ISSN 2764-7595

LIBERTAS DIREITO

FACULDADE
MINAS GERAIS

v.7, n.1, jan./jun 2026

famig
Faculdade Minas Gerais

FACULDADE MINAS ERAIS (FAMI) - BELO HORIZONTE

Diretor
José Carlos de Oliveira Tavares| CV Lattes

Conselho Editorial

Carlos Henrique Passos Mairink | CV Lattes

ustavo Henrique de Almeida | CV Lattes

Roberta Salvático Vaz | CV Lattes

Revisor de normalização

Biblioteca Famig

Projeto ráfico : Biblioteca Feamig/Famig



Av. do Contorno, 10.185 B. Prado
Belo Horizonte – MG
CEP: 30.110-067
(31) 3295-4004
famig@famig.edu.br

Foco e escopo

A revista LIBERTAS DIREITO é uma publicação semestral de trabalhos originais e inéditos, relacionados ao direito e, que apresentem revisão de literatura, relato de caso, resultados de estudos e pesquisas sobre as atividades da área jurídica em ensino, pesquisa, extensão, tecnologia e inovação.

Instruções editoriais para os autores

Diretrizes para Autores

Título e subtítulo (se houver)

- Máximo de 15 palavras;
- em negrito;
- 1ª (primeira) letra em maiúscula;
- deve ser claro e objetivo, mostrando o principal resultado do trabalho.

Autoria

- Informar no início do artigo
- nome completo por extenso;
- Informar mini currículo do(s) autor(es) no sistema eletrônico da revista, no item Autor dos metadados da submissão, no campo **Resumo da Biografia**, com as seguintes informações:
    - instituição à qual está vinculado, cargo e/ou função, cidade e estado.

Resumo e Abstract

- entre 150 e 300 palavras;
- deve apresentar problema, solução e conclusões;
- resumo indicativo
- sequência de frases concisas e objetivas

IMPORTANTE:

- Apresentar resumo nos idiomas: **português e inglês**

Palavras-chave/Keywords

- mínimo de 3 e máximo de 5;
- iniciais minúsculas;
- separar as palavras por ponto e vírgula.

Exemplo: palavra1; palavra2; palavra3.

Introdução, desenvolvimento e conclusão

- A escrita do texto deve seguir as orientações da:
- ABNT NBR 6022:2018;
- Manual de normalização: MAIRINK, C. H. P.; SOARES, F. M. *Manual de normalização de artigos científicos*: atualizado de acordo com as NBR 6022/2018 e NBR 6023/2018. Belo Horizonte: CaMaik, 2019. Disponível em: https://repositorio.famig.edu.br/index.php/ebooks/catalog/book/18. Acesso em: 20 jun. 2022.
- fonte Cambria tamanho 12 para os parágrafos, referências, resumo e palavras chave.
- número mínimo de páginas (incluindo resumo e referências): 10

OBSERVAÇÃO

Estas informações e outras estão disponíveis no *template* para melhor compreensão e normalização do artigo.

Artigos

Seção principal da revista, para artigos originais e inéditos, preferencialmente adotando o modelo de documento disponível aqui.

Por originais e inéditos, entende-se que os trabalhos NÃO estão sendo avaliados para publicação em nenhum outro suporte.

Os artigos poderão ser: **revisão de literatura, relato de caso, resultados de estudos e pesquisas sobre as atividades da área jurídica.**

Libertas Direito

famig
Faculdade Minas Gerais

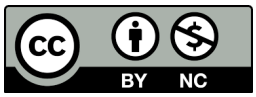
ISSN 2764-7595 (on-line)

Libertas Direito	Belo Horizonte	v. 7	n. 1	p. 8-330	jan./jun. 2026

Copyright © 2026. Faculdade de Engenharia de Minas erais / Faculdade Minas erais. Todos os direitos reservados pela Centro de Ensino Superior Minas erais LTDA. – CESMI .

As opiniões emitidas em artigos assinados são de absoluta e exclusiva responsabilidade de seus autores.

Esta obra foi licenciada com uma **Licença Creative Commons Atribuição-Não Comercial 4.0 Internacional.** É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desde que citada a fonte.



Disponível em: https://periodicos.famig.edu.br/index.php/direito/index

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

L695 Libertas Direito [recurso eletrônico] / Faculdade de Engenharia de Minas Gerais - Faculdade Minas Gerais. – v.7., n.1 (jan./jun.2026) -- Belo Horizonte: Feamig/Famig, 2026.

v.; il.

Semestral
ISSN: 2764-7595 (on-line)

1. Direito – Pesquisa. 2. Direitos Fundamentais. 3. Direito - Estatuto legal, leis, etc. I. Título. II. Faculdade de Engenharia de Minas Gerais. III. Faculdade Minas Gerais.

CDD: 340

Ficha catalográfica elaborada por Paulo Guilherme Peixoto CRB - 3004

Indexadores



Sumário

Ato infracional juvenil **8-19**
Nívea Dias Fernandes &Luís Otávio Vilela da Cruz

Lei de Estágios e direitos fundamentais trabalhistas **20-41**
Luís Otávio Vilela da Cruz

Abuso de autoridade **42-52**
Marcos Matheus Oliveira Silva &Robson Dornelas uarnieri uede s

A tipificação do bullying e cyberbullying no artigo 146-a do código penal **53-92**
Andréa Carla Madeira Teixeira, Neiva dos Santos Andrade & Roberta Salvático Vaz de Mello

A avaliação de desempenho **93-120**
Fátima de Oliveira Coelho e Silva, Neiva dos Santos Andrade & Roberta Salvático Vaz de Mello

A efetividade das políticas públicas de inclusão social para pessoas com deficiência no Brasil **121-149**
iovani Castorino de Oliveira , Neiva dos Santos Andrade & Roberta Salvático Vaz de Mello

A prorrogação dos prazos do georreferenciamento rural e seus impactos na segurança jurídica fundiária **150-198**
isele Pinto dos Santos , Neiva dos Santos Andrade & Roberta Salvático Vaz de Mello

A efetividade dos direitos assistenciais no sistema de seguridade social **199-239**
Janaina Aparecida Mangelli Chaves, Angela Araújo Costa, Neiva dos Santos Andrade & Roberta Salvático Vaz de Mello

O peso do cuidado **240-273**
Luis ustavo dos Santos omes , Thaís Santos Silvério & Angela Araújo Costa

Desinformação e estado democrático de direito **274-310**
Tacísio Rodrigues Oliveira, Neiva dos Santos Andrade, Roberta Salvático Vaz de Mello & ustavo Henrique de Almeida

Reconhecimento jurisprudencial da usucapião entre herdeiros **311-330**
Waléria Rodrigues Martins Duarte, Roberta Salvatico Vaz de Mello &ustavo Henrique de Almeida

Ato infracional juvenil: mediação, desenvolvimento e justiça pela ótica de Vygotski e Lenin

Nívea Dias Fernandes [1]

Luís Otávio Vilela da Cruz [2]

Resumo: Este artigo analisa o ato infracional juvenil por uma abordagem interdisciplinar entre o Direito e a Psicologia Histórico-Cultural, destacando as contribuições de Lev Vygotski e Vladimir Lenin para compreender desenvolvimento, mediação e conflito social. Parte-se do diagnóstico de que respostas centradas na punição, sem projetos pedagógicos consistentes, fragilizam vínculos, limitam a internalização de normas e ampliam a violência institucional sobre adolescentes em cumprimento de medida. Com base em revisão bibliográfica, análise documental de diretrizes socioeducativas e exame de estudos de caso, discutem-se práticas mediadoras, trabalho educativo coletivo e condições materiais das unidades como fatores decisivos para a formação humana. O texto sistematiza experiências bem-sucedidas de escolarização, cultura, profissionalização e justiça restaurativa, e propõe recomendações para políticas públicas compatíveis com a proteção integral do ECA. Conclui-se que enfrentar a infracionalidade juvenil exige compromisso político, intersetorialidade, garantia de direitos e transformação institucional orientada ao desenvolvimento integral e à autonomia dos sujeitos envolvidos.

Palavras-chave: ato infracional; adolescência; mediação; sociabilidade; justiça juvenil.

[1] Pós graduanda em Psicologia Jurídica pela Faculdade Metropolitana. Bacharel em Psicologia pela PUC Minas campus Poços de Caldas.

[2] Membro e pesquisador dos grupos NEPEDILIS (PUC Minas) e POP.EDUCA (UFSCar/Fatec Barueri), com atuação nas interfaces entre direito, literatura, cultura pop, educação e diversidade. Mestrando Profissional em Produção de Conteúdo Multiplataforma pela UFSCar (campus São Carlos/SP). Bacharel em Direito (PUC Minas, Poços de Caldas, 2021). Especialista em Advocacia Criminal (Legale Educacional, 2025), em Tribunal do Júri e Execuções Penais (Legale Educacional, 2025) e em Perícias Criminais e Medicina Legal (Legale Educacional, campus São Paulo, 2026). Graduando em Ciências Contábeis pela Faculdade Lumina. ORCID: https://orcid.org/0009-0000-8416-1319.

Juvenile Offending: mediation, development, and justice through the lens of Vygotski and Lenin

Abstract: This article analyzes juvenile offending through an interdisciplinary approach combining Law and Cultural-Historical Psychology, highlighting the contributions of Lev Vygotski and Vladimir Lenin to understanding development, mediation, and social conflict. It starts from the diagnosis that responses centered on punishment, without consistent pedagogical projects, weaken social bonds, limit the internalization of norms, and intensify institutional violence against adolescents serving socio-educational measures. Based on a literature review, documentary analysis of socio-educational guidelines, and the examination of case studies, the article discusses mediating practices, collective educational work, and the material conditions of institutions as decisive factors for human development. The text systematizes successful experiences in schooling, culture, professional training, and restorative justice, and proposes recommendations for public policies aligned with the principle of full protection established in the Brazilian Child and Adolescent Statute (ECA). It concludes that addressing juvenile offending requires political commitment, intersectoral coordination, the guarantee of rights, and institutional transformation oriented toward integral development and the autonomy of the subjects involved.

Keywords: juvenile offense; adolescence; mediation; sociability; juvenile justice.

Recebido em: 09/julho/2024
Aprovado em:06/julho/2026

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno da prática de atos infracionais por adolescentes no Brasil insere-se em um complexo entrelaçamento de determinantes sociais, culturais, econômicos e subjetivos. No cerne dessa problemática, encontra-se uma profunda relação entre os processos de exclusão social e a atuação das instituições que, longe de garantirem proteção integral, muitas vezes reforçam dinâmicas de violência institucional. Tal realidade coloca em tensão os fundamentos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em especial no que diz respeito à prioridade absoluta na garantia de direitos (Brasil, 1990), e revela os limites do sistema socioeducativo na promoção de um verdadeiro desenvolvimento humano.

Sob a ótica do Direito, a responsabilização do adolescente em conflito com a lei deve respeitar não apenas os preceitos legais, mas também os princípios de dignidade, proporcionalidade e proteção integral. Contudo, conforme apontam Polga e Pereira (2012), há uma tendência à criminalização da pobreza e à espetacularização midiática do ato infracional, que distorcem a função socioeducativa das medidas previstas em lei. Essa perspectiva é reafirmada por Bonalume e Jacinto (2020a), ao denunciarem a precariedade da proteção social destinada a adolescentes em tempos de retrocessos democráticos e recrudescimento penal.

Na interface com a Psicologia, especialmente a Psicologia Histórico-Cultural, compreende-se que o desenvolvimento do sujeito ocorre a partir de suas interações sociais e do ambiente cultural que o cerca (Vygotski, 1998). Essa abordagem permite analisar como as vivências institucionais, muitas vezes marcadas por negligência, repressão e desumanização, impactam a constituição subjetiva de adolescentes inseridos no sistema socioeducativo. Como discutido por Costa, Silva e Alberto (2019), tais vivências não apenas frustram expectativas de reintegração social, mas comprometem o próprio projeto de vida desses jovens, minando suas possibilidades de reconstrução simbólica de um futuro possível.

O entrelaçamento entre o fracasso escolar, a violência institucional e a ausência de políticas públicas efetivas também foi explorado por Santa e Leal (2016), que apontam como a exclusão educacional contribui para a reprodução de trajetórias de vulnerabilidade e infração. A escola, que deveria ser um espaço de mediação cultural e promoção de funções psicológicas superiores, acaba por reproduzir lógicas punitivistas semelhantes às do sistema socioeducativo, em um ciclo de exclusão que se retroalimenta.

Assim, compreende-se que a abordagem da adolescência em conflito com a lei não pode se restringir a um viés punitivo ou meramente jurídico-formal. É necessário integrar perspectivas interdisciplinares que considerem as determinações histórico-sociais da conduta infracional e os processos subjetivos implicados. Conforme preconizam Gil (2008) e Lakatos e Marconi (2017), uma investigação científica rigorosa exige a definição clara do problema, a formulação de objetivos consistentes e a utilização de métodos adequados à natureza do objeto estudado. No presente trabalho, parte-se de uma metodologia qualitativa, com base em pesquisa bibliográfica e documental, a fim de compreender como a violência institucional impacta o desenvolvimento humano de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, à luz dos aportes teóricos da Psicologia Histórico-Cultural e do Direito da Criança e do Adolescente.

A relevância social deste estudo reside na urgência de rever práticas institucionais que, longe de promoverem inclusão e cidadania, reiteram a exclusão e aprofundam desigualdades estruturais. Como destaca o artigo 6º do ECA, a interpretação e aplicação de suas normas devem considerar os fins sociais da lei, as exigências do bem comum, os direitos individuais e coletivos, bem como a condição peculiar da pessoa em desenvolvimento (Brasil, 1990). Contudo, o que se observa é uma desconexão entre o discurso jurídico e a prática cotidiana das instituições socioeducativas, o que reforça a necessidade de análises críticas e propositivas.

Este trabalho, portanto, propõe-se a contribuir com o debate interdisciplinar entre Direito e Psicologia, visando a elaboração de uma leitura crítica da institucionalização da adolescência infratora e de seus impactos subjetivos. Tal esforço se justifica diante do cenário contemporâneo de agravamento da violência institucional, da redução da maioridade penal como pauta recorrente e da invisibilidade das trajetórias juvenis nos discursos oficiais sobre segurança pública.

2 MATERIAIS E MÉTODOS

O presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa de natureza exploratória e descritiva, com abordagem interdisciplinar entre os campos do Direito e da Psicologia. Conforme esclarecem Gil (2008) e Lakatos e Marconi (2017), a pesquisa qualitativa visa à compreensão profunda dos fenômenos sociais, priorizando a análise de significados, práticas e representações sociais a partir do ponto de vista dos sujeitos envolvidos. Essa abordagem mostrou-se a mais adequada para examinar criticamente os impactos da violência institucional sobre o desenvolvimento de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

A escolha do método exploratório se justifica pelo objetivo de proporcionar maior familiaridade com o problema investigado, possibilitando sua delimitação e a construção de hipóteses interpretativas. Já o caráter descritivo do trabalho permitiu a análise detalhada das condições vivenciadas por adolescentes no sistema socioeducativo brasileiro, especialmente no que se refere às práticas institucionais que configuram formas de violência simbólica, estrutural e direta. As categorias analíticas foram construídas a partir da articulação entre os referenciais teóricos da Psicologia Histórico-Cultural, especialmente os pressupostos de Vygotski (1998), e o marco jurídico representado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), além de outras legislações correlatas.

O procedimento técnico adotado foi a pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica consistiu na revisão de literatura científica nacional e internacional, publicada em periódicos indexados, livros e anais de congressos, que abordam os seguintes eixos temáticos: adolescência em conflito com a lei, violência institucional, sistema socioeducativo, desenvolvimento humano, subjetivação e exclusão social. Foram consultadas obras clássicas e contemporâneas de autores como Vygotski (1998), Bonalume e Jacinto (2020a e 2020b), Costa, Silva e Alberto (2019), Polga e Pereira (2012), além de documentos oficiais como leis, normas e diretrizes nacionais, conforme recomendação metodológica de Gil (2008).

A pesquisa documental teve como foco a análise de dispositivos legais e institucionais, tais como: a Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), a Lei nº 12.594/2012 (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE) e a Lei nº 14.321/2022 (que tipifica o crime de violência institucional). Tais documentos foram examinados à luz do contexto sociojurídico contemporâneo, com ênfase nos limites e contradições entre o discurso normativo e a realidade vivenciada pelos adolescentes inseridos no sistema socioeducativo.

Os critérios de seleção das fontes bibliográficas incluíram a relevância teórica para a temática, a atualidade das publicações (preferencialmente dos últimos dez anos), bem como a credibilidade das editoras e periódicos científicos. A busca por artigos foi realizada em bases de dados como Scielo, PePSIC, Google Acadêmico e bibliotecas universitárias digitais.

A análise dos dados coletados foi realizada por meio da técnica de análise de conteúdo temática, conforme orientações de Bardin (2011), buscando identificar núcleos de sentido e categorias relevantes à luz dos objetivos da pesquisa. Essa técnica permitiu a sistematização das informações em eixos analíticos, facilitando a

articulação entre o material empírico (documentos e textos) e o referencial teórico adotado.

A condução metodológica deste trabalho seguiu os princípios de rigor científico, clareza e coerência, conforme orientações de Gil (2008) e Lakatos e Marconi (2017), assegurando que a construção do conhecimento fosse pautada na objetividade e na consistência argumentativa. Por se tratar de uma pesquisa exclusivamente bibliográfica e documental, não houve envolvimento direto com seres humanos, o que dispensa aprovação por comitê de ética, conforme as diretrizes da Resolução CNS nº 510/2016.

3 DESENVOLVIMENTO

Dando continuidade à análise interdisciplinar proposta, o desenvolvimento deste estudo visa aprofundar a compreensão sobre os impactos da violência institucional no processo de subjetivação de adolescentes em conflito com a lei. Para isso, parte-se da articulação entre os aportes da Psicologia Histórico-Cultural e os marcos normativos do Direito da Criança e do Adolescente, a fim de evidenciar como as práticas institucionais, longe de promoverem inclusão e desenvolvimento, frequentemente operam como mecanismos de exclusão e reforço de trajetórias infracionais.

A partir da obra de Lev Vygotski e dos fundamentos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), esta seção examina como as instituições socioeducativas exercem papel central na mediação — ou desmediação — do desenvolvimento humano. Busca-se demonstrar que a desarticulação entre a proposta legal de proteção integral e a realidade institucional vivida compromete as zonas de desenvolvimento proximal dos adolescentes, limitando sua autonomia, consciência crítica e possibilidade de reintegração social. Com isso, propõe-se uma reflexão crítica sobre a necessidade de práticas formativas, mediadoras e integradas que resgatem o papel pedagógico dessas instituições.

3.1 Vygotski, psicologia e direito: mediação psicossocial, desenvolvimento humano e institucionalização da adolescência

A obra de Lev Vygotsky, central para a psicologia histórico-cultural, oferece aportes intelectuais relevantes para a compreensão das interfaces entre Psicologia e Direito, sobretudo quando se trata de adolescentes em conflito com a lei, sua subjetivação e os processos institucionais que os circundam. Vygotski defende que o desenvolvimento humano se dá por meio das interações sociais e culturais, mediadas por signos e instrumentos, e que o sujeito se constitui numa rede de relações históricas e institucionais (VYGOTSKI, 1998). Essa perspectiva implica que práticas jurídicas e institucionais – como as previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/1990) – não podem ser compreendidas apenas como dispositivos legais, mas como ambientes de mediação psicossocial que afetam a constituição das funções psicológicas superiores dos sujeitos em desenvolvimento.

No contexto jurídico da adolescência infratora, a teoria vygotskiana permite ampliar a análise para além da mera responsabilização e punição, ao considerar que os adolescentes são “pessoas em desenvolvimento”, cujos processos de subjetivação,

consciência e agência estão em construção. Isso se aproxima da concepção de infância e adolescência exposta pela literatura contemporânea, que alerta para a lacuna entre o reconhecimento jurídico-normativo dos direitos e a efetivação desses direitos no plano social e cultural. Por exemplo, Silva e Alberto (2022) assinalam que, embora haja consenso quanto à criança/adolescente como sujeito de direitos, as condições materiais e institucionais dificultam sua plena realização.

Para Vygotski, o sujeito humano transforma o mundo e é transformado por ele: "o funcionamento superior da alma humana só pode entender-se como função cultural" (VYGOTSKI, 1998, p. 89). A mediação por signos e instrumentos — como a linguagem, o símbolo, o contexto institucional — é condição para o surgimento de funções psicológicas superiores, como pensamento abstrato, atenção voluntária e autorregulação. Sob esse prisma, as instituições jurídicas e sociais, ao interagirem com adolescentes em conflito com a lei, atuam como mediadoras não apenas de sanções ou proteção, mas de processos psíquicos e de formação subjetiva. Isso significa que o modo como o sistema socioeducativo, o sistema de justiça juvenil e as práticas institucionais se organizam tem impacto direto no desenvolvimento humano desses sujeitos.

Quando a instituição falha em cumprir seu papel de mediação construtiva — por exemplo, ao adotar práticas punitivas, excludentes ou desumanizadas —, obriga-se o adolescente a uma trajetória de internalização de formas de atuação e pensamento que podem comprometer seu projeto de vida e seu potencial de reintegração social. Nesse sentido, o estudo de Costa, Silva e Alberto (2019) mostra que jovens em cumprimento de medidas socioeducativas identificam que vivências institucionais muitas vezes não garantem elementos mínimos para o desenvolvimento de autonomia e projeto de vida (Silva; Alberto, 2022) A articulação entre direito, instituição e psicologia histórico-cultural permite, então, investigar não apenas a legalidade da medida socioeducativa, mas também as condições de desenvolvimento humano, agência e subjetividade desses adolescentes.

Outro conceito vygotskiano relevante ao diálogo entre Psicologia e Direito é a "Zona de Desenvolvimento Proximal" (ZDP): espaço entre o nível real de desenvolvimento — o que o sujeito consegue fazer sozinho — e o nível de desenvolvimento potencial — o que ele pode fazer com ajuda de outro ou com mediação. Vygotski (1998) argumenta que é nesse espaço que a aprendizagem e o desenvolvimento ocorrem. No campo jurídico, isso pode significar que o sistema institucional deve funcionar como mediador, não só em termos de imposição, mas de apoio ao desenvolvimento do adolescente em conflito com a lei. Quando a instituição assume apenas uma postura punitiva sem oferecer mediadores (educadores, psicólogos, comunidade, atividades formativas), ela reduz o adolescente à faixa do nível real, sem acesso à zona proximal de crescimento — comprometendo seu desenvolvimento pleno.

Considerando a legislação brasileira, o ECA (1990) estabelece no seu art. 4º que "a criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana". Ainda no art. 6º, dispõe que "a interpretação e a aplicação desta Lei (...) devem considerar os fatos sociais e culturais que envolvem a criança e o adolescente". Tal previsão normativa pode se conectar diretamente com a perspectiva histórico-cultural de Vygotsky: a aplicação de medidas deve levar em conta o contexto histórico-cultural do sujeito, sua rede de mediação e suas condições

de desenvolvimento. Quando essas condições são desconsideradas, há risco de que o dispositivo institucional produza violência institucional, em vez de proteção e desenvolvimento.

Em artigo recente que relaciona obra de Vygotsky e ensino jurídico, Filó, Piazza e Zanette (2023) concluem que os aportes da psicologia histórico-cultural são valiosos para a construção de práticas jurídicas formativas, ao permitir repensar a docência e a prática jurídica simulada como espaços de mediação para o desenvolvimento de competências e subjetividades jurídicas. Esse diálogo pode ser estendido para o sistema socioeducativo: este não deve operar como mero guardião penal, mas como agente mediador de desenvolvimento humano, conforme a lógica vygotskiana.

Sob esse ângulo, pode-se compreender a "violência institucional" como aquilo que obstrui ou desarticula os instrumentos simbólicos e sociais de mediação do desenvolvimento dos adolescentes. Não se trata apenas de violência física ou explícita, mas também de omissão, desqualificação, negação de voz e agência, ou institucionalização de trajetórias excludentes que não consideram o desenvolvimento da subjetividade. Bons exemplos apontam para a lacuna entre norma e realidade: Silva e Alberto (2022) identificam que há consenso jurídico-normativo sobre infância e adolescência, mas a efetivação material dos direitos é precária. Uma abordagem vygotskiana permite problematizar como o meio institucional, suas regras, linguagem, práticas e instrumentações formativas — ou a ausência delas — moldam o desenvolvimento dos adolescentes em conflito com a lei.

