em voga apresenta um aparente conflito de interesses, como a liberdade religiosa de um lado e os direitos de .

A questão da sexualidade humana é um direito *erga omnes*, um direito que tem efeitos para todos. Ademais, inexistente uma regulamentação específica no Ordenamento Jurídico para detalhar a sexualidade humana, porém ela é tutelada no sistema legal mediante a livre manifestação, considerando que a personalidade é parte significativa da dignidade humana (CARDIN; SEGATTO, 2012).

Há fatores positivos como a aceitação social e o reconhecimento jurídico das relações homoafetivas, nos âmbitos nacionais e internacionais, principalmente nos últimos anos, e o processo de superação do prejulgamento e das discriminações diante de relacionamentos de pessoas do mesmo sexo assumidos publicamente. Há vários indivíduos vivendo a orientação sexual plenamente. Pairam dúvidas sobre como o Ordenamento Jurídico deve tratar o tema, pois são fatos juridicamente relevantes (BARROSO, 2011).

Rios (2001) evidencia que a compreensão do conceito do que é orientação sexual é fundamental. Pois, aduz que ela é entendida como a identidade atribuída a alguém em razão da direção de suas condutas sexuais ou seus desejos. Isso ocorre para pessoas dos dois sexos (bissexualidade), do sexo igual ao da pessoa (homossexualidade) ou do sexo oposto (heterossexualidade).

De acordo com o art. 5º, caput e inciso XLI da CF de 1988, é dever do Estado e editar leis para punir quaisquer formas de discriminação que atentem contra os direitos, especialmente aqueles previstos nos demais incisos do artigo 5º. (BRASIL, 1988).

Dessa forma, não foi suficiente que a Constituição Federal previsse a igualdade entre todos os seres humanos. Entendeu-se necessária a criação de normas afirmativas dos direitos e das liberdades fundamentais, bem como de mecanismos para assegurar a punição em casos de violação daqueles, especialmente em caso de discriminação.

Os crimes de discriminação religiosa são condutas que visam ofender, segregar, impedir acesso ou negar direitos a pessoas em razão de sua religião ou crença. Estes delitos atentam contra a liberdade religiosa, direito fundamental garantido pela Constituição Federal em seu artigo 5º, inciso VI. A principal tipificação desses crimes encontra-se na Lei nº 7.716/1989 (Lei Antirracismo), que em seu artigo 20 criminaliza a prática de discriminação ou preconceito de religião. A pena prevista é de reclusão de 1 a 3 anos e multa.

A criação de dispositivos infraconstitucionais que prevejam, por exemplo, a igualdade de gênero e a liberdade religiosa é extremamente importante e representa um marco normativo na evolução dos direitos e das liberdades fundamentais. Porém, a sua eficácia é limitada se não existirem medidas de punição aos atos discriminatórios que atentem contra tais direitos e liberdades.

Além disso, a discriminação por orientação sexual tem sido discutida nos poderes judiciário e legislativo. Há também obstrução à acessibilidade de pessoas com deficiência física nas ruas, além de diversas outras formas de discriminação.

Portanto, o inciso XLI do artigo 5º é importante para guiar os legisladores infraconstitucionais na confecção de leis regulamentadoras que protejam os

direitos e liberdades fundamentais na prática. É dever deles efetivar a vontade expressa pela Constituição e editar normas para punir e prevenir qualquer tipo de discriminação.

A resistência advinda a partir de determinadas organizações religiosas contra esses avanços protetivos não são novidade, mas, sim, a expressão de uma história de inconformidade perpetrada contra orientações sexuais e identidades de gênero consideradas desviantes. Nesse passo, torna-se necessário investigar se o reconhecimento da homotransfobia como espécie do gênero racismo impõe limites, e em que medida o faz, sobre a liberdade religiosa. Para tanto, a investigação será dividida em dois capítulos.