Dessa forma, o entrelaçamento entre Psicologia Histórico-Cultural e Direito possibilita uma leitura crítica das medidas socioeducativas. Em vez de vê-las apenas como resposta jurídica ao ato infracional, propõe-se considerá-las como ambientes de mediação e desenvolvimento humano. É neste sentido que a articulação entre Vygotski e o direito ganha relevância para o presente estudo. Ao adotar tal referencial, pretende-se investigar como as práticas institucionais (jurídico-socioeducativas) interagem com o desenvolvimento subjetivo dos adolescentes, evidenciando os fatores mediadores, contraditórios ou excludentes.

Em síntese, ao integrar os conceitos de mediação, instrumento simbólico, zona de desenvolvimento proximal e desenvolvimento humano na análise institucional jurídica da adolescência infratora, abre-se caminho para um olhar que ultrapassa a dicotomia punição/proteção, focando também nas condições de construção de agência, autonomia e reintegração social. A contribuição de Vygotski, nesse sentido, funciona como ponte entre o sujeito em desenvolvimento e o sistema jurídico-institucional que o acolhe ou marginaliza. Essa articulação oferece base teórica para a discussão que se desenvolverá nos subtópicos seguintes, nos quais serão analisadas as práticas institucionais de violência, exclusão e reintegração sob a lente jurídica e psicológica.

3.2 Violência Institucional e Desenvolvimento Humano: o sistema socioeducativo sob a ótica vygotskiana

A articulação entre as teorias da Lev Vygotski e a análise crítica das práticas institucionais permite iluminar o fenômeno da violência institucional no âmbito do sistema socioeducativo brasileiro. Este subtópico se dedica a explorar como a configuração institucional das medidas socioeducativas, pautadas pelo Lei nº 8.069/1990 (ECA) e pelo Lei nº 12.594/2012 (SINASE), interage com os processos de desenvolvimento humano dos adolescentes em conflito com a lei — considerando o papel da mediação, dos instrumentos simbólicos e das zonas de desenvolvimento proximal (ZDP) conforme o referencial vygotskiano.

Em seu foco, a violência institucional revela-se não apenas como agressão física ou moral, mas como desarticulação dos instrumentos simbólicos mediadores do desenvolvimento subjetivo, cultural e social dos adolescentes. Pesquisas apontam que o sistema socioeducativo no Brasil apresenta falhas estruturais que comprometem a mediação formativa: por exemplo, o estudo "Adolescência e ato infracional: violência institucional e subjetividade" evidencia que adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas relatam vivências de vulneração de direitos, estigma e descontinuidade da aprendizagem (Azevedo; Alberto; Amorim, 2017). Outro levantamento nacional aponta que a institucionalização de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade implica "agressão física/psicológica, negligência e pobreza" como fatores relacionados à violência institucional (Firmino; Bifano, 2024). Estas evidências alimentam a crítica de que, longe de efetivar a proteção integral prevista pelo ECA, o sistema opera muitas vezes de forma punitiva e desarticulada em relação ao desenvolvimento humano.

Sob o referencial histórico-cultural de Vygotski, o sujeito em desenvolvimento concretiza-se no âmbito de relações sociais e culturais mediadas por signos, instrumentos e instituições. Logo, o ambiente institucional — no caso, o sistema socioeducativo — deve atuar como mediador positivo, oferecendo condições de aprendizagem, interação e ampliação da agência dos adolescentes. Quando tais condições se encontram comprometidas, a zona de desenvolvimento proximal permanece inacessível, reduzindo-se o campo de desenvolvimento real e limitando-se as possibilidades de reconstrução de projetos de vida. Nesse sentido, a prática institucional que falha em prover mediação pedagógica, afetiva ou social incorre em violência institucional, por impedir o sujeito-em-desenvolvimento de exercer sua potencialidade.

A formação das funções psicológicas superiores — atenção voluntária, pensamento abstrato, autorregulação — depende de mediação cultural e coletiva. Vygotski (1998) enfatiza que tais funções emergem inicialmente em interação social e, somente depois, interiorizam-se no indivíduo. Em unidades socioeducativas, entretanto, a mediatização muitas vezes assume caráter restritivo: a disciplina, o controle rígido e o isolamento substituem a pedagogia e o diálogo, produzindo inversamente um contexto de desmediação. A pesquisa "O circuito da violência no sistema socioeducativo" aponta que tal sistema é atravessado por contradições que reconfiguram a medida socioeducativa como mecanismo de contenção, não de desenvolvimento (Bonalume; Jacinto, 2020b).

Além disso, a escolarização e a educação formal — reconhecidas pelo ECA e pelo SINASE como partes integrantes das medidas socioeducativas — encontram-se fragilizadas. Por exemplo, o estudo "A escolarização de adolescentes que cumprem medidas socioeducativas" evidencia que os entraves à inserção escolar desses adolescentes estão associados ao estigma e à ruptura da trajetória educativa (Tafakgi, 2022). A função formativa da instituição, então, é assumida de forma deficitária, fato que se conecta diretamente à dinâmica vygotskiana de mediação e intermediação histórica-cultural: sem a mediação cultural adequada, o desenvolvimento humano se torna obstaculizado.

Outro aspecto relevante refere-se à produção de estigmas e laços de exclusão no interior da instituição socioeducativa. Vygotski enfatiza que o indivíduo se constitui em rede de relações socioculturais; quando essa rede é quebrada ou marcada pelo rótulo e pela marginalização, o processo de constituição psicológica sofre rupturas. Estudos recentes apontam que meninas em cumprimento de medidas socioeducativas enfrentam dupla estigmatização — como adolescentes em conflito com a lei e como mulheres — o que agrava suas trajetórias de vulnerabilidade (Oliveira; Costa; Camargo, 2018). Tal realidade representa uma forma de violência institucional simbólica, pois as instituições não asseguram os instrumentos culturais de mediação que permitir-iam às adolescentes exercerem sua subjetividade.

Assim, a violência institucional no sistema socioeducativo pode ser compreendida como um bloqueio da mediação formativa, um impedimento à constituição da subjetividade e à expansão das zonas de desenvolvimento proximal. Conforme o ECA art. 4º e art. 6º, crianças e adolescentes devem ser tratados como sujeitos de direitos, em condições de peculiar desenvolvimento e em contexto de mediação cultural. Quando a estrutura institucional falha em assegurar essa mediação — ao priorizar controle, isolamento, estigmatização ou limitação educacional —, produz-se uma contradição entre a teoria protetiva do direito da criança e a prática institucional concreta.

3.3 O que fazer? Práticas de sociabilidade e educação a partir de Lenin para intervenção no ato infracional

A situação dos adolescentes em conflito com a lei, marcada pela violência institucional, exclusão educacional e limitações ao desenvolvimento humano, exige que se avancem além da mera crítica ou análise normativa, para a proposição de práticas efetivas de intervenção. Nesse sentido, os ensinamentos de Lenin — embora centrados historicamente no regime soviético e no processo de construção socialista — oferecem pistas metodológicas e políticas valiosas para pensar a sociabilidade e a educação como instrumentos transformadores desse quadro.

Lenin, em seus escritos sobre educação, aprendizados e consciência social, afirmava que a educação não é neutra: "a grande tarefa da educação é criar não apenas o operário ou o camponês, mas o homem novo, verdadeiramente livre" (Lenin, 1921 apud Fitzsimmons; Suoranta, 2020, p. 34). Ele via a educação como parte de uma missão social ampla, onde o Estado e as instituições assumem papel ativo na formação de sujeitos capazes de participação coletiva e de transformação social.

Essa posição desloca a intervenção educativa do campo da assistência ou punição para o campo da ação política e da sociabilidade estruturada.

Aplicando isso ao contexto dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, a primeira lição a extrair é que a sociabilidade — entendida como a interação organizada, deliberada, culturalmente mediada entre sujeitos — deve estar no centro das práticas de intervenção. No sistema socioeducativo, a sociabilidade saudável envolve a constituição de redes de interação que rompam o isolamento e a estigmatização, permitam a escuta ativa, o diálogo e a cooperação entre adolescentes, educadores, psicólogos, comunidade e instituições. Lenin, em "Political Education Workers of Gubernia and Uyezd", afirmava que "na sociedade burguesa existe uma forte conexão entre aparato político e educação" e que "a chamada educação apolítica ou não-política é hipocrisia" (Lenin, 1920). Tomar essa afirmação ao pé da letra permite entender que, para além de programas puramente "técnicos" ou "pedagógicos", a intervenção deve considerar a dimensão sociopolítica: adolescentes devem assumir participação, poder de expressão e construção junto à comunidade educadora, e não simplesmente serem alvo de medidas corretivas.

Em segundo lugar, a educação formativa deve articular dimensão cognitiva, afetiva e sociocultural. A literatura contemporânea que relaciona Lenin e Vygotski destaca que ambos convergem para a ideia de que conhecimento e consciência se desenvolvem no âmbito social e cultural (Au, 2007). A educação dos adolescentes em conflito com a lei, portanto, não se reduz à escolarização formal ou treinamento vocacional: deve promover a apropriação de símbolos, reflexividade sobre a condição juvenil, espaços de significação, projetos de futuro e sentido de agência. Nesse sentido, práticas como oficinas de autoconhecimento, grupos de discussão, tutorias entre pares, atividades culturais e formativas são fundamentais. Lenin, em seu relatório "The New Economic Policy and the Tasks of the Political Education Departments", assinalou que um dos três grandes inimigos da educação era a "presunção comunista" — ou seja, acreditar que a simples emissão de decretos resolve a questão —, e que a gama de tarefas exige "persistência e método" (Lenin, 1921, p. 62). Para o contexto socioeducativo isso significa que as práticas devem ser sustentadas, sistemáticas, articuladas e integradas às dinâmicas institucionais e comunitárias, e não episódios pontuais ou discretos.

A terceira prática refere-se à reconfiguração do papel institucional — ou seja, não ver a unidade socioeducativa apenas como local de custódia ou disciplina, mas como ambiente educativo-formativo, de mediação cultural e sociabilidade. Enquanto paradigma jurídico tradicional tende a priorizar sanção, medida e controle, o aporte leninista inspira que o "projeto educativo" seja transformador, socializador e emancipador. Um estudo recente que combina os referenciais de Lenin e Vygotski mostra que "a consciência científica" se desenvolve por meio de mediação, seja do professor ou do par mais capaz — analogamente, no sistema socioeducativo, a instituição deve mediar a transformação simbólica e social do adolescente, e não apenas fiscalizar ou conter (Au, 2007). Portanto, a instituição deve garantir espaços de sociabilidade, de cultura, de diálogo intergeracional e de projeto de vida, onde o adolescente seja sujeito protagonista.

Enquanto prática concreta, pode-se propor centros de convivência educativa, mentorias de pares e ex-adolescentes em cumprimento, atividades de arte, esporte e cultura integradas a projetos de reintegração, e parcerias com comunidade, escola, ONG e família. Essa articulação aproxima-se da visão leninista de educação como tarefa coletiva e transformadora. Korolev (1970) lembra que a influência de Lenin na expansão da educação pública foi decisiva, justamente por tratar a educação como ação política de massa (Korolev, 1970).

Um quarto eixo de atuação refere-se à formação de consciência crítica e de cidadania, alinhada à leitura leninista de que o "verdadeiro" operário ou cidadão livre não surge espontaneamente, mas necessita de mediação educativa (Fitzsimmons; Suoranta, 2020). No contexto do ato infracional, isso implica que os adolescentes aprendam não apenas normas legais, mas a refletir sobre seu lugar social, histórico e cultural, reconhecer a violência institucional, compreender seus direitos e responsabilidades e se inserir como sujeitos de direitos e agentes de transformação. Nesse sentido, o direito e a psicologia combinam-se: o adolescente deve ser compreendido como sujeito em desenvolvimento (psicologia) e detentor de direitos (direito), mas também como participante ativo de sua própria reintegração. A educação crítica atua como ponte entre a subjetividade e a cidadania.

Por fim, a prática exige avaliação contínua e sistemática. Lenin advertia que "sem método e perseverança não se pode sequer começar o trabalho educacional" (Lenin, 1921, p. 63). Isso significa que as intervenções no sistema socioeducativo devem incorporar monitoramento, avaliação de impactos, ajustes e reflexividade institucional. Dados empíricos no Brasil (por exemplo, relatórios do Ministério da Justiça e Segurança Pública) apontam que a frequência de abandono escolar, reincidência e estigmatização continuam altas, sinalizando a necessidade de práticas educativas integradas à cultura institucional e comunitária.

Em suma, as aportações de Lenin — educação entendida como sociabilidade estruturada, missão coletiva, mediação formativa, consciência crítica e articulação institucional — oferecem um repertório teórico-prático relevante para enfrentar o problema do ato infracional entre adolescentes. A partir desse referencial, poderão ser desenhadas práticas que:

- fomentem a sociabilidade integrada (equipamentos educativos, grupos de convivência, tutorias) em lugar de isolamento punitivo;
- articulem educação formal, não formal e cultura com o desenvolvimento humano e projetos de vida;
- reconfigurem instituições socioeducativas como espaços de formação e mediação cultural, e não apenas de custódia;
- promovam a consciência crítica, direitos e cidadania entre adolescentes, articulando direito e psicologia;
- garantam avaliação, método, perseverança e ajustes continuados nas políticas e práticas.

Essa proposta de intervenção — embora inspirada em Lenin — deve ser adaptada ao contexto brasileiro contemporâneo, à realidade dos adolescentes, às limitações orçamentárias e às especificidades culturais e institucionais. A articulação entre Educação, Psicologia e Direito torna-se, assim, um caminho viável para superar a dicotomia punição/proteção e avançar rumo a práticas de reintegração, responsabilização e desenvolvimento humano.

3.4 Casos de sucesso: práticas de sociabilidade e educação que obtiveram resultados positivos no enfrentamento do ato infracional

A transposição da proposição teórica para a prática demanda considerar experiências bem-sucedidas que evidenciem como práticas de sociabilidade, mediação e educação podem efetivamente romper trajetórias de violência institucional e infração entre adolescentes. Neste sentido, há pesquisas que documentam intervenções promissoras no contexto brasileiro das medidas socioeducativas, as quais podem servir como modelos inspiradores.

Um exemplo relevante é o estudo sobre a Fundação CASA de São Paulo, que relata uma redução significativa das rebeliões e da reincidência após processos de reforma institucional, capacitação de profissionais e implementação de Plano Individual de Atendimento (PIA) em cada unidade. Conforme relato institucional, a taxa de reincidência caiu de 29% em 2006 para cerca de 13% em 2011. Essa experiência evidencia que unidades socioeducativas que investem em pequenos grupos, articulação com a sociedade civil, e abordagem educativa no lugar da simples custódia podem obter resultados mensuráveis. A redução da rebelião também sinaliza melhora no clima institucional, o que repercute diretamente na possibilidade de mediação psicossocial e de desenvolvimento humano — coerente com os aportes de Lev Vygotski sobre mediação e zona de desenvolvimento proximal.

Outra experiência de destaque diz respeito à aplicação de medidas socioeducativas com ênfase em mediação pedagógica e interdisciplinar. O estudo “A eficácia das medidas socioeducativas na ressocialização de adolescentes” aponta que a ressocialização eficaz passa pelo desenvolvimento pessoal do jovem — habilidades sociais, emocionais, profissionais — e pela reparação e reintegração social. (Dantas; Furlan, 2024). Elementos encontrados nessa investigação — como acompanhamento individualizado, articulação com escola e formação técnica, e acompanhamento pós-medida — são justamente o tipo de práticas que nossa abordagem propõe, e demonstram existência de modelos que já avançaram nessa direção.

Na modalidade de meio aberto e semiliberdade, um estudo de caso documentou que a articulação com rede comunitária, educação formal reforçada e atividades culturais favorecem melhores resultados de reintegração. Por exemplo, a pesquisa “Estudo de caso em um serviço de medida socioeducativa” evidenciou que, apesar das dificuldades estruturais, as unidades que promoviam articulação com comunidade, oficinas e escuta interdisciplinar obtinham maior adesão dos adolescentes e menor resistência institucional (Rafael, 2015). Essa ênfase em sociabilidade e educação — grupos de convivência, cultura, esporte, formação

técnica — está alinhada com as recomendações de Vladimir Lenin sobre educação como missão coletiva e sociabilidade estruturada.

Adicionalmente, recentes levantamentos nacionais mostram que a reincidência ainda é uma preocupação — por exemplo, 23,9% dos adolescentes retornaram ao sistema socioeducativo no período de janeiro de 2015 a junho de 2019 (Brasil, 2019). Contudo, essas taxas variam conforme o nível de implementação das unidades e das práticas educativas. O dado por si só demonstra a urgência de expandir os modelos bem-sucedidos para além de exceções.

Um terceiro exemplo a destacar é a adoção de práticas de justiça restaurativa no contexto juvenil e escolar. Embora não seja centrado exclusivamente no sistema socioeducativo restritivo, o modelo participativo de mediação, diálogo entre ofensor, vítima e comunidade, e construção conjunta de acordo, revela resultados promissores para adolescentes. Isso reforça a noção de que a sociabilidade — participação, diálogo, agência — pode transformar o circuito institucional da punição em ambiente formativo e inclusivo.

Tais casos bem-sucedidos permitem extrair lições importantes para o nosso tema: (a) a estrutura institucional importa: unidades menores, articuladas com a comunidade e com equipe interdisciplinar, tendem a ter melhor sucesso; (b) a mediação educativa e a sociabilidade não são acessórios, mas eixos centrais da reintegração; (c) o acompanhamento individualizado, o projeto de vida e a inserção escolar/profissional são determinantes; (d) a participação ativa do adolescente — sujeito de direitos e de desenvolvimento — é essencial; e (e) a articulação pós-medida e de rede de apoio amplia a eficácia.

Vale destacar que essas práticas convergem com as propostas teóricas abordadas nos subtópicos anteriores: o aporte vygotskiano da mediação cultural e da zona de desenvolvimento proximal; o enfoque leninista da sociabilidade educativa e da missão coletiva; e a articulação entre direito e psicologia para reconhecer o adolescente como sujeito em desenvolvimento e detentor de direitos. Assim, os estudos de caso validam empiricamente que intervenções estruturadas e educativas podem alterar trajetórias de infracionalidade.

Entretanto, também é preciso reconhecer os desafios e as limitações dessas experiências. Muitos estudos apontam que embora haja casos promissores, há ainda falhas sistemáticas no modelo brasileiro: sobrecarga das unidades, falta de equipe qualificada, limitação de recursos, ausência de política de acompanhamento pós-medida ou de redes comunitárias efetivas. Por exemplo, o estudo “Uma análise crítica-teórica sobre as medidas socioeducativas” denuncia que em muitos contextos o discurso da ressocialização permanece vazio diante de práticas de controle social e reclusão (Machado; Fensterseifer, 2024). Os casos de sucesso muitas vezes são resultados localizados e dependem de condições favoráveis — equipe dedicada, gestão participativa, recursos adequados, articulação comunitária — o que exige atenção crítica quando se pretende replicar à escala nacional.

Portanto, ao considerar a proposição de práticas para o artigo, é possível escolher como norte precisamente esses modelos de sucesso e suas lições: estruturar unidades que sejam menores, com equipe interdisciplinar, com forte componente

educativo/formativo, sociabilidade ativa, participação do adolescente, acompanhamento pós-medida, e rede comunitária de suporte. A chave está em replicar os componentes centrais — não apenas a medida jurídica formal — e assegurar a mediação simbólica, cultural e social. Do ponto de vista metodológico, isso reforça a necessidade de ações articuladas entre direito, psicologia e educação, com base em evidências empíricas e na reflexão crítica dos modelos bem-sucedidos.

Em síntese, os casos de sucesso analisados fornecem suporte prático para a abordagem que este artigo propõe: transformar o sistema socioeducativo de um modelo predominantemente punitivo em um modelo de mediação, sociabilidade e educação. O diálogo entre as experiências práticas e o referencial teórico permite delinear propostas mais realistas e fundamentadas para enfrentar o ato infracional na adolescência, com foco no desenvolvimento humano, na participação e na reconstrução de trajetórias sociais positivas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises realizadas ao longo deste trabalho evidenciam, de modo incontornável, que o enfrentamento do ato infracional juvenil demanda muito mais do que respostas jurídicas-normativas ou práticas repressivas tradicionalmente empregadas. A leitura interdisciplinar entre Direito e Psicologia, fundamentada especialmente em Lev Vygotski e Vladimir Lenin, demonstrou que o adolescente deve ser reconhecido como sujeito em desenvolvimento, atravessado por processos de constituição subjetiva que se realizam no interior de práticas sociais, institucionais e culturais. Tal compreensão desloca o enfoque exclusivamente punitivo para uma perspectiva que integra desenvolvimento humano, mediação social e garantia de direitos.

Verificou-se que a violência institucional — expressão que abrange desde agressões explícitas até fenômenos mais sutis como estigmatização, ausência de práticas educativas e precariedade das relações pedagógicas — constitui um dos fatores mais nocivos à formação integral dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. A constatação de que tais práticas desarticulam a função formativa das instituições sinaliza a urgência de reconfigurar esses ambientes como espaços de mediação, acolhimento e promoção da autonomia, em consonância com a perspectiva histórico-cultural.

Os conceitos vygotskianos de mediação simbólica e de zona de desenvolvimento proximal mostraram-se particularmente fecundos para compreender como o ambiente institucional pode tanto expandir quanto restringir o desenvolvimento psicológico e social dos adolescentes. A inexistência de mediações culturais adequadas, de vínculos positivos e de práticas sistemáticas de aprendizagem cria um vazio simbólico que inibe a formação da consciência, da responsabilidade e do senso de cidadania. Em vez de operar como ambiente de desenvolvimento, a instituição passa a reproduzir lógicas de exclusão e contenção.

Nesse processo, as contribuições de Lenin acerca da educação como missão coletiva revelaram-se essenciais. Sua compreensão da educação como prática política — e não neutra — realça a necessidade de estruturas institucionais que promovam sociabilidade organizada, participação ativa, vínculos solidários e espaços de

construção coletiva. Ao iluminar a dimensão sociopolítica da formação, Lenin reforça que nenhum projeto educativo se realiza fora das condições materiais, das relações sociais e da ação conjunta. Essa leitura amplia a responsabilidade do Estado, da comunidade e dos profissionais envolvidos no enfrentamento da infracionalidade juvenil.

Os casos de sucesso analisados demonstram que práticas baseadas em mediação pedagógica, fortalecimento comunitário, projetos de vida e participação juvenil produzem efeitos concretos na redução da reincidência e na construção de trajetórias mais estáveis e autônomas. Tais experiências mostram que, quando o adolescente é inserido em redes de sociabilidade positivas — com acesso à cultura, escola, trabalho, cuidado em saúde mental e apoio familiar —, sua capacidade de reorganizar sentidos, elaborar conflitos e projetar novos caminhos é significativamente ampliada.

Diante disso, recomenda-se a implementação de um modelo socioeducativo centrado no desenvolvimento humano e na mediação cultural, articulando práticas que transcendam a lógica disciplinar. É necessário que a escola, a família, as unidades de atendimento e os territórios atuem como redes interdependentes, capazes de sustentar processos formativos contínuos. A institucionalização não pode significar afastamento de vínculos e interrupção de trajetórias, mas sim oportunidade de reconstrução, reparação e inserção social.

O fortalecimento das equipes interdisciplinares é outro eixo fundamental. Profissionais devidamente formados em práticas restaurativas, escuta qualificada, mediação de conflitos e intervenção psicossocial tornam-se agentes essenciais na consolidação de ambientes educativos e não meramente custodiantes. A interdisciplinaridade, nesse contexto, deve ser prática cotidiana — e não apenas diretriz formal.

Essas ações devem ser acompanhadas pela efetiva implementação dos Planos Individuais de Atendimento (PIA), compreendidos não como exigência burocrática, mas como instrumento articulador de metas pedagógicas, sociais, afetivas e profissionais. O PIA só cumpre sua função quando dialoga com o projeto de vida do adolescente e quando é monitorado de forma sistemática e corresponsável.

Igualmente importante é o investimento em formação continuada para educadores e gestores das unidades socioeducativas, pautada por referenciais críticos como Vygotski e Lenin. Romper com práticas autoritárias e tecnicistas exige capacidade reflexiva, sensibilidade ética e domínio conceitual. A formação precisa ser permanente e alinhada às demandas reais das unidades e dos adolescentes.

Recomenda-se também que as instituições passem a utilizar indicadores qualitativos que permitam avaliar processos — e não apenas resultados isolados. A reincidência, embora relevante, não esgota a compreensão do percurso socioeducativo. Indicadores como fortalecimento de vínculos comunitários, capacidade de projetar o futuro, autoestima, habilidades socioemocionais e inserção escolar são métricas mais sensíveis à complexidade do fenômeno.

No plano macroestrutural, torna-se imprescindível que políticas públicas garantam financiamento contínuo e consistente para a rede socioeducativa e para ações articuladas entre saúde, educação, cultura e assistência social. Igualmente importante é fomentar pesquisas interdisciplinares capazes de analisar criticamente as práticas existentes, identificar fragilidades e propor estratégias inovadoras de intervenção.

Em síntese, este trabalho reafirma que o enfrentamento do ato infracional juvenil é tarefa coletiva, política e intersetorial. Não se trata de delegar responsabilidades a instituições isoladas, mas de reconhecer que o desenvolvimento dos adolescentes é determinado por redes de mediação que envolvem família, escola, Estado e comunidade.

Por fim, conclui-se que promover o desenvolvimento pleno dos adolescentes — garantindo-lhes dignidade, autonomia, pertencimento e condições reais de participação social — é o caminho mais promissor para transformar trajetórias marcadas pelo ato infracional. Investir em práticas educativas e sociopolíticas, inspiradas em Vygotski e Lenin, não é apenas uma estratégia pedagógica: é um compromisso ético com a construção de uma sociedade mais justa, humana e efetivamente democrática.

REFERÊNCIAS

AU, W. Vygotsky and Lenin on Learning: The Parallel Structures of Individual and Social Development. *Science & Society*, [s.l.], v. 71, n. 3, p. 273-298, 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/251952917_Vygotsky_and_Lenin_on_Learning_The_Parallel_Structures_of_Individual_and_Social_Development. Acesso em: 13 jan. 2026.

AZEVEDO, C.R.S.; ALBERTO, M.F.P; AMORIM, T.R.S. Adolescência e ato infracional: violência institucional e subjetividade. *Psicologia:* Ciência e Profissão, v. 37, n. 3, p. 579-594, jul./set. 2017. DOI: https://doi.org/10.1590/1982-3703003312016. Disponível em: https://www.scielo.br/j/pcp/a/FmP5B6LpckCtBWHhQBqLhRD/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 13 jan. 2026.

BARATTA, A. *Criminologia crítica e crítica do direito penal:* introdução à sociologia do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BONALUME, B.C.; JACINTO, A.G. Capitalismo, questão social e (des)proteção social de adolescentes autores de ato infracional em tempos ultraneoliberais. *Social Review:* international social sciences review, v. 10, n. 1, p. 35-43, 2020a. Disponível em: https://edulab.es/revSOCIAL/article/view/2509/1648. Acesso em: 13 jan. 2026.

BONALUME, B.C.; JACINTO, A.G. O circuito da violência no sistema socioeducativo: do mito à falácia da socioeducação. *Argumentum*, Vitória, v. 12, n. 3, p. 181-194, set./dez. 2020b. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8946251.pdf. Acesso em: 13 jan. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Reentradas e reiterações infracionais:* um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional brasileiros*.* Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/Panorama-das-reentradas-no-sistema-socioeducativo.pdf. Acesso em: 13 jan. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 510, de 07 de abril de 2016. Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 24 maio 2016. Disponível em: https://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/Reso510.pdf. Acesso em: 13 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) e regulamenta a execução das medidas socioeducativas. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 19 jan. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm. Acesso em: 13 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.431, de 04 de abril de 2017. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 05 abr. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm. Acesso em: 13 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.321, de 31 de março de 2022. Tipifica o crime de violência institucional. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 01 abr. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14321.htm. Acesso em: 13 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 13 jan. 2026.

CHAUÍ, M. *Brasil:* mito fundador e sociedade autoritária. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

COSTA, C.S.S.; SILVA; E.B.F.L.; ALBERTO, M.F.P. Adolescente em conflito com a lei: de objeto a sujeito no processo de responsabilização. *Psicologia:* Ciência e Profissão, v. 39, p. 1-13, 2019. DOI: https://doi.org/10.1590/1982-3703003186311. Disponível em: https://www.scielo.br/j/pcp/a/gGk76g3HvbkQ95Y6G6ryGKB/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 13 jan. 2026.

DANTAS, B.C; FURLAN, F.P.P. A eficácia das medidas socioeducativas na ressocialização de adolescentes em conflito com a lei. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, v. 10, n. 10, p. 4716-4734, 2024. Disponível em: https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/16277. Acesso em: 13 jan. 2026.

JUSTIÇA restaurativa. *In:* ENCICLOPÉDIA Jurídica da PUC-SP. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/138/edicao-1/justica-restaurativa. Acesso em: 13 jan. 2026.

FILÓ, Maurício da Cunha Savino; PIAZZA, Márcia Andréia Schutz Lirio; ZANETTE, Sandra Muriel Zadróski. A teoria histórico-cultural de Vygotsky e o ensino jurídico: mediação simbólica e zona de desenvolvimento proximal. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 19, n. 52, p. 198-219, 2023. Disponível em: https://revista.fdsm.edu.br/index.php/revistafdsm/article/view/636/532. Acesso em: 13 jan. 2026.

FIRMINO, D.O.; BIFANO, A.M.S.B. Institucionalização de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. *Oikos:* família e sociedade em debate, Viçosa, v. 35, n. 1, p. 1-20, 2024. Disponível em: https://periodicos.ufv.br/oikos/article/view/16075. Acesso em: 13 jan. 2026.

FITZSIMMONS, R.; SUORANTA, J. Lenin on learning and the development of revolutionary consciousness. *Journal for Critical Education Policy Studies*, v. 18, n. 1, p. 34-62, 2020. Disponível em: https://www.jceps.com/wp-content/uploads/2020/04/18-1-2-robfit.pdf. Acesso em: 13 jan. 2026.

GIL, A.C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

KOROLEV, F. F. Lenin and public education. *Prospects in Education*, v. 1, n. 2, p. 45-50, 1970. Disponível em: https://link.springer.com/article/10.1007/BF02354316. Acesso em: 13 jan. 2026.

LAKATOS, E.M.; MARCONI, M.A. *Fundamentos de metodologia científica*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LENIN, Vladimir Ilitch. Speech delivered at an All-Russia Conference of political education workers of gubernia and uyezd education departments. Moscow 1920. In: *Lenin's Collected Works*. 4th English. Edition Progress:Moscow, 1965. p.340-361 v.31.Disponível em: https://www.marxists.org/archive/lenin/works/1920/nov/03.htm. Acesso em: 13 jan. 2026.

LENIN, Vladimir Ilitch. The New Economic Policy and the tasks of the political education departments. 1921. Disponível em: https://www.marxists.org/archive/lenin/works/1921/oct/17.htm. Acesso em: 13 jan. 2026.

MACHADO, Vanuza Gomes Lima; FENSTERSEIFER, Daniel Pulcherio. Nem sócio, nem educativa: uma análise crítico-teórica sobre as medidas socioeducativas. *Revista Humanidades e Inovação*, Palmas, v. 11, n. 6, p. 372-383, 2024. Disponível em: https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/9483/6093. Acesso em: 13 jan. 2026.

OLIVEIRA, Maria Cláudia Santos Lopes de; COSTA, Daniela Lemos Pantoja.; CAMARGO, Carolina Knihs de. Infração juvenil feminina e socioeducação: um enfoque cultural e de gênero. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 72-92, jan./abr. 2018. Disponível em: https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S1808-42812018000100005&script=sci_arttext. Acesso em: 13 jan. 2026.

POLGA, A. A.; PEREIRA, A. S. Ato infracional, exclusão social e mídia: ligando elos. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E CONTEMPORANEIDADE, 2., 2012, Santa Maria. *Anais...* Santa Maria: UFSM, 2012. Disponível em: https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/563/2019/09/2.pdf. Acesso em: 13 jan. 2026.

RAFAEL, Daniela Iudice. *Estudo de caso em um serviço de medida socioeducativa em meio aberto na cidade de São Paulo*. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional Adolescente em Conflito com a Lei) – Universidade Anhanguera de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/dissertacao_daniela_28062016.pdf. Acesso em: 13 jan. 2026.

SANTA, Rafaela França da Silva Della; LEAL, Záira Fátima de Rezende Gonzalez Adolescência autora de atos infracionais, desenvolvimento humano e o fracasso escolar. *In:* Congresso Internacional de Direitos Humanos, 2016, *Anais* [...] UCB; UFMS, 2016. Disponível em: https://cidhsite.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/05/ar_gt5_13.pdf. Acesso em: 13 jan. 2026.

SILVA, A.C.S; ALBERTO, M.F.P. A garantia dos direitos infantojuvenis a partir da concepção de infância e adolescência. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 687-708, 2022. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/revispsi/article/view/68644. Acesso em: 13 jan. 2026.

TAFAKGI, M. A escolarização de adolescentes que cumprem medidas socioeducativas e os desafios á proteção integral. *Revista Serviço Social em Debate*, Belo Horizonte, v. 5, n. 1, 2022, p. 198-219. Disponível em: https://revista.uemg.br/serv-soc-debate/article/view/6341/4115. Acesso em: 13 jan. 2026.

VYGOTSKI, Lev Semenovich. *A formação social da mente*. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

VYGOTSKI, Lev Semenovich. *A formação social da mente: o desenvolvimento dos processos psicológicos superiores*. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

VYGOTSKI, Lev Semenovich. *Pensamento e linguagem*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

Lei de Estágios e direitos fundamentais trabalhistas: conformidade material, proteção mínima e riscos de precarização

Luis Otávio Vilela aa Cruz [1]

Resumo: O artigo analisa criticamente a Lei nº 11.788/2008 à luz dos direitos fundamentais, com ênfase nos direitos fundamentais trabalhistas e na tutela constitucional do trabalho. Parte-se da premissa de que o estágio é instituto legítimo quando preserva sua finalidade formativa e supervisionada, mas pode operar como vetor de precarização quando desvirtuado para suprir demanda produtiva permanente sob menor custo e menor proteção. Metodologicamente, adota-se pesquisa jurídico-dogmática, qualitativa, com revisão bibliográfica e documental, empregando interpretação sistemática e teleológica para aferir a compatibilidade do regime do estágio com parâmetros constitucionais de dignidade, igualdade, saúde e proteção do trabalho. Como resultado, sustenta-se que o afastamento do vínculo empregatício não autoriza a criação de uma zona de desproteção: ainda que não se aplique integralmente o regime celetista, incide sobre o estágio um núcleo mínimo de direitos fundamentais no ambiente de trabalho, exigindo condições de integridade, não discriminação, compatibilidade de jornada com a condição estudantil e supervisão efetiva. Propõem-se critérios de "conformidade material" para distinguir estágio legítimo de desvirtuamento, destacando-se a aderência pedagógica das atividades, a supervisão real, a racionalidade da jornada e a vedação de substituição estrutural de postos por estagiários. Conclui-se que a efetividade do estágio depende de controle material e de responsabilização distribuída entre concedente e instituição de ensino, de modo a assegurar formação profissional com dignidade.

Palavras-chave: estágio; direitos fundamentais; direito do trabalho; precarização; interpretação constitucional.

[1] Membro e pesquisador dos grupos NEPEDILIS (PUC Minas) e POP.EDUCA (UFSCar/Fatec Barueri), com atuação nas interfaces entre direito, literatura, cultura pop, educação e diversidade. Mestrando Profissional em Produção de Conteúdo Multiplataforma pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), campus São Carlos/SP. Bacharel em Direito pela PUC Minas, campus Poços de Caldas (2021). Advogado inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de São Paulo (OAB/SP nº 552.172), Subseção de Campinas. Especialista em Advocacia Criminal (Legale Educacional, 2025) e em Tribunal do Júri e Execuções Penais (Legale Educacional, 2025). Especialista em Perícias Criminais e Medicina Legal pela Legale Educacional, campus São Paulo (2026). E-mail: luisvilelajuridico@outlook.com.

Internship Law and fundamental labor rights: material conformity, minimum protection and precarization risks

Abstract: This paper critically examines Brazil's Internship Law (Law No. 11,788/2008) through the lens of fundamental rights, with emphasis on fundamental labor rights and the constitutional protection of work. It assumes that internships are legitimate when they preserve a genuinely educational and supervised purpose, yet they may become a driver of precarization when distorted to meet permanent productive needs at lower cost and reduced safeguards. Methodologically, the study adopts a qualitative legal-dogmatic approach, combining bibliographic and documentary research and applying systematic and teleological interpretation to assess the internship regime's compatibility with constitutional standards of dignity, equality, health and protection of work. The findings argue that the statutory exclusion of an employment bond does not justify a zone of underprotection: even if the full set of labor-law rules does not apply, internships remain subject to a minimum core of fundamental rights in the workplace, requiring integrity safeguards, non-discrimination, working-time arrangements compatible with student status, and effective supervision. The paper proposes "material conformity" criteria to differentiate lawful internships from distortions, highlighting pedagogical alignment of tasks, real supervision, reasonable time allocation and the prohibition of structural replacement of regular jobs by interns. It concludes that internship effectiveness depends on material oversight and shared accountability between host organizations and educational institutions, ensuring professional training with dignity.

Keywords: internship; fundamental rights; labor law; precarization; constitutional interpretation.

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 11.788/2008 consolidou no ordenamento brasileiro um regime jurídico próprio para o estágio, projetado para aproximar formação acadêmica e experiência prática, mediante atividades supervisionadas e vinculadas ao projeto pedagógico do curso. Essa promessa, pedagógica e profissionalizante, explica, em parte, a ampla aceitação social do estágio como "ponte" entre escola e mercado. Contudo, ao mesmo tempo em que a lei procura diferenciar estágio e emprego (afastando, em regra, o vínculo trabalhista), ela se insere em um cenário de reestruturação produtiva, alta competitividade e pressão por redução de custos, no qual modalidades flexíveis de inserção laboral tendem a assumir papel estrutural. Nesse contexto, o estágio passa a ocupar uma zona de tensão: pode ser instrumento de formação e inclusão, mas também pode funcionar como vetor de precarização, quando desvirtuado para

suprir necessidades permanentes de mão de obra, sob menor custo e menor proteção.

A ambiguidade não é apenas sociológica; é também constitucional. A Constituição de 1988 atribui centralidade à dignidade da pessoa humana e ao valor social do trabalho, e consagra um catálogo robusto de direitos fundamentais de matriz trabalhista e social, voltados à tutela da pessoa que trabalha e à redução de assimetrias materiais nas relações econômicas. Mesmo quando o estágio não se confunde com emprego típico, ele produz uma relação concreta de trabalho (no sentido amplo de prestação de atividade humana em favor de outrem, sob organização e proveito econômico, ainda que mediada por finalidade educativa). O problema que se coloca, portanto, é se o enquadramento legal do estágio, especialmente o argumento da "não incidência" trabalhista, pode operar como blindagem absoluta diante do núcleo essencial de direitos fundamentais trabalhistas, ou se, ao contrário, deve ser interpretado em harmonia com deveres constitucionais de proteção, prevenindo danos, exploração e discriminações no ambiente de trabalho.

A leitura constitucional do estágio exige superar duas simplificações recorrentes. A primeira é a ideia de que, por não gerar vínculo, o estágio seria uma relação "menos jurídica" ou "menos exigente" em termos de proteção. A segunda é a visão de que toda crítica ao estágio equivaleria a negar sua função social e educativa. Entre esses extremos, há um campo de análise mais sofisticado: reconhecer a legitimidade do instituto quando efetivamente formativo, mas sustentar que a finalidade pedagógica não pode ser usada como retórica para tolerar condições incompatíveis com direitos fundamentais, como jornadas incompatíveis com estudo, tarefas estranhas ao aprendizado, ausência de supervisão real, ambientes inseguros, assédio, discriminação e substituição de postos regulares por estagiários. Nesse ponto, ganha relevância a ideia de "conformidade material": o estágio não é definido apenas por rótulos formais (termo de compromisso, convênio, agente de integração), mas pela aderência substantiva às exigências educacionais e às garantias mínimas de proteção da pessoa.

Este artigo propõe uma análise crítica da Lei de Estágios à luz dos direitos fundamentais, com ênfase nos direitos fundamentais trabalhistas e nos deveres de proteção do Estado e dos particulares nas relações privadas. O recorte não pretende "transformar estágio em emprego", mas identificar limites constitucionais para o desenho e a aplicação do instituto: quais garantias são indisponíveis mesmo fora do vínculo celetista? Quais mecanismos legais funcionam como salvaguardas e quais podem ser insuficientes diante de práticas de desvirtuamento? Em que medida a interpretação que reduz o estágio a uma relação meramente educativa ignora a realidade de subordinação fática, dependência econômica, integração à cadeia produtiva e vulnerabilidades típicas do trabalho? Ao tratar dessas questões, busca-se contribuir com um debate atual: não apenas sobre fraude individual, mas sobre a possibilidade de precarização estrutural do trabalho juvenil e discente por meio de um instituto que, em tese, deveria promover formação e cidadania.

Como hipótese de trabalho, sustenta-se que a Lei nº 11.788/2008 é constitucionalmente adequada quando aplicada com rigor teleológico (finalidade formativa efetiva), porém pode produzir proteção insuficiente quando interpretada de modo formalista e desconectado dos direitos fundamentais. Em especial, o afastamento do vínculo não autoriza o esvaziamento do núcleo mínimo de tutela da pessoa que trabalha, devendo-se assegurar, no mínimo, parâmetros de dignidade, saúde e segurança, limitação razoável de jornada compatível com estudos, proteção contra assédio e discriminação, além de mecanismos efetivos de supervisão e responsabilização. Assim, a crítica não recai sobre o estágio em si, mas sobre a assimetria entre sua função declarada e seu potencial de uso como estratégia de redução de custos e de substituição indevida de trabalho regular.

Metodologicamente, a pesquisa é de natureza jurídico-dogmática, com abordagem crítico-constitucional e técnica de revisão bibliográfica e documental. Serão examinados: (i) o regime jurídico do estágio na Lei nº 11.788/2008; (ii) o arcabouço constitucional de proteção ao trabalho e aos direitos sociais; e (iii) a literatura crítica sobre precarização e efetividade de direitos fundamentais em relações privadas. A análise priorizará a interpretação sistemática e teleológica, articulando conceitos como eficácia dos direitos fundamentais, proibição de proteção insuficiente e limites materiais à flexibilização. Ao final, pretende-se oferecer critérios argumentativos

para diferenciar estágio legítimo e desvirtuamento, bem como indicar pontos de aprimoramento interpretativo e institucional que reforcem o compromisso do instituto com formação e proteção.

O texto organiza-se em três movimentos: primeiro, delimita-se o estágio como relação jurídica híbrida e expõem-se seus elementos normativos essenciais; segundo, reconstrói-se o parâmetro constitucional de direitos fundamentais trabalhistas aplicável ao estágio, discutindo deveres de proteção e limites da autonomia privada; terceiro, propõem-se critérios de conformidade material e apontam-se riscos estruturais de precarização, com sugestões interpretativas voltadas à efetividade e ao controle do desvirtuamento.

1.1 Metodologia

A pesquisa desenvolve-se no campo da metodologia jurídica de natureza qualitativa, com predominância do enfoque dogmático-normativo e crítico-constitucional, voltada a compreender o regime do estágio e seus limites à luz dos direitos fundamentais, especialmente trabalhistas. Trata-se de investigação que combina finalidades exploratória e explicativa: exploratória por mapear tensões interpretativas e lacunas de proteção no desenho normativo do estágio; explicativa por buscar relações de fundamento entre a disciplina legal (Lei nº 11.788/2008) e parâmetros constitucionais de tutela do trabalho, produzindo critérios para identificar conformidade material e desvirtuamento (Gil, 2008).

Quanto aos procedimentos técnicos, adota-se pesquisa bibliográfica e documental. A bibliográfica abrange doutrina constitucional e juslaboral, além de estudos sobre precarização e efetividade de direitos fundamentais em relações privadas, com o objetivo de construir o referencial teórico e as categorias analíticas (Mezzaroba; Monteiro, 2023). A pesquisa documental recai sobre fontes normativas e institucionais, incluindo: Constituição Federal de 1988, Lei nº 11.788/2008, Consolidação das Leis do Trabalho e materiais administrativos orientadores pertinentes, como cartilhas e documentos públicos voltados à fiscalização e à compreensão do estágio. Tais documentos são tratados como fontes primárias para reconstrução do regime jurídico e de suas exigências de validade, permitindo cotejar

finalidade declarada e práticas frequentemente associadas ao desvirtuamento (Gil, 2008).

A estratégia de análise é predominantemente hermenêutico-sistemática e teleológica, buscando interpretar o estágio não apenas por seus requisitos formais (termo de compromisso, convênios e supervisão nominal), mas por sua finalidade constitucional e educacional, verificando se o instituto preserva um núcleo mínimo de proteção à pessoa que trabalha. Para isso, operacionalizam-se categorias como: (i) finalidade formativa efetiva (compatibilidade das atividades com o projeto pedagógico e supervisão real); (ii) proteção mínima em ambiente de trabalho (saúde, segurança, não discriminação e integridade); (iii) compatibilidade de jornada com a condição estudantil; e (iv) indicadores de desvirtuamento, como substituição de postos regulares, atividades estranhas ao aprendizado e subordinação produtiva incompatível com o caráter educativo. Essa forma de "conformidade material" permite avaliar se a exclusão do vínculo empregatício, prevista na lei, tem sido aplicada de modo coerente com os direitos fundamentais ou se produz insuficiência protetiva (Gustin; Dias; Nicácio, 2020).

Do ponto de vista lógico, emprega-se raciocínio dedutivo: parte-se dos princípios e garantias constitucionais relativos ao trabalho e à dignidade humana para aferir, no plano infraconstitucional, o alcance e os limites interpretativos da Lei de Estágios. A revisão bibliográfica é conduzida por critérios de relevância temática, atualidade e centralidade teórica, priorizando obras e artigos que tratem de direitos fundamentais, relações de trabalho e estágio, além de manuais de metodologia jurídica para controle de consistência, delimitação do problema e coerência entre objetivos, procedimentos e resultados (Mezzaroba; Monteiro, 2023; Gustin; Dias; Nicácio, 2020). Por fim, a redação e a apresentação seguem o padrão de estruturação científica e normalização exigidos para artigos acadêmicos, assegurando clareza, rastreabilidade das fontes e adequação formal (Gil, 2008).

2 DESENVOLVIMENTO

A Lei nº 11.788/2008 estrutura o estágio como ato educativo escolar supervisionado, desenvolvido no ambiente de trabalho, com vistas à preparação para o trabalho produtivo do educando (Brasil, 2008). Esse núcleo teleológico é o

ponto de partida e, ao mesmo tempo, o critério de validade material do instituto: quando a prática se desconecta da finalidade formativa e passa a atender predominantemente à lógica produtiva do tomador, o estágio tende a se aproximar do "trabalho comum" sob menor custo e menor proteção, abrindo espaço para precarização (Fonseca, 2002). Por isso, uma análise juridicamente consistente do estágio não se esgota em listar requisitos formais; ela precisa articular o regime infraconstitucional com o parâmetro constitucional de proteção ao trabalho e com a lógica dos direitos fundamentais.

2.1. O estágio como relação jurídica híbrida e o sentido dos seus requisitos

A disciplina do estágio procura distinguir, desde o conceito, a experiência formativa do contrato de trabalho. A lei exige vínculo do estudante com a instituição de ensino, compatibilidade entre atividades e projeto pedagógico, supervisão e formalização por termo de compromisso e plano de atividades, além de limites de jornada e previsão de recesso, entre outros pontos (Brasil, 2008). Em termos dogmáticos, trata-se de uma relação trilateral (estudante, concedente e instituição de ensino), frequentemente operacionalizada com apoio de agente de integração, mas cuja essência está na finalidade educacional e na supervisão efetiva (Brasil, 2008). A promessa é equilibrar inserção prática e proteção, assegurando que a experiência agregue aprendizagem, e não substituição de força de trabalho.