A opressão e a discriminação contra pessoas lgbtqiapn+ é fato que pode ser extraído tanto da leitura da história como do exame do atual contexto social. Já no século XVI, surgiam na civilização ocidental manuais, tanto religiosos como civis, que prescreviam normas de comportamento relativas ao corpo, e as ordenações do Reino português instituíam penas rigorosas, que incluíam a pena de morte na fogueira aos que cometessem o chamado crime de sodomia, equiparado que era aos crimes de lesa-majestade (GOMES, 2010). O Brasil não escapa dessa realidade, onde se constata a perseguição à população lgbtqiapn+ ao longo dos anos até os dias atuais, inclusive no âmbito das instituições públicas.

2. Discurso de Ódio: Conceito e Limites na Proteção da Comunidade lgbtqiapn+

O discurso de ódio é caracterizado por expressões que incitam violência, hostilidade ou discriminação contra grupos vulneráveis. No Brasil, a criminalização da lgbtqiapn+fobia pelo STF (Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 26 e Mandado de Injunção 4733) equiparou tais atos ao crime de racismo, reforçando a necessidade de conter manifestações discriminatórias, inclusive aquelas motivadas por fé religiosa.

2.1. Como Diferenciar um Discurso Religioso Legítimo de um Discurso de

Ódio?

Ao recorrer aos estudos referentes a história da humanidade, muito se falou e até mesmo se “matou” em “nome de Deus”, em “defesa da fé!”, pela “honra e pela gloria divina!”. Estas referencias nos fazem retomar a conceitos e a trajetória da história dos conflitos religiosos no mundo, desde os primórdios, ocorreram em razão de uma fé decorrente de opinião e defesa de líderes religiosos que decretaram sua opinião a verdadeira vontade de Deus.

Em análises mais contemporâneas, a realização do teste de proporcionalidade entre razão e direitos fundamentais tem sido necessário, visando inclusive a condicionalidade de promover estudos de implementação de regras ou mesmo normativas direcionando a defesa dos direitos pessoais. O chamado teste de proporcionalidade trata-se de uma ferramenta utilizada para equilibrar direitos fundamentais em conflito, nesta apresentamos a condição de liberdade religiosa e a proteção de minoreis nesta condição. O teste de proporcionalidade visa também avaliar uma limitação a um direito necessário para proteger outro direito, se essa limitação passe a ser adequada e não excessiva e se os benefícios da limitação superam seus custos.

Ao visar a execução do teste de proporcionalidade vemos as devidas condições relativas ao direito pessoal de dignidade, e ao direito de fé interagida com o direito a própria sexualidade. Ao considerar a adequação vemos a necessidade de ser a menos restritiva possível, devendo ser capaz de alcançar o objetivo proposto. Ao vermos a condição do princípio da necessidade a medida de limitação deve ser necessária para atingir não uma pessoa em si, mas um grupo, não sendo a menos restritiva, mas devendo existir para o bem de um grupo. Ao visar o benefício a limitação, vemos a condição que a defesa dos direitos lgbtqiapn+ não se trata de algo de algo realizado para tratar de um caso, mas a um grupo, nesta condição, a aplicação da pratica da proporcionalidade tem o propósito de garantir as limitações e os direitos fundamentais da prática da liberdade religiosa, buscando o equilíbrio entre os direitos em conflito.

Em análise as condições que visam a intenção do emissor e a presença do dolo discriminatório, vimos em plena condição do propósito a respeito do direito lgbtqiapn+, como um direito prévio assegurado pela constituição de exercer sua

própria fé, bem como o direito de ir e vir frequentar o ambiente que desejar em destaque ambientes religiosos, em contraponto, observa-se nesta condição que o exercício primordial da própria fé, por vezes, ocorre a negação e ate mesmo a proibição de frequentar determinados ambientes, ampliada tal situação referente a condição discriminatória, exacerbada pela efeito direto de informação discricionária ou ainda pela forma de atenção e tratamento dado em determinados ambientes religiosos.