Contudo, o próprio desenho do estágio carrega tensões: ele ocorre no "ambiente de trabalho", integra rotinas organizacionais e pode envolver metas, controles e hierarquias. Na prática, o estudante pode experimentar formas concretas de subordinação fática, dependência econômica e exposição a riscos e discriminações típicos de relações laborais, ainda que o vínculo seja formalmente "educativo" (Delgado, 2014; Garcia, 2016). Isso não é anomalia; é parte da ambivalência do instituto: o estágio é, simultaneamente, formação e trabalho em sentido amplo. O problema aparece quando essa ambivalência é instrumentalizada pelo concedente para internalizar ganhos econômicos sem o correlato de proteção compatível com a dignidade do trabalhador-estudante.

Por essa razão, os requisitos legais devem ser lidos como salvaguardas e não como "burocracias": a compatibilidade das atividades com o curso e o plano pedagógico não é detalhe, mas o mecanismo que impede que o estagiário seja deslocado para tarefas meramente operacionais, alheias ao aprendizado. A supervisão não pode ser nominal; precisa ser real, com acompanhamento, feedback e coerência entre tarefas e objetivos formativos (Brasil, 2008). Da mesma forma, os limites de jornada não se justificam apenas por proteção laboral, mas por coerência com o direito à educação e com a condição estudantil: o estágio existe para complementar o percurso educacional, não para competir com ele.

Quando esses requisitos se desidratam, a distinção entre estágio e emprego deixa de ser substantiva e passa a ser meramente retórica. A literatura crítica identifica que o estágio pode funcionar como "instrumento de precarização" quando cumpre papel estrutural na redução de custos e na substituição indevida de postos regulares por estudantes, especialmente em atividades permanentes e rotineiras (Fonseca, 2002). Esse risco se intensifica em mercados com alta oferta de jovens buscando experiência e baixa capacidade de fiscalização, o que torna o estágio terreno fértil para um "trabalho mais barato", com menos garantias e maior rotatividade. O desvirtuamento, nesse quadro, não é apenas fraude individual; pode ser fenômeno organizacional: o estágio passa a integrar o modelo de negócios como linha de produção de mão de obra.

A dogmática trabalhista fornece lentes úteis para mapear esse desvio. Em vez de discutir "se há ou não vínculo" como ponto final, é mais produtivo perguntar quais elementos materiais tornam a relação compatível com a finalidade educacional. A estrutura de comando, a inserção do estudante em atividades essenciais ao empreendimento, a exigência de produtividade e a ausência de conteúdo formativo são sinais de desvirtuamento, sobretudo se houver substituição de trabalhadores por estagiários ou uso reiterado do instituto para suprir demanda permanente (Delgado, 2014; Cassar, 2019). Mesmo quando não se reconhece vínculo em sentido estrito, a discussão constitucional permanece: o fato de a lei afastar, em regra, a relação de emprego não significa autorizar uma zona de menor proteção existencial.

2.2. Direitos fundamentais e trabalho: o parâmetro constitucional aplicável ao estágio

A Constituição de 1988 colocou o trabalho e a dignidade no centro do projeto constitucional, reconhecendo direitos sociais e trabalhistas como instrumentos de redução de desigualdades e proteção da pessoa contra assimetrias econômicas (Brasil, 1988). A leitura constitucional contemporânea, ao enfatizar força normativa e efetividade, desloca a pergunta do "se" para o "como": como assegurar que institutos infraconstitucionais, inclusive os que se apresentam como "educativos", operem em conformidade com direitos fundamentais, sem produzir esvaziamento protetivo (Barroso, 2015; Sarlet, 2009).

A teoria dos direitos fundamentais é particularmente útil aqui por três razões. Primeiro, porque direitos fundamentais não são apenas proibições ao Estado; eles também orientam o direito privado, impondo deveres de proteção e limites à autonomia quando estão em jogo bens existenciais como dignidade, igualdade, integridade e saúde (Sarlet, 2009; Dimoulis; Martins, 2010). Segundo, porque a efetividade exige análise de proteção suficiente: o Estado não pode criar arranjos normativos que, sob justificativas formais, gerem vulnerabilidade estrutural e facilitem exploração (Barroso, 2015). Terceiro, porque conflitos e tensões exigem ponderação racional e proporcionalidade, evitando tanto o maximalismo (transformar todo estágio em emprego) quanto o minimalismo (blindar o estágio contra qualquer tutela fundamental) (Alexy, 2011).

Aplicado ao estágio, esse quadro produz um resultado central: ainda que o estagiário não seja empregado típico, ele é titular de direitos fundamentais no ambiente de trabalho. Isso significa que existe um núcleo mínimo de proteção que não pode ser relativizado pela etiqueta "educativa". Em termos concretos, a interpretação do estágio deve assegurar condições compatíveis com dignidade e integridade: ambiente seguro, prevenção de riscos, proteção contra assédio e discriminação, limites razoáveis de jornada compatíveis com estudos, respeito à igualdade e à integridade psíquica e física, além de mecanismos de supervisão e responsabilização que não sejam meramente formais (Sarlet, 2009; Barroso, 2015).

Essa conclusão se fortalece quando se observa que o estágio, embora ligado ao direito à educação, ocorre em contexto típico de relação de trabalho e pode reproduzir vulnerabilidades conhecidas: jovens e estudantes frequentemente ocupam posições de menor poder de barganha, aceitam condições inadequadas por necessidade de experiência e podem ter dificuldade de denunciar abusos por medo de retaliação ou perda da oportunidade. Se a Constituição pretende proteger o trabalho humano contra degradação, é incoerente admitir que o estágio opere como "atalho" para precarização. Em outras palavras: a finalidade formativa não é uma licença para rebaixar o patamar civilizatório mínimo de proteção.

A discussão não se limita à dignidade em sentido abstrato. A Constituição orienta a proteção do trabalho e da pessoa também por direitos sociais e por uma lógica de justiça material: igualdade substancial, proibição de discriminação, proteção da saúde e redução de riscos no trabalho, e valorização do trabalho como fundamento do Estado social (Brasil, 1988; Silva, 2012). Mesmo quando o regime jurídico do estágio não replica integralmente a CLT, ele deve operar em consonância com esses vetores. A dogmática constitucional contemporânea reconhece, ainda, que a eficácia dos direitos fundamentais nas relações privadas não é homogênea: ela se dá por mediações legais e por interpretação conforme, com incidência mais intensa quando há desigualdade e risco a bens fundamentais (Sarlet, 2009; Dimoulis; Martins, 2010). O estágio é um caso paradigmático dessa hipótese: há assimetria, há inserção em ambiente de trabalho e há vulnerabilidade de jovens.

Por fim, a lente do "trabalho decente" reforça a exigência de um patamar mínimo de proteção. A agenda de trabalho decente funciona como matriz de leitura de políticas e práticas de trabalho que respeitem direitos, proteção social e condições dignas, evitando precarização e formas degradantes (Barroso, 2023; OIT, 2012). Se o estágio pretende preparar para o trabalho produtivo, é contraditório que ele introduza o estudante em padrões de exploração e insegurança. Assim, o estágio legítimo deve ser compatível com um percurso de formação cidadã para o trabalho, e não um laboratório de desproteção.

2.3. Resultados e discussões: critérios de conformidade material, insuficiências protetivas e caminhos interpretativos

A análise conjunta do regime legal do estágio e do parâmetro constitucional permite sistematizar resultados dogmáticos com impacto prático. O primeiro resultado é que o estágio deve ser compreendido como instituto de conformidade material, no qual os elementos formais têm função instrumental. Isso significa que "papéis em ordem" não bastam se o conteúdo real contradiz a finalidade educacional. A validade do estágio depende de coerência entre: (i) atividades desempenhadas; (ii) objetivos formativos do curso; (iii) supervisão efetiva; e (iv) limites de jornada e condições de trabalho compatíveis com saúde, dignidade e educação (Brasil, 2008; Barroso, 2015). Quando essa coerência se rompe, o instituto deixa de cumprir função social e passa a operar como mecanismo de precarização.

O segundo resultado é que há um núcleo mínimo de direitos fundamentais trabalhistas aplicável ao estagiário, mesmo fora do vínculo celetista. Esse núcleo não precisa ser descrito como "todos os direitos do art. 7º", mas como exigências de proteção existencial e de igualdade no ambiente de trabalho. Em termos operacionais, esse núcleo pode ser organizado em quatro eixos:

1. **Proteção da integridade e saúde**: o estagiário não pode ser exposto a riscos indevidos; deve haver ambiente seguro, treinamento quando necessário, e compatibilidade das tarefas com a condição do estudante. A Constituição exige redução de riscos e tutela da saúde; a condição de "estudante" não reduz esse dever, ao contrário, pode ampliá-lo pela vulnerabilidade (Brasil, 1988; Sarlet, 2009).

2. **Limitação e racionalidade da jornada**: a jornada deve ser compatível com estudos e não pode ser usada para maximizar produtividade. Jornadas excessivas, plantões disfarçados ou exigência de disponibilidade incompatível com o curso ferem a finalidade educacional e podem violar direitos fundamentais por comprometer educação e saúde (BRASIL, 2008; BARROSO, 2015).

3. **Igualdade e não discriminação**: por ser população jovem e, muitas vezes, em transição socioeconômica, o estagiário pode sofrer discriminações

(gênero, raça, orientação, origem, condição social), inclusive assédio moral e sexual. O ambiente de trabalho deve ser constitucionalmente compatível com igualdade e respeito, com medidas efetivas de prevenção e responsabilização (Brasil, 1988; Silva, 2012).

4. **Proteção contra desvirtuamento e exploração**: a estrutura organizacional não pode usar o estágio para substituir emprego regular ou para terceirizar riscos sociais. O instituto existe para aprendizado; se vira engrenagem de produção permanente, a exclusão do vínculo vira instrumento de precarização. Aqui, a literatura crítica é incisiva ao apontar o estágio como potencial canal de degradação quando desconectado da formação (Fonseca, 2002; Delgado, 2014).

O terceiro resultado é que o controle do estágio requer responsabilização distribuída. Como a relação é trilateral, a prevenção do desvirtuamento não pode recair apenas sobre o estudante (a parte mais frágil). A concedente tem deveres diretos de proporcionar condições formativas e seguras; a instituição de ensino tem dever de acompanhamento e validação pedagógica; agentes de integração, quando presentes, não podem operar como "blindagem" do concedente, mas como apoio operacional, sem esvaziar responsabilidades principais (Brasil, 2008). Essa visão favorece uma interpretação conforme a Constituição: as obrigações de supervisão e compatibilidade são concretizações de deveres de proteção, e seu descumprimento é juridicamente relevante mesmo quando não se discute vínculo.

No plano das insuficiências protetivas, a discussão sugere que a Lei nº 11.788/2008 pode funcionar adequadamente quando aplicada com rigor teleológico, mas tende à fragilidade quando interpretada formalisticamente. Quais são os pontos mais críticos?

(a) Supervisão como formalidade. Um dos vetores mais recorrentes de desvirtuamento é a supervisão apenas no papel: nomeia-se supervisor, assina-se termo, mas não há acompanhamento real, avaliação formativa nem vínculo com projeto pedagógico. Isso converte o estágio em "trabalho de entrada", no qual o estudante executa tarefas rotineiras sem retorno educacional. A consequência constitucional é grave: a finalidade educativa vira pretexto para reduzir proteção e

para deslocar o estagiário a posições subalternas sem garantias compatíveis com dignidade (Sarlet, 2009; Barroso, 2015).

(b) Atividades estranhas ao curso e às competências. Quando o estagiário realiza tarefas claramente desconectadas do curso, por exemplo, atividades meramente administrativas repetitivas em estágio de área técnica ou jurídica sem conteúdo formativo, o estágio perde sua razão de ser e se aproxima de mera prestação de serviços. Esse cenário não é apenas "irregularidade administrativa": ele sinaliza que o instituto está sendo usado para suprir demanda produtiva e reduzir custos, aproximando-se da precarização apontada pela literatura (Fonseca, 2002; Delgado, 2014).

(c) Jornada e disponibilidade como instrumento de produtividade. O estágio pode ser distorcido por jornadas que, embora dentro de limites formais em alguns casos, são organizadas de modo a exigir disponibilidade, metas e pressões típicas de emprego, comprometendo estudos, saúde e autonomia do estudante. A consequência é dupla: viola-se a finalidade educativa e intensifica-se vulnerabilidade. O critério constitucional aqui é claro: compatibilidade com educação e proteção da integridade, sob pena de esvaziamento de direitos fundamentais (Brasil, 1988; Sarlet, 2009).

(d) Substituição estrutural de postos. O ponto mais sensível, e o que melhor fundamenta a crítica de precarização, é o uso do estágio como substituto de trabalho regular: equipes compostas predominantemente por estagiários, rotatividade alta e funções essenciais do empreendimento sendo desempenhadas por estudantes com baixa remuneração e pouca proteção. Mesmo sem entrar no debate probatório de cada caso, o fenômeno desafia a leitura constitucional: um instituto educativo não pode se tornar política informal de redução de custos via desproteção (Fonseca, 2002; Barroso, 2023).

(e) Vulnerabilidades trabalhistas invisibilizadas. Assédio moral, assédio sexual, discriminação e adoecimento por pressão de desempenho tendem a ser subnotificados em estágios por medo de perder a oportunidade e por percepção de "ser passageiro". A resposta constitucional, contudo, não admite invisibilização: a

dignidade e a igualdade são exigências mínimas, e a ausência de vínculo celetista não autoriza tolerância institucional ao abuso (Brasil, 1988; Sarlet, 2009).

Diante desses pontos, a discussão sugere que a melhor leitura do estágio é aquela que articula três níveis: (1) **legalidade estrita** (cumprimento dos requisitos da Lei 11.788/2008); (2) **finalidade formativa** (compatibilidade material e supervisão real); e (3) **compatibilidade constitucional** (núcleo mínimo de proteção e deveres de prevenção de precarização). Essa articulação produz um conjunto de **critérios objetivos de conformidade material**, úteis para avaliação e para orientar boas práticas:

- **Critério de aderência pedagógica**: as atividades devem dialogar com competências do curso e com um plano de atividades verificável; mudanças de função exigem revalidação pedagógica (Brasil, 2008).
- **Critério de supervisão efetiva**: supervisão com registro de acompanhamento, feedback e avaliação periódica; a ausência de acompanhamento real é indicador forte de desvirtuamento.
- **Critério de jornada educacionalmente compatível**: organização do tempo deve priorizar o percurso acadêmico; exigência de horas extras informais, plantões, metas incompatíveis com estudo ou disponibilidade "total" são sinais de desvio.
- **Critério de não substituição**: presença de estagiários não pode ser estruturalmente equivalente a compor força de trabalho permanente; quando o estágio substitui postos, há risco de precarização (Fonseca, 2002).
- **Critério de ambiente digno**: políticas claras e canais efetivos contra assédio e discriminação, com proteção do estudante contra retaliações; isso concretiza dignidade e igualdade (Sarlet, 2009; Silva, 2012).
- **Critério de transparência e rastreabilidade**: documentos devem refletir realidade, e não apenas "blindar" o concedente; termo de compromisso sem correspondência fática enfraquece a própria racionalidade do instituto.

Esses critérios não pretendem criar um "novo tipo legal", mas oferecer uma leitura conforme a Constituição: o estágio permanece válido como ponte formativa, desde que opere com proteção suficiente e sem instrumentalização para precarizar trabalho. Aqui, a proporcionalidade é útil: a exclusão do vínculo empregatício pode ser adequada para preservar a natureza educativa do instituto, mas não pode ser necessária à custa de reduzir o patamar mínimo de direitos fundamentais; e tampouco pode ser proporcional em sentido estrito se o custo social recai sobre jovens e estudantes em forma de exploração e adoecimento (Alexy, 2011; Barroso, 2015).

Um ponto relevante para a discussão é o papel das instituições de controle e tutela coletiva. A literatura sobre atuação institucional na defesa das relações de trabalho aponta que o estágio, por envolver vulnerabilidades e risco de desvirtuamento, demanda fiscalização e responsabilização que não dependam exclusivamente da iniciativa individual do estudante (Athayde, 2011; Correia, 2008). Sem essa dimensão coletiva, a lei tende a operar como regime de "autodeclaração": basta formalizar termos, e a realidade fica opaca. A tutela coletiva e a produção de orientações, inclusive por órgãos públicos, ajudam a transformar requisitos legais em práticas efetivas, reforçando a finalidade educativa e desincentivando modelos precarizantes.

Em resumo, os resultados desta análise apontam que: (i) a Lei de Estágios é constitucionalmente legítima enquanto instrumento educativo, mas exige interpretação teleológica e controle material; (ii) a ausência de vínculo não afasta a incidência de um núcleo mínimo de direitos fundamentais no ambiente de trabalho; (iii) o desvirtuamento não é apenas fraude pontual, podendo assumir feição estrutural de precarização, especialmente quando o estágio substitui postos e opera como estratégia de redução de custos; e (iv) a leitura constitucional oferece critérios objetivos para diferenciar estágio formativo de estágio-exploração, orientando instituições de ensino, concedentes e mecanismos de fiscalização para assegurar proteção suficiente.

Ao final, a crítica não conclui pelo "fim do estágio", mas por seu resgate constitucional: estágio legítimo é aquele que forma, inclui e prepara para o trabalho

com dignidade. Um estágio que reproduz exploração, insegurança e substituição de trabalho regular contradiz a Constituição e frustra o próprio sentido pedagógico do instituto (Brasil, 1988; Brasil, 2008; Sarlet, 2009; Fonseca, 2002). Nesse sentido, o ineditismo do argumento está em reposicionar a Lei nº 11.788/2008 não como "exceção trabalhista", mas como instituto educacional submetido a limites constitucionais de proteção do trabalho humano, cuja efetividade depende de conformidade material e de mecanismos reais de responsabilização.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

AEste estudo analisou criticamente a Lei nº 11.788/2008 à luz dos direitos fundamentais, com ênfase na dimensão trabalhista-constitucional, partindo do pressuposto de que o estágio é um instituto legítimo quando preserva sua finalidade formativa, mas potencialmente precarizante quando se converte em mecanismo de redução de custos e substituição de trabalho regular. A principal contribuição foi reposicionar a Lei de Estágios não como uma "zona de exclusão" do Direito do Trabalho, mas como um regime educacional que opera dentro do ambiente produtivo e, por isso, precisa ser interpretado em conformidade com o núcleo mínimo de proteção da pessoa que trabalha, decorrente da dignidade humana, da igualdade e da tutela constitucional do trabalho.

A síntese dos achados pode ser apresentada em quatro pontos. Primeiro, verificou-se que a distinção entre estágio e emprego não é apenas formal: ela depende de conformidade material, isto é, de aderência real entre atividades desempenhadas, projeto pedagógico, supervisão efetiva e compatibilidade da jornada com a condição estudantil, como exige a Lei nº 11.788/2008 (Brasil, 2008). Segundo, evidenciou-se que o afastamento do vínculo empregatício não autoriza esvaziamento de direitos fundamentais no ambiente de trabalho; a condição de estagiário não diminui a titularidade de garantias mínimas relacionadas à integridade física e psíquica, à não discriminação, à proteção contra assédio e à organização do tempo de trabalho de forma compatível com educação e saúde, em harmonia com a Constituição de 1988 (Brasil, 1988; Sarlet, 2009). Terceiro, sustentou-se que práticas recorrentes de desvirtuamento, supervisão meramente nominal, atividades estranhas ao curso,

jornadas e metas incompatíveis com o estudo e, sobretudo, substituição estrutural de postos por estagiários, aproximam o estágio de uma engrenagem de precarização, como já apontado na literatura crítica (Fonseca, 2002; Delgado, 2014). Quarto, demonstrou-se que uma leitura constitucionalmente adequada requer articulação entre legalidade estrita, finalidade teleológica e deveres de proteção, evitando o formalismo que transforma documentos em "blindagem" e esvazia a função educativa do instituto (Barroso, 2015; Alexy, 2011).

Esses achados produzem ganhos teóricos e práticos. No plano teórico, o estudo reforça uma compreensão mais coerente com o constitucionalismo contemporâneo: direitos fundamentais irradiam efeitos e impõem limites materiais também em relações privadas, especialmente quando há assimetria e risco a bens existenciais (Dimoulis; Martins, 2010; Sarlet, 2009). No plano dogmático-aplicado, o texto propõe um conjunto de critérios objetivos para avaliar a legitimidade do estágio — aderência pedagógica, supervisão efetiva, jornada educacionalmente compatível, não substituição de postos e garantia de ambiente digno —, oferecendo linguagem argumentativa apta a orientar decisões institucionais, práticas de compliance e, quando necessário, controle judicial e extrajudicial.

Com base nisso, apresentam-se recomendações em três níveis.

1. **Para concedentes (empresas e órgãos públicos)**:
   a) implementar planos de atividades com metas formativas verificáveis, evitando tarefas meramente operacionais dissociadas do curso;

   b) assegurar supervisão real (tempo dedicado, registros de acompanhamento, avaliações periódicas), com compromisso do gestor em formar e não apenas "alocar";

   c) garantir jornada e distribuição de tarefas compatíveis com o calendário acadêmico, com vedação a exigências informais de disponibilidade e produtividade que comprometam estudo e saúde;

   d) estabelecer políticas claras e canais seguros de denúncia contra assédio e discriminação, com proteção contra retaliação, pois a vulnerabilidade do estagiário é acentuada;

e) adotar controle interno de **não substituição**: equipes não podem depender estruturalmente de estagiários para funções essenciais e permanentes, sob risco de precarização e desvirtuamento (Fonseca, 2002; Cassar, 2019).

2. **Para instituições de ensino**:

a) revalorizar o papel pedagógico do estágio, com validação material do plano de atividades, visitas e relatórios que não sejam apenas formais;

b) criar indicadores de qualidade do estágio (aderência ao curso, supervisão, satisfação do estudante, incidência de desligamentos por conflito), com resposta rápida a casos de desvirtuamento;

c) fortalecer a formação do estudante quanto a direitos e deveres no estágio e sobre como registrar atividades e buscar apoio institucional.

3. **Para políticas públicas e órgãos de tutela coletiva**:

a) fomentar orientações e parâmetros objetivos sobre supervisão, aderência pedagógica e sinais de substituição estrutural de postos;

b) priorizar fiscalizações por setores com alto uso de estagiários e alta rotatividade, onde o risco de precarização tende a ser maior;

c) incentivar acordos e compromissos que privilegiem qualidade formativa, proteção e transparência, deslocando o foco do "documento perfeito" para a "experiência real".

As limitações do estudo devem ser explicitadas para situar o alcance das conclusões. A pesquisa é predominantemente jurídico-dogmática, apoiada em revisão bibliográfica e documental, sem realizar, neste artigo, uma etapa empírica robusta (por exemplo, análise sistemática de decisões judiciais por amostragem, entrevistas com estagiários ou auditoria de termos de compromisso). Isso restringe a capacidade de quantificar a extensão do desvirtuamento em determinados setores ou regiões e de medir, com precisão, a efetividade prática de mecanismos de supervisão. Além disso, por opção metodológica, a discussão concentrou-se no eixo

"direitos fundamentais trabalhistas" e não esgotou interfaces relevantes, como recortes específicos de gênero, raça e classe na experiência do estágio, que poderiam aprofundar a dimensão da igualdade material.

Essas limitações, contudo, indicam agenda de continuidade: pesquisas futuras podem (i) mapear jurisprudência trabalhista sobre reconhecimento de vínculo por estágio irregular e identificar padrões argumentativos; (ii) realizar estudos empíricos com estagiários e supervisores para verificar como se dá a supervisão e quais tarefas predominam; (iii) comparar políticas institucionais de universidades e concedentes para extrair boas práticas; e (iv) avaliar a eficácia de ações coletivas e termos de ajuste na prevenção do desvirtuamento.

Em conclusão, o presente trabalho sustenta que o estágio é constitucionalmente valioso quando preserva sua vocação formativa e serve como instrumento de inclusão qualificada, mas torna-se constitucionalmente problemático quando opera como mecanismo estrutural de precarização. O ganho principal foi oferecer uma leitura que preserva o instituto e, ao mesmo tempo, impede que a ausência de vínculo seja convertida em ausência de proteção. Ao vincular a Lei nº 11.788/2008 a deveres de proteção e a um núcleo mínimo de direitos fundamentais no ambiente de trabalho, o estudo fornece critérios para diferenciar estágio legítimo de estágio desvirtuado e reforça a ideia de que preparar para o trabalho produtivo deve significar, antes de tudo, preparar para o trabalho com dignidade (BRASIL, 1988; Brasil, 2008; Barroso, 2015).

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Laís. A constituição cidadã e o mundo do trabalho. In: FUNDAÇÃO ARMANDO ALVARES PENTEADO (FAAP). *A Constituição de 1988 e o mundo do trabalho*. São Paulo: FAAP, 2014. Disponível em: https://www.faap.br/cpaap/pesquisa/pdf/A_constituicao_cidada_e_o_mundo_do_trabalho.pdf. Acesso em: 9 jan. 2026.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2011. Disponível em: https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rede.virtual.bibliotecas:livro:2015;001039406. Acesso em: 9 jan. 2026.

ATHAYDE, Thaís Barbosa. A nova lei de estágio e o papel do Ministério Público na defesa das relações de trabalho. *O Trabalho:* doutrina em fascículos mensais,

Brasília, n. 169, p. 6011–6023, mar. 2011. Disponível em: https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rede.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2011;1000912011. Acesso em: 9 jan. 2026.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo:* os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2015. Disponível em: https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rede.virtual.bibliotecas:livro:2009;000848506. Acesso em: 9 jan. 2026.

Barroso, Márcia Regina Castro. O "trabalho decente": do conceito à prática. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 62, jan./jun. 2023. Disponível em: https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/download/1411/724/9002. Acesso em: 9 jan. 2026.

BEZERRA LEITE, Carlos Henrique. *Curso de direito do trabalho*. 13. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2021. Disponível em: https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rede.virtual.bibliotecas:livro:2020;001178154. Acesso em: 9 jan. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 jan. 2026.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943*. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Rio de Janeiro, 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 9 jan. 2026.

BRASIL. *Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008*. Dispõe sobre o estágio de estudantes. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11788.htm. Acesso em: 9 jan. 2026.

BRASIL. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 9 jan. 2026.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB). Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 9 jan. 2026.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Cartilha esclarecedora sobre a lei do estágio:* Lei nº 11.788/2008. Brasília, DF: MTE, 2008. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/lei-do-estagio/CartilhaLeiEstagio.pdf. Acesso em: 9 jan. 2026.

CASSAR, Vólia Bomfim. *Direito do trabalho: de acordo com a reforma trabalhista*. 15. ed., rev. e atual. São Paulo: Método, 2019. Disponível em:

https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rede.virtual.bibliotecas:livro:2017;001107858. Acesso em: 9 jan. 2026.

CORREIA, Henrique Lima. A nova Lei do Estágio: estágio na administração pública: atuação do Ministério Público do Trabalho*. Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União*, Brasília, n. 28/29, p. 243–266, jul./dez. 2008. DOI: 10.51266/ESMPU_BC.08.28/29.13. Disponível em: https://revista.escola.mpu.mp.br/index.php/boletim-cientifico/article/view/109. Acesso em: 9 jan. 2026.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 13. ed. São Paulo: LTr, 2014. (Registro LexML). Disponível em: https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rede.virtual.bibliotecas:livro:2020;001187555. Acesso em: 9 jan. 2026.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. (Registro LexML). Disponível em: https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rede.virtual.bibliotecas:livro:2007;000776352. Acesso em: 9 jan. 2026.

FONSECA, Ricardo Tadeu Marques da. Estágio profissional como instrumento de precarização do trabalho. *Revista de Direito do Trabalho*, São Paulo, v. 28, n. 106, p. 203–206, abr./jun. 2002. Disponível em: https://oasisbr.ibict.br/vufind/Record/BRCRIS_132c2bbabfa64e9fd7ff0eec1de2247e. Acesso em: 9 jan. 2026.

FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. A nova lei do estágio: natureza jurídica e efeitos do recesso. *Decisório Trabalhista*, n. 187, p. 7–15, fev. 2010. (Registro LexML). Disponível em: https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rede.virtual.bibliotecas:revista:1990;000500327. Acesso em: 9 jan. 2026.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Curso de direito do trabalho*. 9. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016. (Registro LexML). Disponível em: https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rede.virtual.bibliotecas:livro:2007;000781218. Acesso em: 9 jan. 2026.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Almedina Brasil, 2020.

JORGE NETO, Francisco Ferreira; CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. O estágio e sua normatização pela Lei 11.788/2008. *Revista de Direito do Trabalho*, São Paulo, v. 37, n. 142, p. 61–89, abr./jun. 2011. (Registro LexML). Disponível em: https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rede.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2011;1000908513. Acesso em: 9 jan. 2026.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. 3. ed., rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. Disponível em:

https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rede.virtual.bibliotecas:livro:1998;000197103. Acesso em: 9 jan. 2026.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de metodologia da pesquisa no direito*. 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT*). Perfil do trabalho decente no Brasil.* Brasília, DF: OIT, 2012. Disponível em: https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/download/1411/724/9002. Acesso em: 9 jan. 2026.

SANTOS, Juscelindo Vieira dos. *Contrato de estágio*. Salvador: JusPodivm, 2006. Disponível em: https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rede.virtual.bibliotecas:livro:2006;000836601. Acesso em: 9 jan. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang. D*ignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 6. ed., rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. Disponível em: https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rede.virtual.bibliotecas:livro:2019;001190467. Acesso em: 9 jan. 2026.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 34. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012. Disponível em: https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rede.virtual.bibliotecas:livro:2000;000563561. Acesso em: 9 jan. 2026.

Abuso de autoridade: as margens de atuação do agente público

Marcos Matheus Oliveira Silva [1]

Robson Dornelas Guarnieri Guedes [2]

Resumo: Trata-se de artigo referente aos abusos de autoridade cometidos pelos agentes públicos dos municípios, Estados ou União, praticados por todos aqueles que dizem estar a serviço do cidadão, quando na verdade ultrapassam as garantias fundamentais da cidadania consagrados na CF/88, causando constrangimentos não previstos em na legislação, cabendo por consequência dessa desditosa atitude, a responsabilidade ao Estado e indenização as vítimas. Será abordado, a evolução da legislação referente ao crime de abuso de autoridade, até a lei atual, lei 13.869/19, e ainda, as punições nela prevista. Concluindo, que o abuso de autoridade nada mais é do que a ilusão do agente em achar que prestar serviço para o estado o torna maior que a sociedade.

Palavras-chave: abuso; autoridade; poder; lei; sanção.

Abuse of authority: the public agent's margins of action

Abstract: This is an article referring to abuses of authority committed by public agents of municipalities, states or the Union, moved by all those who claim to be at the service of the citizen, when in fact they go beyond the fundamental guarantees of citizenship enshrined in CF/88, causing constraints not provided for in the legislation, and as a consequence of this unfortunate attitude, the responsibility of the State and compensation to the victims. It will also be the evolution of the legislation regarding the crime of abuse of authority, until the current law, law 13.869/19, and also, according to the punishments provided for therein. In conclusion, that the abuse of authority is nothing more than the illusion of the agent in thinking that providing a service to the state makes him greater than society.

Keywords: abuse; authority; power; law; sanction.

---

[1] Graduando no curso de Direito pela Faculdade Minas Gerais (FAMIG). Graduando em Engenharia Ambiental e Sanitária pela Uniasselvi.

[2] Graduando no curso de Direito pela Faculdade Minas Gerais (FAMIG).

1 INTRODUÇÃO

O abuso de autoridade, é um tema antigo, e infelizmente extremamente atual, é tido como assunto de grande relevância para o campo jurídico e para a ordem do estado democrático de direito, que precisa ser discutido, debatido e inserido na psique de todos. Tem grande importância, pois, os abusos que ocorrem neste meio precisam ser refreados, em respeito aos direitos de nós cidadãos, defendido pela aclamada Constituição Federal de 1988 (CF/88). Nota-se, que o presente tema, interpõe-se por grandes áreas jurídicas como, Direito Constitucional, Direito Penal, Direito Administrativo, Direito Civil e as áreas processuais.

As demasias nas abordagens, na forma de tratar o próximo, de dialogar, de determinar o cumprimento, de intimar, de atar, de obrigar, levam os agentes que atuam para o poder público a tomar medidas que demasiadas vezes chegam a ser desumanas.

O Poder conferido a essas autoridades não lhes dá o direito de tratar com desrespeito, deferir xingamentos, ou ultrapassar qualquer limite da profissão conferida a eles. Um policial por exemplo não tem o direito de imobilizar um cidadão por tempo demasiado apenas pelo fato de ser policial, um Magistrado não tem o direito de ser atendido com prioridade pelo simples fato de ser um Magistrado, um Promotor de Justiça não está isento das obrigações perante a sociedade, como por exemplo, de usar a máscara ou proteção respiratória para impedir a proliferação do vírus, unicamente por ser um promotor de justiça. E em nenhum desses citados tem o direito de ultrapassar os limites do respeito pelo fato de atuarem no poder público.

O profissional que atua pelo poder público tem por obvio seus direitos garantidos para exercer sua função e poder, mas seus deveres devem ser cumpridos com a proporção adequada àquela conduta determinada. O abuso de autoridade é crime tipificado na lei 4898/65 e deve ser denunciado. O agente que o comete pode ser afastado das funções por tempo indeterminado e até mesmo perder o cargo/emprego público.

A palavra *"abuso"* vem do grego Katáchrisi, que significa comportamento inadequado, excessivo. Nas relações humanas, abuso significa uso excessivo ou

imoderado de poderes. Tal comportamento abusivo passou a ser tipificado de forma mais rigorosa e detalhada com a aprovação da Lei nº 13.869/19.

É de conhecimento da grande maioria que as funções dos funcionários públicos são preservar, manter e prestar serviços para o estabelecimento e estabilidade da ordem pública e, para isso, o Estado concede a esses funcionários o que chamamos de poder de polícia, que é o poder do Estado de limitar, condicionar o exercício dos direitos individuais, liberdade, propriedade, por exemplo, a fim de estabelecer o bem coletivo, o interesse público. Nos crimes em que ocorre abuso de autoridade, esses direitos são frequentemente violados e é essa questão que será discutida.

2 EVOLUÇÃO DAS LEIS DE ABUSO DE AUTORIDADE

O crime de abuso de poder transpassa a sociedade há muito tempo, desde as primeiras civilizações, e desde então cresceu e se aprimorou entre os cidadãos. Muito em breve se falou em abuso de autoridade, mas há alguns anos houve acusações desse tipo.

Já na época de Montesquieu se falava em aguçar o uso do poder e ele dizia que todos os homens com poder são natural e instintivamente tentados a abusar dele, daí a necessidade de mecanismos de controle (Montesquieu, 1748).

Mais preciso, a primeira publicação do crime de abuso de poder apareceu sob o suserano Guilherme de Orange na Holanda. Em 16 de dezembro de 1689, surgiu o *Bill of Rights*, também conhecido como *Declaração de direitos*, que definia, entre outras coisas, os direitos à vida à liberdade e à propriedade privada. De acordo com o artigo 5 desta declaração, foi declarado que "[...]os súditos têm o direito de abaixo-assinado ao rei, e todas as prisões e perseguições, em consequência de tais petições, são ilegais". (Inglaterra, 1689)

Após a redação, várias outras leis foram criadas e revisadas ao longo dos anos, até a elaboração da primeira lei brasileira para os crimes de abuso. A Lei nº 4.898/65 criada para defender os abusos, até então impunes, dos agentes públicos que travestidos de "poder" extrapolavam nas atuações profissionais.

Como sintetiza Santos (2003, p19):

> A lei de abuso de autoridade foi criada em um período autoritário com intuito meramente simbólico, promocional e demagógico. A despeito de pretensamente incriminar os chamados abusos de poder e ter previsto um procedimento célere, na verdade, cominou penas insignificantes, passiveis de substituição por multa e facilmente alcançáveis pela prescrição.
>
> De qualquer modo, a finalidade da Lei n.4898/65 é prevenir os abusos praticados pelas autoridades, no exercício de suas funções, ao mesmo tempo em que, por meio de sanções de natureza administrativa, civil e penal estabelece a necessária reprimenda

3 LEI 4.898, DE 09 DE DEZEMBRO DE 1965

A lei n° 4.898 de 9 de dezembro de 1965, regulamenta os crimes de abuso de poder e dispõe sobre o direito de representação, bem como o procedimento administrativo, civil e penal para este crime.

O objetivo dessa lei é reprimir comportamentos que violaram os direitos humanos e as garantias defendidas pela constituição Federal, como o direito à vida a liberdade de associação, a consciência a crença e a locomoção, a inviolabilidade do domicílio da correspondência, as garantias garantido ao direito de voto, à segurança física da pessoa ao direito de reunião, às garantias legais ao exercício profissional, à prevenção e proteção dos cidadãos contra eventuais excessos do Estado e de seus funcionários públicos através do exercício de potência.

O delito consiste na prática de atos que ultrapassassem os limites da ação ou seja, atos do poder público que consistem em restringir a liberdade sem amparo legal ou sem processo judicial para tal ato. exemplos incluem a abordagem da polícia para avanços e votos sobre uma prisão além dos limites de seus poderes, a prisão não denunciada ao juiz a detenção ilegal de uma pessoa ou sem condenação, um juiz que está fazendo isso. Falta de fila devido ao cargo de procurador que desrespeita as leis porque acredita estar acima, entre outros inúmeros casos que ultrapassam os limites de seu exercício de poder, a prisão não comunicada ao juiz, à detenção ilegal de qualquer pessoa ou sem que seja sentenciada, um desembargador que não

respeita a fila pelo cargo em que exerce um promotor que não respeita as leis por achar que está acima dela, dentre outros inúmeros casos.

Em resumo, concerne ato lesivo a honra ou ao patrimônio da pessoa, que pode ser física ou jurídica, quando se pratica agravo ou engano de poder sem competência, quando o abuso ou abuso de poder for praticado sem competência legal, conforme disposto nos artigos 3º e 4º desta lei.

Deve-se lembrar que essa definição legal se distancia do abuso de poder e do abuso de poder. designando apenas o passado como fatos criminais, isso porque o abuso de poder é uma expressão comum que abrange tanto o crime problemático quanto o uso indevido do poder econômico e político.

Essa lei foi revogada em 2019 pelo então presidente da república Jair Bolsonaro, dando origem ao novo tipo legal, a lei 13.869/2019, com algumas modificações relevantes na matéria.

> As infrações previstas na Lei 4.898/65 visam à proteção da autoridade pública, e não à da pessoa física, e esta é a razão pela qual o art 6º § 3º, prevê a ordem de aplicação e a cumulação de penalidades, mas em termos de individualização. (São Paulo, 1973, v.14, p.226)

4 LEI 13.869/19 – NOVA LEI SOBRE ABUSO DE PODER

Aprovada em 05 de setembro de 2019 e que entra em vigor no dia 3 de janeiro de 2020, a nova lei n° 13.869/19, mais conhecida como Lei de Abuso de autoridade, foi aprovada revogando assim, a lei antiga, e também fazendo alterações a Lei de prisões temporárias, Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e na Lei de interceptações telefônicas, Lei Nº 9.296, de 24 de julho de 1996, no Código Penal e no Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil.

A criação dessa nova lei esteve atrelada ao tempo que o país viveu, investigações importantes, obviamente uma das mais importante é a lava Jato, que a oportunidade para sua criação (Freitas, 2019).

Tem seu surgimento atrelado a iniciativa do processo legislativo com o Projeto de Lei do Senado Federal - PLS nº 85/2017, sendo aprovada em regime de urgência

pelo Senado, seguiu para a Câmara dos Deputados, onde se tornou o PL nº 7506/2017, sendo apresentada no dia 14/08/2019 requerimento de urgência e inclusão na ordem do dia, sendo aprovada no mesmo dia em sessão deliberativa extraordinária.

Com a nova lei, mascararam-se às "boas intenções" para proteger os civis dos abusos cometidos pelos agentes públicos, tendo como foco de suas determinações os magistrados, policiais, representantes do Ministério Público e agentes de segurança pública. (Marques; Marques, 2020)

O novo texto da referida lei trouxe mudanças e novas tipologias penais, especificou comportamentos que recontam como infracções penais e previu penas.

A lei amplia as condutas descritas como abusivas na legislação anterior, e a quem se aplicará, abrangendo funcionários e autoridades, civis e militares, dos três poderes, bem como membros do Ministério Público, seja federal ou estadual.

Entre novas medidas desta lei estão a sanção dos agentes por terem ordenado a conduta coercitiva de testemunha ou investigado antes de ser intimado a comparecer, favorecer a escuta clandestina ou quebrar o sigilo judicial sem autorização, divulgar gravações alheias à prova que se destina a ocorrer, continuar a questionar o suspeito que opte por permanecer calado ou tenha solicitado a presença de advogado, interrogatório noturno quando não for flagrante, e adiar a investigação sem justificação.

Das 53 ações originalmente incluídas no texto proposto, 45 são efetivas. E as penas por abuso de poder podem chegar a quatro anos de prisão. multas e indemnizações.

5 DEFINIÇÕES

A conduta descrita na lei 13.869/19 tipifica os crimes de abuso de autoridade, cometidos por agentes ou servidores, no exercício de suas funções ou com pretexto de exercê-las, quando aplicados para prejudicar ou beneficiar outrem. para si ou para terceiro, ou ainda por simples capricho ou satisfação pessoal.

6 OBJETO JURÍDICO

As normas penais são criadas com perfeita função de proteger interesses legítimos. É sabido que a administração do Estado é um dever cívico. e ambos têm o direito de interações livres de conflitos. Se a administração pública se encontrar em conflito interno, ou seja, exposta a ataques de seus próprios servidores, prestará um serviço ineficaz ao cidadão e quando emerge o conflito entre o cidadão e o servidor público, seus direitos constitucionais são violados. Para resolver esse tipo de conflito, existe a Lei de Abuso de Autoridade.

7 RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA

Depois de ter cometido um ato ilícito, dar-se-á início a um procedimento de determinação de competência, a fim de se verificar se realmente ocorreu desvio de conduta. Sendo resguardado sempre os princípios do contraditório e ampla defesa do acusado.

Se comprovada a ilegalidade do ato, a sanção é aplicada de acordo com a gravidade do abuso, ou seja: prestação de serviços à comunidade ou órgão público; suspensão do exercício do cargo ou mandato de 1 (um) mês a 6 (seis) meses, com perda da remuneração e benefícios, nos termos do artigo 5º da lei 13.869/19 (Brasil, 2019).

A advertência é a punição administrativa mais “suave”. Esta é a forma mais leve de punição, que consiste em repreensão verbal ou admoestação. Este é um lembrete para o servidor melhorar, zelar-se, prestar atenção e gerenciar seu comportamento. Porque está a um passo dos próximos sanções impostas.

Em um nível um pouco mais alto temos punição na forma de repreensão. Esta é uma sanção administrativa escrita. Isso deve incluir uma declaração com base legal e uma base razoável para a requisição como disse Jose Cretella Jr (2011).

Por outro lado, uma suspensão nada mais é do que uma suspensão temporária de um servidor de exibição ou serviço público. Período de férias de 5 a 80 dias.

Quando a posição é excluída O servidor será rebaixado conforme descrito por Jose Cretella Jr., corresponde a um rebaixamento do cargo do trabalhador no serviço e tem por fundamento o incumprimento do dever.

A Demissão é a sanção administrativa mais grave. Porque no final, retira, definitivamente o servidor do seu cargo.

8 RESPONSABILIDADE CIVIL

A responsabilidade civil emerge por meio de ação civil de reparação de danos, ou seja, consiste na indenização paga para arcar com as custas do dano causado por esse ato.

Se o abuso for cometido por agentes das autoridades policiais, civis ou militares, poderão ser aplicadas sanções autónomas ou incidentais ao réu que será impedido de exercer funções policiais ou militares no município da culpa.

9 RESPONSABILIDADE CRIMINAL

A responsabilidade criminal está definida na 13.869/19° (Brasil, 2019), nos artigos 9° ao 38, revogado a conduta e fazer valer os direitos dos cidadãos.

As penas aplicáveis nos termos desses artigos variam entre multa detenção de seis meses a quatro anos, além de alguns casos que acumulam outras penas criminais, como violência.

10 CONCLUSÃO

Com a conclusão do trabalho sobre os crimes de abuso de poder e os limites aos funcionários públicos, temos uma análise mais clara do que realmente constitui crime e quais as sanções que utilizamos.

O tema foi escolhido com base na série de eventos vivenciados por pessoas de todo o mundo e nas diferentes opiniões sobre esses atos abusivos. Até onde vão os poderes de polícia dados às autoridades públicas e onde eles serão abusados? Essas indagações se justapõem e nos guiam ao trabalho atual.

Independentemente do órgão de desempenho da função policial, sempre há o requerimento de intervenção constante nas mais variadas disputas, seja para a resolução e apaziguamento de eventos sociais ou simplesmente para a aplicação do direito penal.

No entanto, essa ação policial, em sua maioria, é exercida contra indivíduos fora da lei e exige que o agente tenha conhecimento para lidar com determinada situação, utilizando meios moderados para superar essa resistência ao poder constituído. Se os meios aplicados pelo agente não forem suficientes para essa cessação da conduta, ele terá que recorrer a outros meios, e muito provavelmente utilizará métodos abusivos, desvendando assim o paradoxo da linha tênue entre o poder de polícia e o abuso cometido.

Para evitar e garantir que esses excessos não voltem a acontecer e tendo os direitos humanos como principal ponto de partida, temos a principal lei sobre abuso de autoridade, a lei 13.869/19, que trata desse tipo legal e traz suas sanções.

No entanto, não se deve esquecer de considerar o conhecimento e os critérios do agente no uso de seus poderes, ou seja, até onde ele acha que sua ação irá, o que ele considera abuso ou não e como ele lida com a situação. Consequentemente, antes de conceder poderes de polícia ao policial, é preciso fazê-lo entender até onde pode ir.

REFERÊNCIAS

ALMINO, Sávio Nogueira *et al*. A atividade policial e as manifestações: uma reflexão sob a ótica do abuso de autoridade. *ID on Line*: revista de psicologia, Jaboatão dos Guararapes (PE), v.14, n51, p.940-957, 2020. Disponível em: https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/2648. Acesso em 08 set. 2026.

BORGES, Eduardo. A tortura e o abuso de autoridade praticado por policial como ato de improbidade administrativa: STJ, REsp 1.177.910-SE e REsp 1.081.743-MG. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 21, n. 4905, 5 dez. 2016. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/49481. Acesso em: 7 set. 2022.

BRASIL. *Lei nº 13.869/2019*. Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade; altera a Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, a Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994; e revoga a Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, e dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). Brasília: Secretária-geral -

Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm. Acesso em: 19 set. 2022.

CABETTE, Eduardo Luiz Santos. Abuso de autoridade: chave de leitura para a alma ou o centro nevrálgico da lei. *Megajurídico*, 06 jan.2020. Disponível em: https://www.megajuridico.com/ abuso-de- autoridade-chave-de-leiturapara-a-alma-ou-o-centro-nevralgico-da-lei/. Acesso em: 11 ago. 2020.

CAPEZ, Fernando. *Curso de direito penal:* legislação penal especial: volume 4. 9. ed. São Paulo: Saraiva 2014.

CRETELLA JUNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Prática do Processo Administrativo*. 8.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FREITAS, Vladimir Passos de. Nova Lei de Abuso de Autoridade. *Consultor Jurídico*: leis. São Paulo, 29 set. 2019. Disponível em: https://conjur.com.br/2019-set-29/segunda-leitura-lei-abuso-autoridade-aprovada-clima-tensao/. Acesso em: 08 set. 2026.

INGLATERRA. *Bill of Rights (1689)*: Declaração de Direitos. Londres: Parlamento da Inglaterra, 1689. Disponível em: https://www3.al.sp.gov.br/repositorio/ilp/anexos/1788/YY2014MM11DD18HH14MM2SS21-Declara__o%20de%20Direitos%201689.pdf. Acesso em: 08 set. 2026

LIMA, Igor Gabriel Tavares de. A *importância da investigação na demanda processual penal*: "e as mudanças no processo com lei de abuso de autoridade". 2020.Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Direito). - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2020. https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/handle/123456789/233. Acesso em: 15 de setembro de 2022.

MARQUES, Ivan; MARQUES, Gabriela**.** *A nova lei de abuso de autoridade: Lei 13.869/2019*: comentada artigo por artigo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *O espírito das leis*. Martins Fontes: São Paulo, 2000.