A história da luta contra os preconceitos religiosos firmara por muitos anos uma condição histórica reconhecida a principio pelo combate a intolerância religiosa existente entre o ato de forçar o outro a exercer a fé de outrem. Na história do país ocorre a condição descrita a primórdio com o ato da criação de um Estado que a princípio apresentava uma religiosidade acondicionada a fé católica, havendo somente uma separação do estado laido em seu primeiro estagio em 1905 e mais oficialmente com a proclamação da Constituição de 1930.

Apesar de haver a determinação do estado laico, a cultura impositiva pela fé crista, ao longo dos anos, fizeram transparecer comportamentos discriminatórios apresentados pela religiosidade transformando uma orientação religiosa em cultura popular. Os conceitos absorvidos se transformaram em doutrina e crença pessoal, fortalecendo aspectos do preconceito e discriminação.

O Estado elegeu a espécie heterossexual, e não um heterossexual específico, para viverem da maneira que o Estado entender melhor. A sexualidade humana é gerida pelo Estado para a realização dos desígnios sociais que entender úteis para a sua administração ótima, e não para a realização do prazer sexual de um indivíduo específico. Normalizar o homossexual e não o criminalizar significou disciplinar o indisciplinado, docilizar o indócil, inseri-lo em última instância num sistema de lucros e utilidades, ao invés de excluí-lo do sistema heteronormativo.

A condição discriminatória, em primeiro momento imposta pela cultura familiar, posteriormente reforçada pelos dogmas religiosos e interpretações equivocadas de líderes religiosos, transformaram uma condição sexual em ato

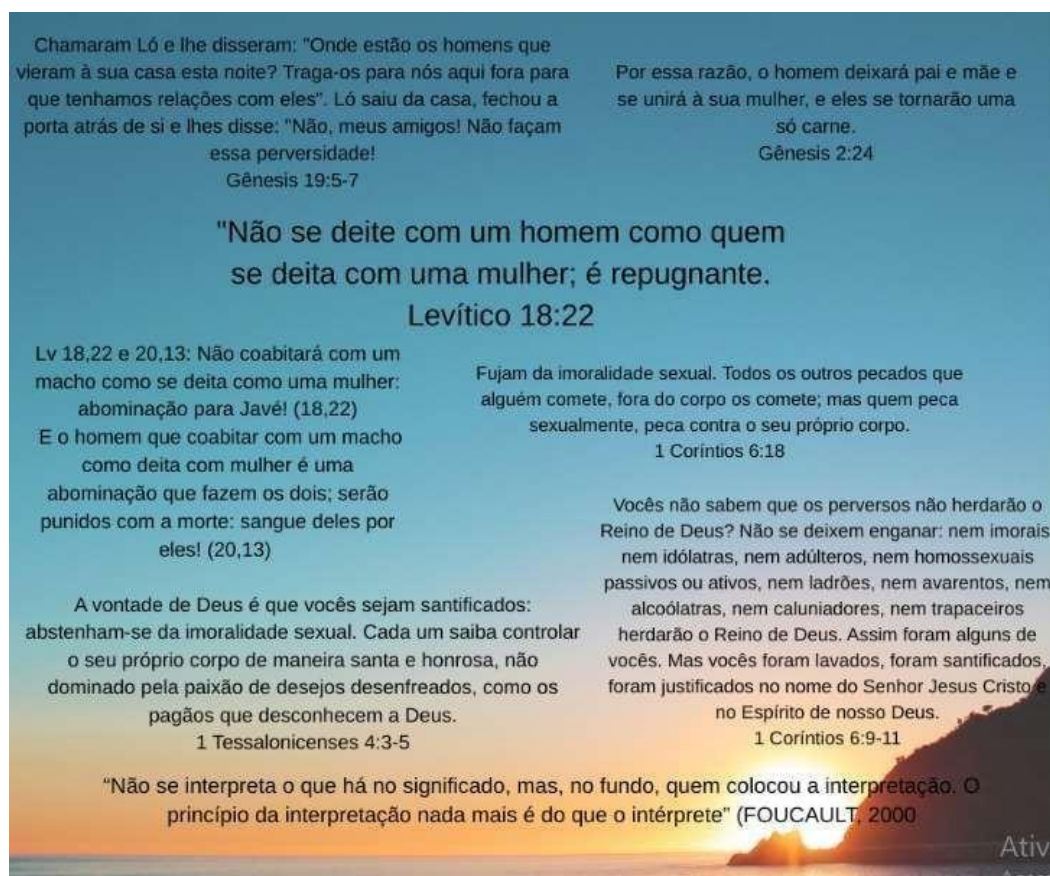
pecaminoso, distanciando familiares, discriminando pessoas, afastando fieis da própria condição das diferentes vertentes religiosas.

Em contraponto algumas igrejas crises, começam a rever seus dogmas e condições de acolhimento aos fieis distanciando o discurso de ódio e preconceito, aproximando o ensinamento de Jesus a respeito de aproximar daqueles a quem os procura em busca de alento, como prediz as passagens: a Mulher Samaritana, o Romano em Carfanaum e a história de Zaqueu, tem em comum o aspecto do acolhimento as diferenças, as minorias, nesta condição, vemos em Jesus uma postura que saberia como acolher a todos, incluindo nos dias atuais, o público lgbtqiapn+, e não os distanciando ou discriminando por sua condição/opção sexual.

Apesar dos pontos relativos e vistos como positivo em defesa da religiosidade e do direito a fé, podemos descrever em diferentes pontos, algumas passagens utilizadas em interpretações específicas e de interesses pessoais a respeito do comportamento lgbtqiapn+ que venham a reforçar o discurso de intolerância religiosa.

Dentro os diferentes pontos descritos na Bíblia a respeito do comportamento contrário ao movimento lgbtqiapn+, temos em Levítico: 18-20, a principal descrição que posteriormente acompanhada por outras interpretações fizeram porvir, uma forma de embasamento legal para o comportamento da intolerância religiosa. Em sentido contrário, Foucault (2000) descreve a importante situação que de acordo com o próprio interesse, é possível perfazer sua própria interpretação, em aspecto ilustrativo observe o quadro abaixo a respeito de algumas citações bíblicas a respeito do discurso utilizado por alguns religiosos para justificar o comportamento discriminatório sobre a homossexualidade.

Figura 1 VERSICULOS E PASSAGENS BIBLICAS CONTRARIAS AO MOV LGBTQIAPN+



FONTE: PRÓPRIA

3. O Dogma Cristão e a lgbtqiapn+fobia: Entre Tradição e Violação de Direitos

A interpretação tradicional da Bíblia é frequentemente utilizada para justificar posições contrárias à diversidade sexual e de gênero. Versículos como Levítico 18:22 e Romanos 1:26-27 são mobilizados em discursos que buscam invalidar a existência e os direitos da população lgbtqiapn+.

Contudo, teólogos progressistas argumentam que tais passagens devem ser interpretadas no contexto histórico e que a essência do Cristianismo não pode ser usada como ferramenta de exclusão.

3.1. O Uso da Religião para Justificar Discriminação

São comuns estudos históricos centrados em textos bíblicos que tratam especificamente das relações sexuais entre pessoas do mesmo sexo. Aqui o mito da neutralidade é imperante e, por isso, mascara muito bem a ideologia. Essa perspectiva parte de uma concepção estanque de passado, ao criar uma disjunção com o presente (STONE, 2001).

A própria ideia de “homossexualidade” é uma invenção moderna que, portanto, pode fazer o historiador neutro cair na tentação do anacronismo. Um caso clássico, sempre estudado na Bíblia Hebraica, é o de Lv 18,22 e 20,13: Não coabitará com um macho como se deita como uma mulher: abominação para Javé! (18,22) E o homem que coabitar com um macho como deita com mulher é uma abominação que fazem os dois; serão punidos com a morte: sangue deles por eles! (20,13).