SANTOS, Romualdo Sanches dos. *Abuso de autoridade*: doutrina e jurisprudência. Curitiba: Juruá, 2003.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Alçada Criminal. Decisão sobre a aplicação de penalidades na Lei 4.898/65. *Jurisprudência do Tribunal de Alçada Criminal de São Paulo* (JUTACRIM), São Paulo, v. 14, p. 226, 1973.

A tipificação do bullying e cyberbullying no artigo 146-a do código penal: uma análise sobre a adequação dogmática e a eficácia penal da Lei nº 14.811/2024

Andréa Carla Madeira Teixeira [1]

Neiva dos Santos Andrade [2]

Roberta Salvático Vaz de Mello [3]

Resumo: A prática da intimidação sistemática no ambiente escolar e sua expansão para o meio digital representam desafios complexos para a sociedade, motivando a edição de leis rigorosas. A pesquisa delimita como objeto de estudo a recente tipificação dessas condutas no ordenamento jurídico brasileiro. O objetivo geral consiste em analisar a tipificação das modalidades presencial e virtual no artigo 146-A do Código Penal, avaliando sua adequação dogmática e a capacidade da norma de enfrentar o problema na prática. Para tanto, os objetivos específicos buscam delimitar os conceitos e as características dessas violências, examinar a estrutura do novo tipo penal e suas penas, avaliar as críticas dogmáticas formuladas contra a técnica legislativa e investigar os desafios processuais de responsabilização, especialmente quanto à prova digital e à participação de terceiros nas redes sociais. A metodologia adotada apoia-se em uma revisão bibliográfica de caráter qualitativo, englobando a análise de doutrinas, legislações e jurisprudências. A conclusão alcançada aponta que a norma oferece uma resposta estatal parcialmente adequada e de eficácia limitada. Embora o reconhecimento legislativo seja um avanço legal, o texto apresenta falhas estruturais e gramaticais que geram insegurança jurídica para a correta aplicação da sanção. A efetividade prática esbarra nos obstáculos probatórios tecnológicos e na dificuldade de punir instigadores indiretos do meio virtual. Constata-se que a medida puramente punitiva atua de modo subsidiário e insuficiente, exigindo a permanente integração do sistema de justiça criminal com as diversas políticas públicas educacionais preventivas.

---

[1] Graduanda em Direito da Faculdade Minas Gerais (FAMIG).

[2] Revisor. Docente da FAMIG: Especialista em Finanças Públicas pelo TCEMG (2018) e mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Minas Gerais (2010).

[3] Revisor. Docente da FAMIG: Doutora em Direito Privado pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, com bolsa Capes-Taxa (2021). Mestre em Direito Privado pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas (2014). Especialista em Direito Público pelo Centro Universitário Newton Paiva (2009).

Palavras-chave: direito penal; intimidação sistemática; violência escolar; ambiente digital; proteção jurídica.

The criminalization of bullying and cyberbullying under article 146-a of the penal code: an analysis of the dogmatic adequacy and penal effectiveness of Law nº. 14,811/2024

Abstract: The practice of systematic intimidation in the school environment and its expansion into the digital sphere represent complex challenges for society, motivating the enactment of stricter laws. This research delimits as its object of study the recent criminalization of such conduct within the national legal system. The general objective is to analyze the criminalization of face-to-face and virtual forms of intimidation under Article 146-A of the Penal Code, evaluating its dogmatic adequacy and politico-criminal effectiveness. Therefore, the specific objectives are to delimit the concepts and characteristics of these forms of violence, examine the structure of the new criminal offense and its penalties, assess the dogmatic criticisms directed at the legislative technique, and investigate the procedural challenges related to accountability, especially regarding digital evidence and third-party participation on social networks. The adopted methodology is based on a qualitative bibliographic review, encompassing the analysis of doctrine, legislation, and case law. The conclusion reached indicates that the norm provides a partially adequate state response with limited effectiveness. Although legislative recognition constitutes a legal advancement, the text presents structural and grammatical flaws that generate legal uncertainty regarding the proper application of the sanction. Practical effectiveness is hindered by technological evidentiary obstacles and by the difficulty of punishing indirect instigators in the virtual environment. It is observed that purely punitive measures operate in a subsidiary and insufficient manner, requiring the permanent integration of the criminal justice system with preventive educational public policies.

Keywords: criminal law; systematic intimidation; school violence; digital environment; legal protection.

Recebido em:06/junho/2026
Aprovado em:06/agosto/2026

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno do Bullying no ambiente escolar representa um desafio complexo para a sociedade e para o ordenamento jurídico contemporâneo. A prática consiste em um conjunto de atitudes agressivas, intencionais e repetitivas, capazes de causar

sérios prejuízos físicos e psicológicos aos estudantes. Diferentemente de conflitos pontuais, o Bullying caracteriza-se pela reiteração contínua das agressões e pela evidente assimetria de poder existente entre os envolvidos no ambiente de convivência escolar.

Com o avanço das tecnologias de informação e comunicação, o Bullying ultrapassou os limites físicos da escola e passou a se manifestar também no ambiente digital, dando origem ao chamado Cyberbullying. Essa modalidade utiliza redes sociais, aplicativos de mensagens e outras plataformas virtuais para disseminar agressões com rapidez e grande alcance. O ambiente cibernético potencializa os danos sofridos pela vítima, uma vez que a propagação do conteúdo ofensivo frequentemente escapa ao controle das autoridades e perpetua o sofrimento do jovem ofendido.

Historicamente, o ordenamento jurídico brasileiro tratava a violência escolar principalmente por meio de diretrizes preventivas e políticas educacionais de conscientização. Contudo, a persistência das ocorrências e a dificuldade de enquadramento das condutas nos delitos tradicionais evidenciaram a insuficiência dessas medidas. Nesse contexto, a promulgação da Lei 14.811/2024 (Lei de Criminalização do Bullying e do Cyberbullying) representou uma mudança relevante no sistema penal brasileiro, ao inserir no Código Penal a tipificação expressa das condutas de Bullying e Cyberbullying.

A inovação legislativa introduziu o art. 146-A no Código Penal, estabelecendo punições distintas para as modalidades presencial e virtual da prática intimidatória. Nesse cenário, torna-se necessário analisar se a intervenção penal adotada pelo Estado é realmente adequada e eficaz para o enfrentamento do problema. Diante disso, formula-se o seguinte questionamento central: em que medida o art. 146-A do Código Penal, inserido pela Lei 14.811/2024, oferece uma resposta penal adequada e eficaz ao Bullying e ao Cyberbullying no ambiente escolar e digital?

A relevância do tema evidencia-se por sua expressiva importância social e jurídica, especialmente diante dos profundos impactos psicológicos causados às vítimas. A prática afeta não apenas os indivíduos diretamente envolvidos, mas também a coletividade, ao comprometer a tranquilidade e a segurança no ambiente escolar.

Sob a perspectiva acadêmica, o estudo justifica-se pela necessidade de aprofundar o debate acerca das recentes inovações introduzidas no ordenamento jurídico nacional. A análise da nova norma mostra-se indispensável para orientar sua correta aplicação e contribuir para a promoção de maior segurança jurídica.

O objetivo geral da presente pesquisa consiste em analisar a tipificação do Bullying e do Cyberbullying no art. 146-A do Código Penal, à luz da Lei 14.811/2024, avaliando sua adequação dogmática e sua eficácia prática no enfrentamento da violência escolar e virtual.

Como objetivos específicos, busca-se delimitar os conceitos de Bullying e Cyberbullying, bem como suas principais características, destacando o contexto escolar e a intensificação da violência no meio digital. Pretende-se, ainda, examinar os elementos do tipo penal previsto no art. 146-A, incluindo estrutura típica, penas, ação penal e controvérsias classificatórias. Busca-se também avaliar críticas dogmáticas e político-criminais relacionadas à criminalização, especialmente quanto à proporcionalidade, à técnica legislativa e à capacidade dissuasória da norma. Por fim, investigam-se os desafios de responsabilização no Cyberbullying, sobretudo no que se refere à prova digital, ao anonimato e à participação indireta de terceiros nas redes sociais.

A metodologia adotada na elaboração do trabalho consiste em revisão bibliográfica de natureza qualitativa. A pesquisa fundamenta-se na análise de livros especializados, artigos científicos, legislação pertinente e entendimentos jurisprudenciais relacionados ao tema. A partir dessa base teórica, busca-se compreender os principais problemas jurídicos relacionados ao tema. O método escolhido oferece o rigor necessário para a avaliação das recentes mudanças promovidas pela legislação penal das práticas de intimidação sistemática.

O referencial teórico desta pesquisa fundamenta-se, primeiramente, no Princípio da Proteção Integral delineado pela Constituição Federal de 1988 e consubstanciado no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990). Sob essa ótica, a análise da norma penal não é feita de modo isolado, mas a partir do dever do Estado, da família e da sociedade de assegurar, com prioridade absoluta, um ambiente de

desenvolvimento biopsicossocial seguro aos jovens. Nesse contexto doutrinário, a resposta penal atua de forma subsidiária, exigindo que as sanções aplicadas dialoguem indissociavelmente com as diretrizes das políticas públicas educacionais, de modo a promover não apenas a retribuição do ato lesivo, mas a reeducação de seus envolvidos.

Em um segundo momento, a pesquisa apoia-se na dogmática penal contemporânea para analisar detidamente a estrutura do novo artigo 146-A do Código Penal. Utiliza-se a teoria do bem jurídico e os princípios da intervenção mínima, da proporcionalidade e da taxatividade para avaliar criticamente a técnica legislativa da Lei 14.811/2024. Autores e penalistas são mobilizados para debater se a cominação de pena pecuniária para o ato presencial e de reclusão para o virtual atendem aos critérios de razoabilidade, bem como para apontar as redundâncias gramaticais e a confusão estrutural entre o caput e o parágrafo único do referido dispositivo, evidenciando as zonas de insegurança jurídica criadas na interpretação da norma.

No que tange especificamente ao meio virtual, o trabalho incorpora os aportes da cybercriminologia e do direito digital para investigar os gargalos probatórios do Cyberbullying. A literatura técnica sobre rastreabilidade, provas digitais e a responsabilidade de provedores à luz do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) compõe o arcabouço teórico necessário para compreender por que a mera tipificação criminal se mostra insuficiente. Sustenta-se teoricamente que o ambiente cibernético altera a dinâmica temporal e espacial do delito, exigindo ferramentas hermenêuticas específicas para enfrentar o anonimato e a adesão da plateia participativa.

A articulação entre a repressão estatal e as medidas pedagógicas de prevenção constitui elemento essencial para a compreensão integral do fenômeno analisado. A criminalização isolada demonstra limitações práticas evidentes, exigindo a integração permanente entre o sistema de justiça e as políticas públicas educacionais. Dessa forma, a presente pesquisa busca contribuir para o debate jurídico e social acerca do tema, oferecendo uma análise crítica sobre a efetividade

da tutela penal e sobre a necessidade de construção de ambientes escolares e digitais mais seguros, pacíficos e protetivos para crianças e adolescentes.

2 BULLYING E CYBERBULLYING: CONCEITOS, CARACTERÍSTICAS E CONTEXTO ATUAL

O fenômeno do Bullying tem sido objeto de contínuos debates no âmbito jurídico e no educacional em razão de sua recorrência. A prática consiste em um conjunto de atitudes agressivas e intencionais que ocorrem de forma repetitiva. Segundo Mariana Moreira Neves (2016), essas ações são adotadas por um ou mais alunos contra outros, causando dor, angústia e prejuízos psicológicos. Trata-se de uma conduta que se difere de conflitos pontuais pela sua reiteração sistemática e pela assimetria de poder existente entre todos os indivíduos inseridos neste evento.

É fundamental estabelecer a correta diferenciação entre o Bullying e outras formas de violências isoladas que ocorrem no cotidiano das pessoas. Segundo Ana Paula Siqueira Lazzareschi de Mesquita (2019), o Bullying não se confunde com brincadeiras ou brigas esporádicas e comuns, pois a sua configuração exige um comportamento metódico. A violência isolada carece da sistematicidade e do desequilíbrio de forças que caracterizam a intimidação. A agressão esporádica não submete a vítima a um estado de opressão contínua e ininterrupta, elemento que é absolutamente essencial para a exata verificação do Bullying.

Os elementos normativos frequentemente associados ao fenômeno do Bullying incluem a intencionalidade, a repetição e a presença de violência física ou psicológica. O legislador, mediante a sanção da Lei 13.185/2015, definiu a intimidação sistemática com base primária nessas características de conduta. A referida legislação de proteção estabelece, no art. 1º, §1º, que o ato criminoso ocorre sem motivação evidente, possuindo o claro objetivo legal de intimidar ou agredir (Brasil, 2015). A sistematicidade citada denota um comportamento ordenado, no qual a pessoa ofendida já antevê a próxima agressão no ambiente de convívio social.

A violência no contexto do Bullying pode assumir diversas formas de externalização, destacando-se recorrentemente as agressões físicas e as psicológicas. De acordo com Lélio Braga Calhau (2019), a violência psicológica se manifesta de maneira

frequente por meio de atos de humilhação, discriminação, exclusão social e difamação sistemática. Tais condutas visam depreciar a imagem da vítima perante seus pares de mesma faixa etária, gerando um ambiente conflituoso. As agressões morais e verbais afetam de modo direto a construção da autoestima de quem sofre os ataques contínuos.

Com o veloz avanço prático das diversas tecnologias de informação modernas, o Bullying conseguiu expandir suas tradicionais fronteiras físicas para o ambiente digital, dando origem então ao Cyberbullying. Esse fenômeno da atualidade representa uma manifestação contemporânea da antiga intimidação sistemática, utilizando-se ativamente das redes sociais e dos vários aplicativos para propagar a violência digital. Conforme Jonara Jades Jadão Neponuceno (2024), o Cyberbullying é um grande desafio legal e social atual, pois as conhecidas ofensas são espalhadas rapidamente por todo o âmbito da internet, gerando desdobramentos negativos para todas as vítimas.

A expansão do fenômeno da intimidação para os meios eletrônicos amplifica consideravelmente os prejuízos e os danos gerados à pessoa da vítima. Ao contrário do modelo de Bullying tradicional de convivência, que geralmente se restringe ao limite dos muros escolares, a intimidação virtual não possui quaisquer limites geográficos aparentes. Diana Tancetti (2024) esclarece em seus estudos que a natureza intrínseca do Cyberbullying é notadamente contínua, não havendo pausas de agressão durante as noites ou durante os feriados. A vítima visada permanece vulnerável a qualquer exato momento do seu dia civil.

O ambiente virtual de interação impõe desafios muito singulares para o enfrentamento judicial da intimidação sistemática, especialmente devido à replicação veloz e à permanência temporal do conteúdo ofensivo publicado. Uma vez que uma imagem de teor difamatório é publicada em uma rede, sua disseminação imediata foge rapidamente ao controle estrito das autoridades. De acordo com Pablo Augusto da Paz Elleres, Dario Amauri de Almeida Lopes e Antônio Lucena Bitencourt (2024), é extremamente difícil conseguir limpar por completo o

material divulgado pelos praticantes do ato. Essa característica técnica da permanência computacional faz com que a vítima reviva a citada agressão sofrida.

Outro fator apontado como complicador direto no ambiente cibernético de troca de dados é a grande possibilidade concreta de ocultação da verdadeira identidade do agressor. O aspecto do anonimato virtual, ou apenas a falsa sensação da presença dele, encoraja muitos indivíduos a praticarem os variados atos que não teriam iniciativa de realizar de forma presencial. Aléxia Engel de Melo Almeida (2025) ressalta que o espaço digital fornece uma espécie de blindagem de identidade ao ofensor. Essa ocultação programada dificulta demasiadamente a responsabilização processual dos autores dos fatos ilícitos ocorridos.

A constante multiplicação de diferentes agentes é uma marca expressiva da tipologia de violência no espaço virtual, envolvendo ativamente também as diversas pessoas que apenas observam a cena. A conhecida plateia nas redes sociais de interação não é meramente passiva, pois o simples ato sistêmico de curtir ou compartilhar uma postagem alheia contribui de fato para a agressão. Conforme a obra de Marieli Machado (2025), a plateia de característica participativa aumenta de forma substancial o tamanho do poder de intimidação do ofensor primário do evento. Essa dinâmica transforma o Cyberbullying.

Historicamente e em termos de processamento, antes da atual edição legislativa específica da conduta, o enquadramento do Bullying e do Cyberbullying no próprio ordenamento jurídico brasileiro enfrentava notórias dificuldades de aplicação. As condutas praticadas pelos alunos eram usualmente aplicadas pelos magistrados por meio dos tradicionais crimes contra a honra da pessoa previstos nos artigos 138, 139 e 140, do Código Penal (Brasil, 1940).

Leandro Berto Furtado (2023) explica que as agressões estudantis também podiam configurar o enquadramento de crime de ameaça, o tipo de lesão corporal ou mesmo a prática de constrangimento ilegal.

O debate acadêmico e jurisprudencial sobre as lacunas da normatização focava muito na insuficiência dos referidos tipos penais tradicionais para conseguir

abranger a inteira complexidade de todo o fenômeno delitivo. A principal crítica jurídica apresentada era que o tratamento fragmentado falhava procedimentalmente ao não punir adequadamente a reiteração de perfil metódico que caracteriza o Bullying. Jair Zattar Junior (2024) destaca que as antigas legislações não contemplavam as referidas peculiaridades da referida intimidação. Esse cenário sistêmico de evidente inadequação normativa contribuía ativamente para uma sensação prolongada de ineficiência.

Os variados impactos de aspecto psicológico notados nas vítimas de Bullying escolar e de Cyberbullying são vastos e frequentemente longos, afetando diretamente e negativamente o pleno desenvolvimento intelectual e humano do ofendido. Segundo Gabriela Cruz Amato Teixeira (2021), as consequências geradas no indivíduo variam desde a constatação da queda abrupta no rendimento acadêmico de notas até o surgimento de diagnosticados quadros de depressão clínica severa. A indesejada exposição contínua a humilhações reiteradas mina a percepção de autoestima da pessoa ofendida, gerando reais sentimentos de insegurança e isolamento social.

Inúmeros estudos da área da psiquiatria confirmam que os vários traumas de fato gerados pela intimidação sistemática de um aluno podem perdurar com muita intensidade até a fase da vida adulta do indivíduo outrora ofendido. Vicente de Paula Rodrigues Maggio (2024) menciona que o distúrbio nomeado de Transtorno de Estresse Pós-Traumático é uma das possíveis sequelas patológicas oriundas dessas citadas agressões sempre repetitivas. O período de sofrimento prolongado vivenciado pode resultar em transtornos crônicos de estado de ansiedade, no surgimento de fobias restritivas de convívio social e até em variadas atitudes agressivas futuras.

Além das consequências estritamente voltadas aos aspectos psicológicos, os diversos impactos sociais oriundos do Bullying afetam a organização da própria coletividade de maneira bastante contundente. Trennepohl (2024) assevera que os atos considerados lesivos dessa referida natureza atingem a totalidade da sociedade, provocando uma concreta quebra do estado de confiança e a nítida diminuição da sensação de tranquilidade social comunitária. A prática da

segregação diária imposta às vítimas compromete a regular e saudável formação das gerações de cidadãos integrados e participativos.

O ordenamento legal nacional consagra a vigorosa doutrina da essencial proteção integral atinente às referidas crianças e aplicável aos adolescentes ofendidos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, que foi materializado com a edição da Lei 8.069/1990, garante inegavelmente, em seu art. 17, o total reconhecimento do direito ao respeito em favor dos menores (Brasil, 1990).

A proteção integral não se concretiza em sua plenitude apenas pela via de ação repressiva judicial exercida posteriormente ao fato, exigindo a implementação procedimental de diversas políticas públicas educacionais que se mostrem eficientes e articuladas.

A Lei 13.185/2015 foi considerada como um notável marco legal histórico do país ao conseguir instituir, em seu art. 1º, formalmente o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (Brasil, 2015). Conforme Neves (2016), as diversas instituições atuantes de ensino devem promover ativamente campanhas de teor educativo e de conscientização.

A tradicional instituição familiar figura e atua incisivamente de modo auxiliar como um importante e indispensável elo estrutural da referida rede comunitária de proteção montada contra a prática continuada da intimidação sistemática no meio escolar. Os responsáveis legais possuem de fato o dever de zelar minuciosamente pela reta conduta rotineira dos menores sob sua guarda no tocante aos demais estudantes presentes. Mesquita (2019) pontua que a constante supervisão, quando adequada, consegue efetivamente agir e prevenir o envolvimento de vários adolescentes.

A sociedade civil, por sua vez, também faz parte da divisão relativa à função de resguardar a proteção dos infantes das diversas formas de violências sociais catalogadas. O silêncio corriqueiro da população e a atitude de omissão social percebida perante a situação do sofrimento alheio atuam com frequência como fatores e elementos catalisadores passivos de incentivo à manutenção das agressões

promovidas. Calhau (2019) argumenta que o Bullying escolar consiste também em um produto da construção da sociedade brasileira.

Quando as redes formadas de prevenção comunitária falham em impedir o agravamento do Bullying, o Estado brasileiro realiza a devida intervenção através do poder judiciário de forma impositiva pela via do uso de instrumentos do sistema da legislação penal vigente. A edição da recente Lei 14.811/2024 refletiu o reconhecimento por parte do poder público e legislativo de que a intimidação continuada configurava ato a ser penalizado. Com a inclusão do novo texto do artigo 146-A no Código Penal, a dita intimidação de caráter sistemático passou rigorosamente a ser crime.

A redação construída de forma final para o referido diploma legal procurou abranger a pluralidade de diversas condutas que formam de maneira prática a tipificada intimidação sistemática da vítima através de uma técnica detalhada. O legislador descreveu as possibilidades no formato de lei, os atos comissivos de humilhação, as discriminações diretas e as ações verbais empregadas que acabam materializando a violência por tempos continuada, conforme artigo 146-A do Código Penal (Brasil, 1940), que tipificou o crime de intimidação sistemática e foi incluído no referido Código pela Lei nº 14.811/2024.

Apesar de o fato representar um avanço jurídico inegável em prol da consolidação da urgente tutela dos citados direitos fundamentais das vítimas, a rigorosa tipificação da norma penal não conseguiu se livrar de ser alvo de pertinentes e várias críticas doutrinárias proferidas pelos operadores do direito. Estudiosos das matérias atreladas ao Direito Penal apontam de fato a existência de certas atecnias gramaticais na nova formulação base do dispositivo aprovado. Tatiana Lourenço Emmerich de Souza e Bruno Gilaberte Freitas (2024) sustentam que o texto penal abriga e carrega consigo certas redundâncias.

O debate de natureza acadêmica no meio penal prossegue ainda ativamente e a respeito das questões referentes à devida proporcionalidade material punitiva pretendida com a aprovação da adequação legal das citadas penalidades cominadas da norma para os novos delitos gerados. O tipificado crime previsto que

regulamenta o Bullying presencial previu unicamente e com ressalva em sua sanção legal, a penalidade pecuniária de aplicação de multa, conforme artigo 146-A do Código Penal (Brasil, 1940), inserido pela Lei 14.811 de 2024. Para Helena Zani Morgado (2024), essa sanção comutada e visivelmente considerada de natureza branda pode gerar consequências em decorrência de ineficácia de efeito inibitório.

O Cyberbullying que se dá pela virtualidade do ambiente de rede, de maneira diferente ao exposto, obteve um grau de rigoroso tratamento de caráter punitivo prisional no recém-elaborado regramento textual inserido na codificação penal brasileira. A específica modalidade do ato virtual do delito, constante nos termos do parágrafo único do artigo 146-A já citado no texto, procedeu fixando pena privativa de reclusão com previsão compreendida entre dois e quatro anos de duração (Brasil, 1940). Ana Cristina Silva da Purificação (2025) adverte que essa enorme discrepância sancionatória penal entre o ato presencial e o Cyberbullying gera desequilíbrio.

O caráter expressamente subsidiário das penas incriminadoras descritas no artigo 146-A se consolida como uma importante matéria de reflexão acadêmica na área de domínio do atual Direito Penal. A nova disposição legal condiciona a aplicação de punição atinente ao modelo de Bullying com a ressalva expressa de que essa postura dolosa e continuada do autor não constitua de modo imediato um ato passível da tipificação de um crime de natureza ainda mais gravosa pelo magistrado. Conforme explica Trennepohl (2024), contundentes agressões físicas que produzam visíveis lesões corporais graves prevalecerão.