Atualmente a comunidade evangélica corresponde a 31% da população brasileira, ao passo que os indivíduos lgbtqiapn+ correspondem a 10%. Conhecidas por seus discursos moralizantes, homofóbicos e em defesa do arranjo tradicional de família, muitas congregações neopentecostais têm gerado tensões de ordem religiosa, social, política e cultural entre essas duas esferas da sociedade.

Contudo, importa ressaltar que a existência de igrejas que se propõem a acolher a pluralidade das sexualidades e das identidades de gênero também é crescente dentro da vertente neopentecostal.

Em recente editorial-manifesto, Emerson José Sena da Silveira chamou de “transbordamento de fronteiras” os novos caminhos epistemológicos e conceituais abertos pelos campos de estudos da religião. Para Silveira, “a religião, ou as religiões, são evidências de identidades, atravessadas, remontadas, ressuscitadas, renovadas, desmontadas, que se espalham em novos espaços ou em antigos territórios” (SILVEIRA, 2017), como a política, as questões de gênero, a família, entre outros.

Segundo Marcelo Natividade e Leandro de Oliveira (2009), igrejas inclusivas são aquelas que, em termos teológicos, leem de maneira diferente a

condenação da homossexualidade, retirando o caráter pecaminoso atribuído à orientação sexual e interpretando-a como uma criação divina, uma benção. Para Aramis Luis Silva (2017), podem ser consideradas igrejas inclusivas as que têm por objetivo congregar pessoas que estão afastadas da vida cristã, por conta de moralidades que excluem suas sexualidades e suas identidades de gênero.

4. Consequências Sociais e Jurídicas dos Discursos Religiosos Contra a Comunidade lgbtqiapn+.

A luta contra a intolerância religiosa no Brasil é uma batalha contínua, com avanços e desafios significativos. A Constituição garante a liberdade religiosa, mas a intolerância ainda se manifesta em diversas formas, desde discriminação no ambiente de trabalho até ataques a templos religiosos. A data de 21 de janeiro é comemorada como o Dia Nacional de Combate à Intolerância Religiosa, um momento importante para alertar e reforçar a necessidade de respeito à diversidade religiosa.

A Constituição Federal garante a liberdade religiosa como um direito fundamental, assegurando que todos possam professar sua fé ou não, sem sofrer discriminação.

A intolerância religiosa se manifesta em diversas formas, como atos de violência, discriminação, preconceito e ataques a templos religiosos, prejudicando a convivência pacífica e os direitos humanos.

O governo, através de leis e políticas públicas, e a sociedade, através de educação e conscientização, têm um papel fundamental na prevenção e combate à intolerância religiosa, promovendo o diálogo e o respeito.

Ações e iniciativas no combate à intolerância religiosa:

- Lei 11.635/2007: Instituiu o Dia Nacional de Combate à Intolerância Religiosa, com o objetivo de alertar e mobilizar a sociedade para a luta contra a discriminação religiosa.
- Denúncias de intolerância religiosa: O Disque 100 (Disque Direitos Humanos) e outros canais disponibilizados pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) recebem denúncias de intolerância religiosa, que são encaminhadas aos órgãos competentes.
- Políticas públicas de combate à intolerância: O governo tem implementado políticas públicas para combater a intolerância religiosa, como campanhas educativas, diálogo inter-religioso e capacitação de servidores públicos.
- Diálogo inter-religioso: O diálogo entre diferentes religiões é fundamental para o respeito e a compreensão mútua, promovendo a tolerância e a paz.
- A educação como ferramenta de combate: A educação, desde a escola até a sociedade civil, é uma ferramenta importante para combater o preconceito e promover o respeito à diversidade religiosa.