A análise técnica da jurisprudência, efetuada mediante o estudo de súmulas e julgados, demonstra que os magistrados já enfrentavam a problemática em questão muito antes da aprovação e da criação da nova norma penal.

Em um julgado proferido pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal, reconheceu-se com clareza e de modo explícito a verificação da nítida falha escolar. No caso analisado, o tribunal decidiu que a escola não poderia fugir da responsabilidade de indenizar um aluno que foi machucado por um colega. A situação ocorreu quando uma criança sofreu quatro mordidas seguidas dentro do

ambiente escolar, em um momento em que havia vinte e cinco alunos sob a supervisão de apenas uma professora assistente. A instituição de ensino tentou se defender argumentando que o ocorrido foi um mero acidente imprevisível, e não uma falha no seu serviço. No entanto, o tribunal esclareceu que as escolas possuem o dever legal de cuidar e garantir a segurança física dos estudantes. Isso significa que elas devem vigiar os alunos com bastante atenção para evitar que se machuquem durante o convívio escolar. A decisão judicial apontou que, embora pequenos atritos sejam normais entre crianças muito novas, o fato de o aluno ter recebido várias lesões comprova que a escola foi omissa e não prestou a vigilância necessária. Por conta dessa evidente falha no serviço prestado, determinou-se que a escola deveria não apenas pagar os danos morais, cujo valor foi apenas ajustado para menos durante o recurso, mas também reembolsar a família pelos gastos financeiros que tiveram ao precisar transferir o aluno machucado para uma nova instituição de ensino (TJDFT, 2012).

Um relevante fator a ser evidenciado consiste no aspecto social e processual de que no sistema nacional a grande quantidade formada pela soma total dos agentes agressores dos casos concentra-se em indivíduos da faixa etária correspondente a menores inimputáveis (Almeida, 2025). Nesses casos cotidianos, a responsabilização jurídica atuante promove imediatamente a rejeição da norma inserida no interior do modelo tradicional e comum do sistema penal vigente voltado para os adultos da população. Atrai-se, assim, as medidas previstas nos ditames do diploma legal e socioeducativo do Estatuto da Criança e do Adolescente.

3 EVOLUÇÃO NORMATIVA: DA PREVENÇÃO À TIPIFICAÇÃO PENAL

percurso normativo brasileiro no enfrentamento do Bullying revela uma evolução gradativa que se iniciou com diretrizes de prevenção até alcançar a recente tipificação penal. Antes de possuir uma legislação específica, o ordenamento jurídico nacional tratava a questão com base nos preceitos gerais de amparo à infância. Conforme Anna Karina Trennepohl (2024), a proteção dos menores no Brasil foi historicamente construída a partir da Constituição Federal, consolidando as bases iniciais de tutela para os estudantes.

A Constituição Federal de 1988 representou o grande marco inicial ao determinar que o cuidado com as crianças e os adolescentes é responsabilidade da família, da sociedade e do Estado, em seu artigo 227 (Brasil, 1988). Assim, assegura, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde e à educação. Segundo Maggio (2024), o texto constitucional garante que os jovens devem crescer em um ambiente comunitário seguro, sendo devidamente protegidos de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração ou contínua violência de natureza escolar.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, instituído no ano de 1990, detalhou as garantias constitucionais por meio da doutrina da proteção integral, princípio consagrado em seu artigo 1º. O estatuto reconheceu os jovens como sujeitos de direitos em fase peculiar de desenvolvimento físico e moral, conforme seus artigos 1º e 6º (Brasil, 1990). Segundo Neves (2016), a legislação estabeleceu o dever coletivo de assegurar o bem-estar dos infantes, exigindo que o poder público crie serviços e políticas públicas direcionadas ao atendimento adequado dessa ampla e exposta população vulnerável.

Os princípios da proteção integral e da prioridade absoluta orientam ativamente as políticas e as respostas estatais brasileiras perante as violências que ocorrem no ambiente de ensino. O artigo 4º do estatuto prevê a primazia no recebimento de proteção em quaisquer circunstâncias e a destinação privilegiada de recursos (Brasil, 1990). De acordo com Mesquita (2019), esses fundamentos influenciam a análise da suficiência das medidas aplicadas, exigindo respostas estatais imediatas quando o alvo da citada agressão é o aluno infantojuvenil.

No âmbito das diretrizes e bases da educação nacional, o Brasil também buscou estruturar normativas para promover a cultura da paz nas escolas. A referida legislação de ensino estabeleceu os deveres do Estado e das instituições educacionais na formação cidadã dos alunos. Consoante Calhau (2019), as regulamentações educacionais primárias apresentavam um viés notadamente mais informativo, orientando a adoção de medidas apenas administrativas para melhorar de fato a convivência entre todos os alunos matriculados.

A lógica predominante de prevenção e enfrentamento institucional anterior à criminalização focava exclusivamente na conscientização dos alunos e na resolução pacífica dos conflitos escolares. As autoridades governamentais apostavam que a educação contínua seria o instrumento adequado para mitigar as agressões entre pares. Conforme destaca Furtado (2023), havia um forte entendimento social de que a intimidação sistemática estava estritamente relacionada à área pedagógica, não sendo o sistema repressivo estatal o ramo jurídico mais apropriado para conseguir solucionar a complexa problemática juvenil.

Um passo fundamental na trajetória preventiva ocorreu com a publicação da Lei 13.185, no ano de 2015, que instituiu o Programa de Combate à Intimidação Sistemática em todo o território nacional por meio de seu artigo 1º, caput. Tal legislação definiu oficialmente o conceito legal de intimidação sistemática em seu artigo 1º, § 1º, e de sua modalidade virtual em seu artigo 2º, parágrafo único (Brasil, 2015). Segundo Teixeira (2021), a norma trouxe diretrizes focadas em medidas de conscientização, diagnóstico e combate à violência, orientando as variadas instituições de ensino a promoverem as necessárias abordagens de natureza educativa.

A legislação federal de combate ao problema escolar procurou evitar, na medida do possível, a imposição de punições diretas aos agressores, privilegiando mecanismos alternativos que fomentassem a responsabilização moral e a alteração do comportamento hostil. Segundo Maggio (2024), a lei referida não previu qualquer tipo de sanção criminal severa, caracterizando-se predominantemente como uma carta normativa voltada para prevenções.

Avançando nas obrigações administrativas das escolas, o poder legislativo editou a Lei 13.663 no ano de 2018, que alterou as diretrizes e bases da educação nacional para incluir a promoção de medidas de conscientização e de prevenção da violência (Brasil, 2018). As instituições de ensino passaram a ter a incumbência explícita de combater a intimidação sistemática no pátio. Conforme Trennepohl (2024), essa norma protetiva reforçou bastante a responsabilidade das escolas na adoção de um ambiente seguro.

Antes da criação de um tipo penal específico e próprio para o Bullying, o ordenamento jurídico vigente já tratava as condutas agressivas por meio de outros dispositivos legais existentes. Os alunos agressores não ficavam totalmente isentos de responsabilização perante a justiça quando as atitudes ultrapassavam os limites do aceitável convívio. Sendo assim, os casos concretos mais graves eram usualmente enquadrados nos tradicionais crimes contra a liberdade individual ou em crimes contra a honra da pessoa tipificados.

A intimidação contínua também gerava fortes consequências na esfera da responsabilidade civil para os agressores, para os seus respectivos pais e para os próprios estabelecimentos de ensino privados ou públicos. As escolas poderiam ser responsabilizadas monetariamente caso não adotassem as medidas necessárias para preservar a incolumidade dos discentes. De acordo com Tancetti (2024), o dever de vigilância e de incolumidade inerente às instituições de ensino decorre da responsabilidade objetiva da lei, obrigando a instituição a reparar financeiramente os prejuízos e danos.

Apesar das normativas de proteção integral, dos esforços preventivos estipulados nas leis educacionais e da possibilidade concreta de responsabilização na esfera cível de processos, esses instrumentos mostraram-se insuficientes para conter o veloz avanço do problema. O sistema jurídico escolar observou limites práticos no trato adequado e social da conduta agressiva. De acordo com Elleres, Lopes e Bitencourt (2024), a legislação que vigorava até o momento era considerada pouco prática para a aplicação, pois as normas pedagógicas preventivas não conseguiam coibir novas agressões.

A persistência visível das variadas ocorrências de violência estudantil e a dificuldade procedimental de enquadrar certas modalidades de intimidação sistemática nos delitos clássicos penais evidenciaram lacunas operacionais na legislação vigente à época do fato. O ordenamento jurídico nacional carecia visivelmente de mecanismos severos que pudessem identificar e punir com exatidão a violência estruturada. Purificação (2025) esclarece que as normas antigas de fato não conseguiam

abranger a elevada complexidade procedimental e a continuidade destas mencionadas ofensas.

Outro fator que acabou por impulsionar de vez o debate nacional por uma tutela penal mais direta e austera foi a eclosão contínua de casos de violência extrema e ataques organizados nas escolas do país. A sociedade civil amedrontada exigiu respostas governamentais mais concretas para garantir a integridade física dos alunos. Conforme Almeida (2025), o aumento substancial das práticas violentas e os ataques em educandários revelaram a patente insuficiência das abordagens unicamente focadas na mediação.

Diante dos vários eventos trágicos e escolares, a sociedade civil passou a defender a premissa de que as abordagens preventivas normativas necessitavam da complementação de um sistema repressivo forte e inibidor para desencorajar de fato as agressões sistemáticas. Os projetos legislativos propostos para endurecer o tratamento jurídico ganharam expressiva celeridade no parlamento nacional.

O salto definitivo para uma resposta penal mais expressiva e enérgica ocorreu no ano de 2024, quando o poder público promulgou a nova lei instituindo medidas de proteção escolar bastante severas. Esse novo diploma normativo alterou de forma profunda o panorama do ordenamento jurídico frente ao contexto da crescente violência estudantil. A Lei 14.811, que foi formalmente sancionada e publicada em janeiro de 2024, efetuou a alteração do Código Penal brasileiro vigente para incluir o novo artigo que efetivamente tipifica a intimidação sistemática presencial e a intimidação sistemática virtual. O recém-criado texto legal transformou certas condutas prejudiciais recorrentes no meio estudantil em diferentes crimes específicos passíveis de sanção de justiça. Conforme pontua Maggio (2024), a nova legislação penal procurou finalmente assegurar a devida proteção jurídica e penal da dignidade pessoal e da vida.

A inovadora tipificação que foi inserida no Código Penal nacional por intermédio da redação do artigo 146-A estabeleceu as devidas punições penais visando inibir ativamente todos os agressores que propagam a referida violência em grupos ou de maneira individualizada. A conhecida modalidade clássica de intimidação

presencial recebeu a previsão primária de pena de multa a ser proferida em juízo. De acordo com Zattar Junior (2024), a citada criminalização do ato representa legalmente e socialmente um considerável e inegável avanço.

Por sua vez, a modalidade penal de intimidação sistemática de ordem virtual obteve um tratamento legislativo visivelmente mais rigoroso por parte do Congresso, sendo estipulada a pena base de reclusão de dois a quatro anos cumulada de multa, conforme previsto no parágrafo único do artigo 146-A do Código Penal (Brasil, 1940). O meio digital mundial de conexão permite uma intimidação muito mais eficaz pelas facilidades concretas proporcionadas pelo anonimato online do agressor. Segundo Morgado (2024), a discrepância formal de punição entre as diferentes modalidades do crime reflete o perigoso e grande alcance.

O advento jurídico da expressa criminalização acabou por provocar um amplo e acalorado debate na comunidade acadêmica em relação aos possíveis impactos práticos decorrentes da aplicação contínua da norma rigorosa no ambiente que envolve o aprendizado de jovens e de várias crianças. Alguns juristas questionaram ativamente a intervenção de instrumentos do sistema de justiça criminal dentro do espaço pedagógico diário de convívio.

Apesar das críticas acadêmicas pertinentes quanto à formulação gramatical do recém-criado tipo penal, a nova lei do país não se limitou unicamente ao aspecto formal da estrita punição dos infratores, mas introduziu de modo paralelo importantes diretrizes e políticas protetivas que se mostram complementares. O normativo também estabeleceu novos procedimentos estruturados administrativamente para as instituições de ensino zelarem de forma diligente pelos alunos. Conforme relata Trennepohl (2024), a referida regulamentação educacional previu a construção de protocolos conjuntos.

A referida legislação de 2024 passou a obrigar, de maneira expressa e legal, os governos a estruturarem diversas redes de fato eficientes e de forte cooperação federativa no trato dos diversos incidentes das escolas. Tais medidas de atenção e de proteção, bem como as próprias obrigações administrativas citadas, devem ser implementadas e mantidas ativamente. Segundo descreve Purificação (2025), o

enfrentamento firme e contínuo das agressões requer e exige a devida e permanente atuação coordenada e pacífica entre todas as esferas.

Os variados estabelecimentos educacionais do país passaram a possuir a obrigação legal de orientar e seguir protocolos de segurança para frear o triste avanço de diversos casos lesivos no interior do próprio espaço de ensino interativo de seus jovens discentes. O respectivo poder público de instância administrativa local precisa desenvolver diretrizes eficientes contra as formas de violências citadas. Conforme pontua a autora Diana Tancetti (2024), a nova legislação do país procurou exigir na letra da norma a indispensável colaboração permanente dos órgãos governamentais.

O constante e buscado sucesso de toda a rede de prevenção exige, no âmbito procedimental, o engajamento amplo e a capacitação ininterrupta de todos os profissionais educacionais que integram o vivo cenário escolar nacional. Tais capacitações se estendem sistematicamente desde a atuante equipe de coordenação pedagógica principal até chegar nos diferentes professores diretamente atuantes em sala de aula. Segundo entendimento trazido por Calhau (2019), os educadores do ambiente necessitam de fato de um treinamento teórico e focado.

A célere criação e a correspondente e devida efetivação legal das citadas redes de apoio assistencial procuram envolver a dinâmica da comunidade escolar e a atenta vizinhança nas ações de promoção protetiva do seguro ambiente pacífico de educação de toda a juventude da região. A instrução e formação articulada das famílias dos alunos permite que o amparo seja global. Conforme a lição transmitida na obra de Neponuceno (2024), os referidos atos intimidadórios praticados por muitos estudantes requerem estratégias institucionais.

A conexão real estabelecida na lei brasileira entre as várias políticas de prevenção instituídas ativamente pelos entes federativos em conjunto e as mais severas e duras medidas de repressão legal recém-elaboradas revela e aponta a complementariedade estrita que é muito essencial para alcançar o devido controle social da violenta problemática. A atenção da prevenção diminui a ocorrência das agressões.

A prioridade absoluta contida no texto do Estatuto da Criança e do Adolescente influencia diretamente a avaliação das respostas do ente estatal. A urgência das necessárias tutelas normativas atua destinando esforços financeiros e materiais a esse público do programa governamental de proteção. De acordo Neves (2016), o princípio orienta que as decisões devem priorizar primordialmente a saúde do infante. A integridade física sobrepõe os demais interesses das instâncias públicas atreladas ao complexo sistema municipal de ensino.

Quando o alvo de qualquer contínua e incansável agressão procedimental é um frágil ser humano considerado infantojuvenil em contínuo e diário desenvolvimento biológico, a doutrina compreende ativamente que a imediata resposta penal mais vigorosa, na forma da lei, atua como instrumento verdadeiramente indispensável de real amparo e garantia.

A efetividade da recente legislação de caráter incriminador no campo escolar ainda dependerá de um monitoramento dos resultados pela sociedade civil e da adaptação por parte das estruturas dos educandários. O estado deve garantir a aplicação da lei junto aos programas sociais de apoio e acolhimento. O percurso normativo evidencia o reconhecimento de que a intimidação sistemática constitui violação intolerável aos direitos dos menores.

4. ANÁLISE DO ART. 146-A DO CÓDIGO PENAL

A recente inclusão do artigo 146-A no Código Penal brasileiro, promovida pela sanção da Lei 14.811/2024, estabeleceu a devida criminalização do Bullying e do Cyberbullying. O referido dispositivo legal inaugurou a tipificação da intimidação sistemática no ordenamento. Conforme Maggio (2024), o legislador inseriu a nova norma no capítulo referente aos crimes contra a liberdade individual, especificamente na seção que trata dos crimes contra a liberdade pessoal da vítima ofendida.

> Art. 146-A. Intimidar sistematicamente, individualmente ou em grupo, mediante violência física ou psicológica, uma ou mais pessoas, de modo intencional e repetitivo, sem motivação evidente, por meio de atos de intimidação, de humilhação ou de discriminação ou de ações verbais, morais, sexuais, sociais, psicológicas, físicas, materiais ou virtuais: Pena - multa, se a

> conduta não constituir crime mais grave. Parágrafo único. Se a conduta é realizada por meio da rede de computadores, de rede social, de aplicativos, de jogos on-line ou por qualquer outro meio ou ambiente digital, ou transmitida em tempo real: Pena - reclusão, de 2 (dois) anos a 4 (quatro) anos, e multa, se a conduta não constituir crime mais grave. (Brasil, 2024)

A principal objetividade jurídica tutelada pelo novo diploma repressivo é a liberdade individual, protegendo a autodeterminação da vítima contra interferências indevidas. Segundo assevera Tancetti (2024), a prática da intimidação afeta gravemente o bem-estar psicológico e a paz de espírito do indivíduo. A norma busca preservar a incolumidade da pessoa humana perante agressões que limitam o seu desenvolvimento sadio no meio social, punindo severamente quem afeta essa garantia.

Em relação aos sujeitos do delito, a intimidação sistemática configura um crime comum, o que significa que pode ser praticado por qualquer pessoa. De acordo com Elleres, Lopes e Bitencourt (2024), a norma penal não exige uma qualidade especial do autor da infração. O texto expressamente indica que a ação delituosa pode ser perpetrada individualmente ou em grupo. Essa menção confirma que o ilícito admite ativamente o concurso eventual de pessoas.

O sujeito passivo do crime de intimidação sistemática também não exige qualificação específica, podendo figurar como vítima qualquer pessoa física. A redação da norma indica que o delito pode atingir uma ou mais pessoas. Consoante Almeida (2025), independentemente da idade do alvo, a infração se consuma. Contudo, sendo a vítima uma criança ou adolescente, haverá forte atração dos ditames protetivos inseridos no Estatuto da Criança e do Adolescente, nos artigos 1º a 6º (Princípio da Proteção Integral) e, caso o autor seja adolescente, nos artigos 103 e seguintes, que tratam dos atos infracionais e medidas socioeducativas (Brasil, 1990).

A estrutura do tipo penal incriminador baseia-se centralmente no verbo nuclear intimidar, que significa essencialmente causar medo, constranger ou atemorizar o alvo. Segundo Machado (2025), a ação impõe uma opressão contínua contra a vítima, violando ativamente o seu estado de paz interior. A conduta núcleo descrita

na norma exige que o agente atue de forma incisiva, criando um ambiente hostil que impede a vítima de exercer livremente a sua vontade pessoal.

A elementar normativa que exige que o ato seja praticado sistematicamente é o grande pilar de caracterização da conduta criminosa. Zattar Junior (2024) esclarece que o Bullying é qualificado exatamente como um crime habitual. Isso implica que a execução de apenas uma atitude isolada não tem o condão de consumar o ilícito penal. Exige-se concretamente a reiteração das agressões, demonstrando um comportamento metódico e ordenado direcionado ao ofendido no contexto.

O elemento subjetivo exigido para a configuração típica do crime é o dolo direto, consubstanciado na palavra intencional descrita na lei. Conforme aponta Morgado (2024), o agressor atua com a plena consciência e com a manifesta vontade de gerar a intimidação e a humilhação do alvo. Não existe previsão legal para a modalidade culposa no artigo 146-A, sendo imprescindível a vontade livre e consciente de afetar negativamente a vítima.

O legislador incluiu na redação do artigo a exigência de que a conduta seja praticada sem motivação evidente. Segundo Souza e Freitas (2024), esse trecho constitui uma elementar subjetiva específica que exige que a infração ocorra sem um motivo aparente ou justificável. Caso exista uma motivação evidente e tipificada de outra maneira, como a aversão racial, o fato pode vir a se enquadrar como um crime diferente e muito mais gravoso no sistema.

O texto legal previu que a referida intimidação deve ser perpetrada por meio de atos de humilhação, discriminação ou outras ações ofensivas. Maggio (2024) explica que o delito constitui um crime de forma livre ou de meios múltiplos, abrangendo ações verbais, morais, sexuais, sociais, psicológicas, físicas, materiais ou virtuais. Essa grande pluralidade de meios visa garantir que nenhuma forma de agressão continuada escape da devida tutela imposta pelo sistema de justiça penal.

O instante exato da consumação delitiva ocorre com a prática reiterada dos atos descritos no artigo penal em questão. Por se tratar de um crime classificado doutrinariamente como de mera conduta, a lei dispensa o resultado naturalístico

para sua conclusão. De acordo com Purificação (2025), o crime atinge o seu ápice consumativo quando a repetição das agressões se materializa, afetando a paz e a higidez do ofendido de forma contínua.

A natureza de crime habitual gera importantes e variadas consequências práticas no campo da aplicação da dogmática. Consoante Maggio (2024), a tentativa é figura considerada inadmissível nesta espécie de delito penal. Se o autor realiza apenas um ato hostil isolado, a conduta será atípica para o Bullying. A infração só se perfectibiliza por completo com a reiteração das ações ilícitas formadoras da intimidação delitiva.

Um ponto de extrema relevância no novo artigo é a sua subsidiariedade expressa, traduzida no trecho que condiciona a aplicação da pena se a conduta não constituir crime mais grave. Segundo Morgado (2024), o Bullying atua como um soldado de reserva no direito penal. Ele somente será efetivamente aplicado nos casos concretos em que as agressões sistemáticas praticadas não preencham os elementos de algum outro tipo penal detentor de punição superior.

A referida subsidiariedade significa que a intimidação sistemática cede espaço para delitos mais lesivos quando estes ocorrem durante a conduta. Como exemplo prático apurado, caso o ofensor agrida a vítima fisicamente e cause uma nítida lesão corporal de natureza grave, ele responderá por esta última infração. Conforme pontua Trennepohl (2024), o crime mais gravoso sempre absorverá o delito do artigo 146-A, garantindo a proporcionalidade na punição e a devida adequação típica.

O legislador estabeleceu penas distintas para as modalidades presencial e virtual do mesmo delito tipificado na legislação. O modelo presencial possui estritamente a cominação exclusiva de uma pena de multa financeira em sua origem legal. Por outro lado, para a modalidade do Cyberbullying, o legislador estipulou, no parágrafo único do art. 146-A, a pena de reclusão de dois a quatro anos e multa (Brasil, 1940). Neponuceno (2024) argumenta que essa diferença gera uma grave discrepância sancionatória dentro do sistema.

A citada distinção nas penalidades reflete de imediato e diretamente nos importantes institutos de natureza processual que serão aplicados no juízo. O Bullying presencial, punido apenas com multa, configura nítida infração de menor potencial ofensivo, atraindo os benefícios processuais dos juizados especiais. De acordo com Maggio (2024), o Cyberbullying representa um delito de alto potencial ofensivo legal, sendo inviável a aplicação e a concessão de qualquer instituto despenalizador previsto na Lei 9.099 de 1995 (Brasil, 1995).

A impossibilidade dos benefícios para o Cyberbullying (pena máxima de 4 anos) ocorre porque ele não se enquadra no artigo 61, que define infração de menor potencial ofensivo como pena máxima não superior a 2 anos. Além disso, não cabem a Transação Penal (artigo 76) e nem a Suspensão Condicional do Processo (artigo 89), pois a pena mínima é de 2 anos, e o benefício exige pena mínima igual ou inferior a 1 ano (Brasil, 1995).

A despeito das consideráveis e diferentes gravidades imputadas nas duas modalidades da infração criminal, a lei optou por unificar o modelo da ação. Tanto para o delito do caput quanto para o tipo penal derivado do parágrafo único do artigo 146-A, o Código Penal determina a referida ação penal pública incondicionada, aplicando-se a regra geral prevista em seu artigo 100, caput (Brasil, 1940). Segundo Tancetti (2024), a persecução independe de qualquer representação formulada pela vítima, cabendo exclusivamente ao titular do Ministério Público a denúncia respectiva e acusatória.