Desafios e avanços na luta contra a intolerância religiosa:

Apesar dos esforços, o número de denúncias de intolerância religiosa no Brasil tem aumentado nos últimos anos, indicando que o problema ainda é grave.

As religiões de matriz africana, como Candomblé e Umbanda, ainda são as que mais sofrem com a intolerância religiosa, com ataques a templos e discriminação.

A luta contra a intolerância religiosa exige a união de esforços de todas as partes, incluindo o governo, a sociedade civil, as instituições religiosas e a mídia.

A lei nº 20.451, de 22 de abril de 2019, prevê pena de 2 a 5 anos para quem obstar, impedir ou empregar violência contra quaisquer manifestações ou práticas religiosas

O STF tem se pronunciado sobre casos de intolerância religiosa, reforçando a importância da liberdade religiosa e a necessidade de combate à discriminação.

A Igreja Católica Romana considera o comportamento sexual humano quase sacramental por natureza, e proíbe a atividade sexual entre membros do mesmo sexo, entendendo que os atos sexuais, por natureza, são unitivos e procriativos.

4.1. Medidas para Conter a lgbtqiapn+fobia Religiosa

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 5º, inciso VI, preceitua que é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias. O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos veda, em seu artigo 2º, primeiro parágrafo, a discriminação por motivo de religião.

Com efeito, em consonância com a Constituição da República Federativa do Brasil e com toda a legislação que asseguram a liberdade de crença religiosa às pessoas, além de proteção e respeito às manifestações religiosas, a laicidade do Estado deve ser buscada, afastando a possibilidade de interferência de correntes religiosas em matérias sociais, políticas, culturais, etc.

A laicidade do Estado tem interface com diversos direitos humanos fundamentais, como a liberdade de expressão, a liberdade de crença e de não crença, a igualdade de gênero e os direitos da população lgbtqiapn+, população esta que sofre forte discriminação em virtude de dogmas religiosos.

O Ministério Público exerce um papel de garantia da igual liberdade (filosófica, moral e religiosa) no seio da comunidade política. A afirmação de liberdades humanas, a preservação e a promoção de direitos fundamentais em favor de todos os membros da coletividade figuram no cerne

das democracias constitucionais. Ao desempenhar aquela função, o Ministério Público atua, pois, como defensor do regime democrático. Esse é um dos modos pelos quais se pode enxergar a articulação existente entre a ordem constitucional, o regime democrático e a função do Ministério Público.

Ao considerar o quadro de normativas que combatem a intolerância religiosa no Brasil, lembramos de situações dispostas por exemplo junto o Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei 2.848/1940), em seu artigo 208, estabelece que é crime “escarnecer de alguém publicamente, por motivo de crença ou função religiosa; impedir ou perturbar cerimônia ou prática de culto religioso;

vilipendiar publicamente ato ou objeto de culto religioso”. A pena para estes atos é de detenção de um mês a um ano ou multa. E se houver emprego de violência, a pena é aumentada. E recentemente, a Lei nº 14.532/2023 acrescentou ao artigo 140 do Código Penal o parágrafo terceiro, que determina que, no caso do crime de injúria, se ela consistir na utilização de elementos referentes a religião ou à condição de pessoa idosa ou com deficiência, a pena para o crime será de reclusão de um a três anos e multa.

Já o Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010) tem, em seu capítulo III, quatro artigos que tratam do direito à liberdade de consciência e de crença e ao livre exercício dos cultos religiosos. O primeiro deles, o artigo 23, assegura que “é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias”; já o artigo 26 da Lei determina que “o poder público adotará as medidas necessárias para o combate à intolerância com as religiões de matrizes africanas e à discriminação de seus seguidores”.

Por fim, podemos citar a Lei 7.716/1989, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. De acordo com seu artigo primeiro “serão punidos, na forma desta Lei, os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional”.

Apegando-se a esses acontecimentos da história do homem, não se pode deixar de observar que os direitos fundamentais, especialmente o direito à liberdade, na condição de direito positivado vinculativo, teve justamente sua origem em ideias religiosas, como afirma Jorge de Miranda: “a liberdade religiosa pode ser considerada um termômetro de medição da efetividade dos direitos fundamentais. Em muitos países, ela é ainda desconsiderada ou até mesmo negada” (MIRANDA, 2011).

Em razão da dor, sofrimento e tratamento desigual por motivo de orientação sexual, o movimento lgbtqiapn+ se levantou na luta em favor de seus direitos, recebendo cada vez mais o apoio do governo e de diversos segmentos da sociedade civil. A garantia do livre exercício da sexualidade relaciona-se com os postulados da liberdade individual, da igualdade social e da solidariedade humana. Além do princípio da dignidade da pessoa humana, outros princípios que repudiam a discriminação atentatória e o preconceito estrutural sobre a orientação sexual e a identidade de gênero são o princípio da não discriminação e o princípio da igualdade.

O judiciário, assim como os outros poderes, está vinculado ao princípio da supremacia das normas constitucionais frente às demais normas do ordenamento jurídico, o que é imprescindível para o Estado Democrático de Direito, vez que constitui garantia da soberania popular e de cidadania. As normas infraconstitucionais não podem ser contrárias às regras e princípios adotados pela Constituição, a fim de coibir excessos e abusos de poder, bem como assegurar o respeito aos direitos constitucionais e ao regime político democrático adotado.

Conclusão

O desafio central do debate entre liberdade religiosa e discurso de ódio está na necessidade de garantir que a fé possa ser livremente exercida sem que isso implique na violação de direitos de minorias. O Brasil, como Estado

laico e signatário de tratados internacionais de direitos humanos, deve encontrar um equilíbrio entre respeito à religião e a promoção da dignidade da população lgbtqiapn+.

A superação da lgbtqiapn+fobia motivada pela religião passa pelo fortalecimento do diálogo inter-religioso, pelo reconhecimento da pluralidade de interpretações cristãs e pela implementação de mecanismos legais eficazes para proteger grupos vulneráveis de discursos discriminatórios.

A legislação brasileira assegura em seus princípios fundamentais o direito de credo, bem como o direito à liberdade religiosa, e descreve em diferentes momentos o combate necessário ao preconceito social, racial, etnia e sexo. As diferentes concepções de combate ao preconceito associada situações descritas pelo direito democrático, fazem com que o MP atue tempestivamente na luta pela garantia de direitos individuais e até mesmo sociais, considerando os aspectos comuns que o combate a lgbtqiapn+fobia pode apresentar.

A plena necessidade de assegurar os direitos sociais e políticos fazem exercer uma condição previa de dever do Estado de buscar a efetivação de políticas sociais na busca pela garantia dos direitos civis e individuais.

Em busca da necessidade da compreensão da totalidade dos direitos e os efeitos relativos a necessidade de se efetivar os direitos constitucionais e diferentes normativas, a construção de políticas públicas bem como o desenvolvimento de ações sociais envolvendo processos educativos passam a exercer papel fundamental na formação social e transformação comportamental da sociedade.

REFERÊNCIAS

- ASSIS, Dallmer Palmeira Rodrigues de et al. A homossexualidade desconstruída em Levítico 18, 22 e 20, 13. 2006, 151p. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Ciências da Religião). Universidade Metodista de São Paulo. São Paulo. 2006.
- BARROSO, Luís Roberto. O novo Direito Constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- BERNARDES, J. E.; MOREIRA, J. *Terreiros*: entre a intolerância religiosa e a resistência diária. In: Brasil de Fato. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/11/14/terreiros-entre-a-intoleranciareligiosa-e-a-resistencia-diaria/>.
- BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BRASIL, Roberto Dias. Direitos lgbtqiapn+ e Liberdade Religiosa: um conflito entre direitos fundamentais? Revista Brasileira de Direito Constitucional, v. 25, n. 3, 2021.
- CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.
- DA SILVA, Fernando Cândido. Homossexualidade na Bíblia Hebraica ou uma Historiografia Bicha? Revista Trilhas da História, v. 1, n. 1, p. 9-22, 2011.
- DUARTE, Érika Mendes; PINHEIRO, Matheus de Souza. O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e a Proteção dos Direitos lgbtqiapn+ no Brasil. In: OLIVEIRA, Rafael. Direitos Humanos e Diversidade. Belo Horizonte: Fórum, 2021.
- FACHIN, Luiz Edson. Direitos fundamentais e o direito civil contemporâneo. São Paulo: Atlas, 2019.
- GOMES, Mariana Carvalho. Direitos Humanos e Religião: o impacto dos discursos religiosos nos debates sobre direitos lgbtqiapn+ no Brasil. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, 2020.
- GUERRA, Sidney. Os Limites da Liberdade Religiosa no Estado Democrático de Direito. Revista Jurídica da Presidência, v. 17, n. 1, 2015.
- MENDES, Conrado Hübner. O Estado Laico e seus limites: entre a liberdade religiosa e a proteção dos direitos fundamentais. Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 20, n. 78, 2012.

MIRANDA, Jorge. Manual de direito fundamental. Tomo IV. Direitos Fundamentais. 9 ed. revista e atualizada. Coimbra: Coimbra, 2011

NATIVIDADE, Marcelo Tavares; OLIVEIRA, Leandro de. Sexualidades ameaçadoras: religião e homofobia(s) em discursos evangélicos conservadores. Sexualid, Salud y Sociedad. Revista Latino-americana, 2009.

PRETES, Érika Aparecida; VIANNA, Túlio. História da criminalização da homossexualidade no Brasil: da sodomia ao homossexualismo. Iniciação Científica: destaques, v. 1, p. 313-392, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022.

SILVA, Aramis Luis. Ser ou não ser em nome de Deus — notas sobre uma missão LGBTI em Uganda. Revista do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, v. 12, n. 12, p. 201-227, 2017.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SILVEIRA Emerson José Sena da. “Religião, religiões, mais uma vez...” In: Interações. Editorial. Cultura e Comunidade, Belo Horizonte, Brasil, V.12, N.21, p. 4-9, jan./jul. 2017.

SILVEIRA, Ana Paula. Liberdade religiosa e homofobia: até que ponto a religião pode ser invocada como justificativa para discursos discriminatórios? Revista de Direitos Humanos e Diversidade, v. 4, n. 2, 2021.

AGRADECIMENTO

A concretização deste primeiro volume dos Anais Acadêmicos do Curso de Direito representa mais um importante passo no compromisso da Faculdade Prime com a excelência acadêmica, a pesquisa e a formação de profissionais preparados para os desafios do presente e do futuro.

Manifesto meu reconhecimento aos acadêmicos autores dos trabalhos publicados, aos professores orientadores, à Coordenação do Curso de Direito, à Direção de Ensino e a todos os colaboradores que contribuíram para a construção desta obra. Cada artigo aqui apresentado simboliza o esforço, a dedicação e o compromisso com a produção do conhecimento jurídico.

Acreditamos que a educação transforma vidas, fortalece instituições e impulsiona o desenvolvimento da sociedade. Por essa razão, investir na pesquisa, na inovação e na formação acadêmica de qualidade continuará sendo uma das prioridades da Faculdade Prime.

Que esta publicação inspire novos estudos, incentive a produção científica e fortaleça, cada vez mais, a cultura da pesquisa em nossa instituição.

Parabenizo todos os envolvidos por esta importante realização.

Dr. Alex Vieira Passos

Mantenedor

Faculdade Prime

Todos os direitos reservados.

Os artigos publicados nesta obra são de exclusiva responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, o posicionamento institucional da Faculdade Prime. É permitida a reprodução parcial ou total do conteúdo, desde que citada a fonte.