A estipulação isolada da pena de multa no caput gerou um extenso e profundo debate na dogmática acerca da classificação normativa. O artigo 1º, da Lei de Introdução ao Código Penal de 1941 define como contravenção a infração punida apenas com sanção de multa ou de prisão simples (Brasil, 1941). Conforme Maggio (2024), sob o rigor desse critério antigo, o Bullying presencial deveria ser classificado meramente como uma contravenção penal, não sendo considerado um crime em si.

Todavia, a prevalência do entendimento dogmático e jurisprudencial moderno afasta a literalidade estrita desse critério distintivo e fixado na legislação. Como o

poder legislativo optou por alocar a conduta criminosa diretamente no próprio Código Penal, a doutrina compreende a sua real natureza jurídica punitiva. Aléxia Engel de Melo Almeida (2025) sustenta firmemente que o artigo 146-A se trata de fato de um crime propriamente dito, afastando a estranha hipótese de constituir uma infração sui generis atípica.

A intimidação sistemática virtual foi inserida na legislação repressiva penal como uma figura derivada da norma do caput principal. O parágrafo único do artigo 146-A do Código Penal (BRASIL, 1940) determina maior grau de reprovabilidade procedimental quando o comportamento ocorrer utilizando a rede de computadores ou aplicativos. Consoante analisa a autora Trennepohl (2024), essa modalidade agravada leva em consideração a facilidade concreta que a internet possui em disseminar o material nocivo de forma rápida e amplificada, dificultando a apuração da responsabilidade.

O Cyberbullying dispensa que o próprio agente principal repita mecanicamente a postagem para configurar o caráter contínuo de repetição exigido no crime. Uma única imagem lançada no ambiente cibernético propaga-se de maneira instantânea, atingindo a vítima ininterruptamente através das visualizações contínuas ocorridas. Segundo destaca Machado (2025), o dano provocado no meio virtual é persistente por natureza, pois o conteúdo difamatório adquire proporções fugazes que excedem completamente o domínio e a intenção inicial do próprio ofensor.

A redação do texto legal recebeu inúmeras críticas fundamentadas oriundas de vários doutrinadores por apresentar nítidas redundâncias gramaticais na leitura. Morgado (2024) aponta nos seus estudos que a expressão de fito intimidar sistematicamente constitui um pleonasmo quando seguida da palavra repetitivo. Uma ação que ocorre de maneira sistemática já embute e pressupõe em seu sentido a característica da repetição dos atos no meio social de interação e no tempo decorrido.

Outro erro apontado incisivamente na base da elaboração típica refere-se ao excesso notório de meios de execução catalogados na escrita normativa. O texto prevê repetidamente e sem necessidade que a violência deve materializar a ofensa através

de conhecidos atos de intimidação ou humilhação. De acordo com Purificação (2025), essas atecnias redacionais elaboradas pelo Congresso Nacional demonstram a ausência de uma técnica legislativa aprimorada, prejudicando e complicando severamente o entendimento do magistrado.

A doutrina também observa severas falhas na enumeração e descrição das ações punidas incluídas na regra do caput incriminador do artigo. O rol lista em seu corpo que o delito pode ocorrer mediantes ações físicas e ações materiais inseridas pela via legislativa. Trennepohl (2024) critica expressamente esse pequeno trecho formulado por entendê-lo como manifestamente redundante e vago, visto que as palavras mencionadas funcionam como sinônimos evidentes, não agregando conteúdo útil ou preciso.

O problema dogmático considerado mais grave na atual formatação penal reside na grande confusão legal estruturada entre as duas modalidades criminais. O caput do artigo 146-A do Código Penal (BRASIL, 1940) menciona que o crime ocorre também por intermédio de inúmeras ações virtuais elaboradas com fins de gerar agressão na vítima. Segundo ensinam Souza e Freitas (2024), essa equivocada previsão redacional inviabiliza com frequência a clara distinção operante do modelo de intimidação base para a figura específica do modelo de Cyberbullying.

A inclusão indevida da modalidade virtual no caput acarreta notória e real insegurança jurídica aos aplicadores e aos vários operadores processuais. A conduta exercida no ambiente tecnológico estaria sujeita legalmente tanto à pena branda de multa quanto à dura pena de reclusão fixada. Morgado (2024) adverte severamente em seu texto crítico que a citada falha estrutural de base prejudica a adequada tipificação, exata e justa, pois o magistrado não saberá qual norma aplicará validamente.

Para tentar solucionar a referida contradição aparente de normas no interior do mesmo artigo penal, a doutrina busca auxílio no princípio da especialidade. Se o meio digital é empregado no ato, prevalece legalmente a tipificação descrita integralmente no parágrafo único do artigo 146-A do Código Penal (BRASIL, 1940). Conforme explicam Pablo Augusto da Paz Elleres, Dario Amauri de Almeida Lopes e

Antônio Lucena Bitencourt (2024), o parágrafo único funciona como norma de característica especial, devendo afastar a confusa menção sobre os virtuais do caput.

A enorme complexidade no entendimento do tipo penal e todas as redundâncias evidenciadas e detalhadas dificultam sensivelmente a exata aplicação normativa. Os variados equívocos expostos e oriundos do parlamento prejudicam o sucesso prático visado pelo ordenamento de proteção e repressão criminal estatal. A confusa positivação legal transforma e reduz a norma em um dispositivo quase sem finalidade objetiva viável, trazendo uma demanda criminal punitiva e pesada.

5 EFETIVIDADE, PROVA DIGITAL E RESPONSABILIZAÇÃO NO CYBERBULLYING

O Cyberbullying representa um enorme desafio probatório no âmbito do direito penal brasileiro contemporâneo. A efetividade do artigo 146-A do Código Penal Brasileiro exige uma análise profunda da realidade virtual e de suas complexas nuances operacionais.

Conforme aponta Neves (2016), o meio cibernético oferece aos infratores uma falsa sensação de impunidade, impulsionada pelo anonimato. A aplicação da norma necessita superar as barreiras tecnológicas para alcançar a devida responsabilização jurídica dos diferentes agentes criminosos envolvidos no delito.

A materialização da violência virtual ocorre através de diferentes recursos tecnológicos disponíveis nas redes sociais e nos diversos aplicativos de comunicação instantânea. Segundo Mesquita (2019), o Cyberbullying se concretiza pelo envio de mensagens ameaçadoras, difamação e exposição de vídeos constrangedores. Os agressores utilizam montagens fotográficas, prints de tela e publicações injuriosas para atingir a vítima em seu círculo social. Essa dinâmica delitiva transforma a internet em um espaço de sofrimento contínuo para o alvo.

A volatilidade e a rápida replicação do conteúdo na internet complicam severamente a persecução penal e a proteção imediata da pessoa ofendida. De acordo com Calhau (2019), quando uma imagem difamatória é publicada, sua disseminação alcança proporções incalculáveis em frações de segundos. A vítima perde totalmente o

controle sobre a exposição de sua intimidade, pois o material ofensivo é copiado e repassado rapidamente. Essa facilidade de propagação dificulta a remoção completa do material lesivo armazenado nos dispositivos eletrônicos mundiais.

A permanência dos dados no ambiente digital faz com que o dano gerado pela intimidação virtual seja persistente e continuamente revivido pela vítima ofendida. Diferentemente da violência presencial escolar, o Cyberbullying ultrapassa as barreiras físicas e temporais. Consoante Furtado (2023), a agressão digital possui uma natureza contínua e ininterrupta, não havendo descanso durante os feriados ou finais de semana. A exclusão definitiva dessas informações nocivas dos servidores mundiais consiste em uma tarefa de altíssima complexidade procedimental.

A Teoria do Direito ao Esquecimento apresenta-se como um recurso jurídico e doutrinário de extrema relevância quando se debate a perpetuidade dos danos gerados no ambiente cibernético. Originada a partir do conflito entre o direito à informação e os direitos da personalidade, essa teoria propõe que uma pessoa não deve ser submetida indefinidamente ao fardo de fatos pretéritos que causem desonra ou sofrimento, especialmente quando não há mais um interesse público contemporâneo que justifique a ampla exposição. No contexto da violência virtual, o esquecimento traduz-se no anseio da vítima de ter sua dignidade restaurada mediante a supressão ou desindexação do conteúdo nocivo (Calhau, 2019).

No cenário do Cyberbullying, o direito ao esquecimento atua como um contrapeso direto à memória implacável da internet. A propagação instantânea de vídeos íntimos, montagens ou mensagens difamatórias faz com que o adolescente vitimizado reviva o evento traumático a cada nova busca realizada em motores de pesquisa ou redes sociais. Dessa forma, a aplicação dessa teoria justifica a obrigação de intervir no ambiente virtual para apagar rastros digitais degradantes, garantindo que o desenvolvimento psicológico do infante não seja permanentemente assombrado por um erro, uma vulnerabilidade ou uma agressão do passado (SOUZA; FREITAS, 2024).

Apesar da forte pertinência protetiva em prol da vítima, a consolidação desse direito no Brasil passou por intensos debates jurisprudenciais. O Supremo Tribunal Federal

(STF), no julgamento do Recurso Extraordinário 1.010.606 (Tema 786), decidiu que o direito ao esquecimento não é compatível de forma genérica e absoluta com a Constituição Federal, pois poderia caracterizar censura prévia e ferir a liberdade de expressão e de informação. Contudo, a Suprema Corte ressalvou que eventuais abusos ou excessos no exercício da informação podem e devem ser analisados caso a caso, aplicando-se juízos de ponderação a partir dos danos materiais e morais sofridos (STF, 2021).

Assim, tratando-se especificamente de crianças e adolescentes vítimas de intimidação sistemática, o juízo de ponderação tende quase sempre a favorecer a supressão do material lesivo. Por estarem protegidos pela doutrina da proteção integral (ECA) e por se tratar de crimes contra a honra e liberdade individual sem qualquer interesse histórico ou jornalístico legítimo, a remoção do conteúdo ilícito é medida imperativa. A intervenção cessa o dano contínuo sem violar a liberdade de informação, pois ofensas e crimes não são bens protegidos sob o manto da liberdade de expressão (STF, 2021).

Portanto, invocar os fundamentos que alicerçam o direito ao esquecimento no Cyberbullying reforça o uso das ferramentas instituídas pelo Marco Civil da Internet para a rápida indisponibilização de conteúdo. Mais do que apagar uma postagem, trata-se de interromper o ciclo de revitimização e permitir que a vítima possa seguir sua vida social e acadêmica desvinculada do estigma gerado pela violência tecnológica, um elemento probatório e processual indispensável para conferir efetividade à recém-criada norma do artigo 146-A do Código Penal.

A comprovação da materialidade e da autoria no crime de Cyberbullying exige a adoção de estratégias probatórias muito específicas e o uso de técnicas de investigação cibernética modernas. A volatilidade das provas digitais demanda que a vítima e as autoridades atuem com enorme rapidez para preservar os elementos do crime. Segundo Teixeira (2021), a elaboração de atas notariais constitui um instrumento probatório fundamental em processos judiciais. Esse documento atesta a existência da ofensa antes que o conteúdo seja deletado.

A rastreabilidade das ações criminosas no ciberespaço é viabilizada por meio da identificação técnica dos computadores e dispositivos móveis utilizados pelos ofensores. Com a apresentação de indícios consistentes da prática delituosa, o judiciário pode autorizar a quebra de sigilo de dados. Conforme explica Calhau (2019), a identificação da autoria das agressões é realizada principalmente através do rastreamento do endereço de protocolo de internet (IP) dos usuários envolvidos. O endereço numérico possibilita chegar à localização física do equipamento utilizado na transmissão.

A efetiva responsabilização no ambiente virtual depende ativamente da cooperação técnica das diversas empresas provedoras de internet e administradoras de redes sociais atuantes.

A Lei no 12.965 de 2014 (Marco Civil da Internet) estipulou normas importantes para a guarda de registros de conexão e de acesso a aplicações. Em seu Artigo 7º, incisos II e III, e no Artigo 13, caput, o Marco Civil da Internet prevê que os provedores devem manter os dados sob sigilo rigoroso e disponibilizá-los mediante ordem judicial fundamentada (Brasil, 2014). Essa colaboração institucional é essencial para a identificação precisa do ofensor.

O Marco Civil da Internet, em seu art. 19, buscou pacificar a questão da responsabilidade das plataformas sobre os conteúdos gerados por terceiros. Segundo o artigo, o provedor de internet somente será responsabilizado civilmente se não tomar as providências para tornar o material indisponível após ordem judicial específica (Brasil, 2014). O descumprimento da determinação judicial atrai a devida responsabilidade da plataforma.

Um dos grandes problemas enfrentados na persecução do Cyberbullying é a atuação da plateia no ambiente das redes sociais, que potencializa o alcance do dano moral. O comportamento de terceiros frente às postagens agressivas cria uma zona cinzenta de responsabilização no direito penal brasileiro. Conforme adverte Mesquita (2019), a plateia silenciosa observa a agressão continuada e decide não desmascarar os fatos por medo ou apatia. A omissão desses usuários virtuais acaba fortalecendo o agressor pela sensação de impunidade.

Além da omissão passiva, existe também a figura da plateia participativa, composta por internautas que interagem diretamente com o conteúdo ilícito publicado pelo ofensor primário da ação. Essa interação ocorre através de compartilhamentos e de reações de aprovação nas referidas redes sociais. Segundo aponta Furtado (2023), essas pessoas aumentam substancialmente o poder de intimidação do agressor ao repassarem as mensagens difamatórias e os boatos. Tais internautas aderem às agressões e muitas vezes se tornam coautores dos danos gerados.

A simples atitude de curtir, comentar de forma jocosa ou compartilhar a postagem ofensiva impulsiona os algoritmos das plataformas, multiplicando a visibilidade da referida agressão virtual perpetrada. Cada interação registrada na rede social atua como um reforço direto para o abalo psicológico da vítima. Consoante Vicente de Paula Rodrigues Maggio (2024), o ato de curtir uma publicação difamatória dentro do ambiente de rede representa o ato de concordar plenamente com a ideia exposta. A injúria ganha repercussão acelerada pelas indevidas curtidas.

O ponto crítico frequentemente levantado pela literatura jurídica brasileira consiste exatamente na insuficiência do tratamento efetivo e penal dessa participação indireta nos crimes de Cyberbullying escolar e geral. O atual ordenamento apresenta enorme dificuldade para enquadrar criminalmente todos os usuários que curtem ou compartilham os ataques. De acordo com Trennepohl (2024), essa lacuna legislativa proporciona a nítida impunidade daquelas pessoas que atuam fortalecendo a conduta delituosa. Os incentivadores das agressões permanecem isentos de punições diretas severas.

A análise de casos concretos revela as dificuldades do sistema de justiça para responsabilizar a totalidade dos agentes que contribuem para o sofrimento continuado e sistemático. A aplicação da norma penal frequentemente se restringe ao autor originário da postagem difamatória divulgada. Conforme menciona Ana Cristina Silva da Purificação (2025), em diversos casos de injúria racial praticada por meio cibernético, inúmeros usuários tecem comentários maldosos que amplificam a ofensa moral. No entanto, o silêncio normativo dificulta sobremaneira a punição proporcional desses específicos coautores virtuais.

Diante dessa evidente lacuna de responsabilização criminal, torna-se essencial buscar caminhos interpretativos dentro da teoria geral do delito para alcançar a justa punição da mencionada plateia participativa. A dogmática penal oferece instrumentos técnicos que podem auxiliar os magistrados na referida adequação típica pretendida. Segundo Vicente de Paula Rodrigues Maggio (2024), a prática do Bullying admite o concurso eventual de pessoas na sua estrutura. Portanto, a instigação e o auxílio moral prestado pelas redes deveriam teoricamente configurar formas passíveis de penalização.

Em termos de política legislativa, a doutrina brasileira sugere que a norma deveria contemplar expressamente a conduta daqueles que auxiliam na propagação da intimidação sistemática virtual de alunos. Uma reformulação textual que abrangesse a coautoria ou a cumplicidade moral virtual traria maior segurança jurídica. De acordo com Tatiana Lourenço Emmerich de Souza e Bruno Gilaberte Freitas (2024), a lei brasileira necessita ter um olhar diferenciado e detalhado para a realidade atual das interações digitais modernas. O silêncio do legislador fomenta a referida impunidade sistêmica.

O atual artigo 146-A do Código Penal, ao tipificar o Cyberbullying no parágrafo único, concentrou a punição na figura principal que realiza a conduta agressiva por meio digital. A pena estipulada de reclusão de dois a quatro anos busca inibir a prática criminosa e direta. Contudo, segundo assevera Morgado (2024), a redação do novo dispositivo penal apresenta restrições técnicas que podem atrapalhar a sua aplicação concreta nos tribunais. A complexidade do fenômeno exige normativas que alcancem todos os incentivadores atuantes.

A aplicação isolada do artigo 146-A do diploma repressivo não é capaz de solucionar o conflito que envolve a prática da agressão no meio da informática. O direito penal atua como última instância de controle, operando apenas após a consumação do abalo. Por esse motivo, conforme pontua Anna Karina Trennepohl (2024), a Lei 14.811 de 2024 construiu duas frentes essenciais de atuação governamental. A norma estipulou medidas preventivas e procedimentos de proteção escolar que devem obrigatoriamente operar de forma articulada.

A lógica preventiva da citada legislação recente instituiu obrigações administrativas voltadas para a proteção integral e a promoção de um ambiente de educação escolar seguro e pacífico. O poder público local deve obrigatoriamente estruturar redes de apoio com a forte participação da sociedade civil. De acordo com Machado (2025), o enfrentamento do Cyberbullying exige a atuação coordenada mediante a adoção de estratégias que garantam a prevenção adequada. A lei obriga o estabelecimento de fluxos e protocolos juntamente aos órgãos governamentais.

A Lei nº 14.811/2024 estabelece, em seu artigo 2º, a necessidade primordial de promover a capacitação continuada de todos os profissionais que atuam no corpo docente e nas coordenações pedagógicas das nossas escolas. A identificação precoce dos sinais de intimidação digital depende ativamente do preparo teórico dos valorosos educadores (Brasil, 2024).

Conforme destaca Mariana Moreira Neves (2016), a escola desempenha um papel fundamental na contenção das violações de direitos. Os professores capacitados conseguem intervir rapidamente nas situações de exclusão e orientar as vítimas e os familiares de modo seguro.

O funcionamento de uma ampla rede de proteção engloba a cooperação mútua entre os setores essenciais da educação pública, da área da saúde e da segurança do município. O atendimento multidisciplinar é o recurso capaz de mitigar as sequelas deixadas pelos referidos ataques sistêmicos virtuais. Segundo Marieli Machado (2025), a proteção das vítimas necessita da integração permanente das políticas públicas de promoção de direitos. Os jovens abalados psicologicamente precisam de um suporte especializado oferecido pelas unidades de saúde.

A literatura jurídica pátria converge no importante entendimento de que a resposta puramente criminal tende a ser ineficiente e incompleta se adotada de forma absolutamente isolada do contexto. A cominação de uma pena de reclusão ataca a consequência visível, mas não previne a complexa raiz do conflito. De acordo com Ana Paula Siqueira Lazzareschi de Mesquita (2019), a criminalização do Bullying por si só nunca será suficiente para erradicar a problemática escolar. O sucesso prático exige a adoção constante de políticas institucionais abrangentes.

O modelo de punição estatal focado no Cyberbullying deve almejar não apenas a retribuição do mal causado, mas também a concreta reeducação do agente delituoso envolvido. A compreensão das consequências nocivas da agressão virtual é fundamental para evitar a reincidência processual. Consoante os apontamentos de Jair Zattar Junior (2024), a sanção penal necessita estar atrelada a fortes programas de intervenção social. O autor do fato precisa adquirir uma consciência baseada na empatia e no devido respeito interpessoal.

Complementando as ferramentas de intervenção administrativa e estatal, o poder público instituiu o Sistema Nacional de Acompanhamento e Combate à Violência nas Escolas, por meio da Lei nº 14.643/2023 (Brasil, 2023), para monitorar ativamente os casos. Esse importante mecanismo viabiliza a coleta de dados e o direcionamento das indispensáveis políticas de segurança. O sistema estabelece um canal direto para o recebimento rápido de variadas denúncias. A produção de levantamentos precisos orienta a destinação de verbas para o amparo psicossocial necessário.

A efetividade das ações de repressão e de punição depende essencialmente do rompimento do silêncio por parte da vítima ofendida e da realização formal de denúncias nas delegacias. A intimidação digital gera profundo constrangimento, dificultando que o jovem procure a ajuda das autoridades constituídas. Segundo Lélio Braga Calhau (2019), a falta de comunicação e relato do Cyberbullying fomenta ativamente a postura abusiva dos ofensores virtuais. A denúncia fornece aos agentes estatais o material necessário para iniciar o rastreio pericial.

A evolução interpretativa do ordenamento jurídico constitui um passo urgente e inadiável para conseguir abranger plenamente todas as atuais facetas da nociva agressão promovida pela internet. Os juízes enfrentam a pesada tarefa de adequar as condutas digitais à limitada redação da lei criminal. Consoante analisa Helena Zani Morgado (2024), a tipificação penal vigente necessita ser interpretada com muito rigor, mas sem ignorar o contexto amplo de todo o ciberespaço. O operador do direito não pode permitir que as lacunas gerem passividade.

Conclui-se que o Cyberbullying demanda estratégias que unam a eficiente repressão judiciária com as múltiplas redes de acolhimento e os vigorosos protocolos de

prevenção nas escolas públicas. A resposta estatal necessita abarcar a responsabilização dos autores indiretos para estancar o nocivo apoio de rede. O combate efetivo do fenômeno requer incansavelmente o compromisso de toda a sociedade. A verdadeira proteção jurídica apenas se consolida com a articulação firme entre a justiça, a saúde e a educação.

6 CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo central analisar a tipificação das condutas de intimidação sistemática (Bullying e Cyberbullying) no atual diploma repressivo brasileiro. Buscou-se avaliar detidamente a adequação dogmática da recente norma penal e a sua efetividade real no duro enfrentamento da violência perpetrada nos ambientes estudantil e virtual. O estudo percorreu o caminho normativo da proteção infantojuvenil para compreender as diversas nuances de aplicação do inovador dispositivo legal sancionador.

O fenômeno estudado caracteriza-se pela presença marcante da intencionalidade, da repetição das condutas agressivas e da assimetria de poder entre os envolvidos. No ambiente digital, essa violência encontra um terreno propício para a sua veloz expansão. O formato cibernético amplifica de maneira considerável os severos danos psicológicos causados ao ofendido, pois a ofensa rompe facilmente as tradicionais fronteiras físicas e se estabelece na rede mundial de forma persistente.

O percurso histórico brasileiro demonstra que o combate a essas intimidações baseava-se essencialmente em diretrizes preventivas e em reparações de natureza civil. Contudo, a persistência ininterrupta dos casos violentos no cenário estudantil revelou a insuficiência clara das referidas medidas pedagógicas isoladas. Esse limite prático de atuação motivou uma resposta estatal dotada de maior rigor normativo, culminando na inserção direta da conduta no rol dos crimes contra a liberdade individual.

A estrutura formal do novo tipo penal incriminador exige a habitualidade das ações para a sua devida consumação procedimental. O legislador optou por estabelecer um preceito sancionador subsidiário, prevendo unicamente a pena de multa para a modalidade presencial. Em contrapartida, a figura virtual do delito recebeu a

cominação severa de reclusão, refletindo a enorme preocupação do Estado com o incalculável alcance lesivo proporcionado pelo uso da rede mundial.

Apesar do inegável avanço voltado para a proteção da juventude, a técnica legislativa empregada na redação da norma apresenta falhas dogmáticas evidentes. A formulação textual carrega certas redundâncias gramaticais desnecessárias e promove uma complexa confusão conceitual ao misturar condutas virtuais no dispositivo base. Essas marcantes imperfeições estruturais geram considerável insegurança jurídica para os magistrados na hora da aplicação concreta e exata da punição proporcional nos tribunais.

A efetividade repressiva da norma encontra sérios obstáculos materiais quando aplicada ao vasto ambiente tecnológico de comunicação moderna. A extrema volatilidade inerente aos dados da internet exige a produção veloz de provas digitais consistentes para garantir a demonstração da autoria. A persecução penal dos ofensores depende intrinsecamente da cooperação técnica dos provedores de acesso para conseguir quebrar a falsa camada de anonimato que costuma proteger os agressores cibernéticos.

Outro desafio probatório e processual de alta relevância consiste na dificuldade de responsabilização da denominada plateia participativa das redes sociais interativas. Os usuários que apenas curtem ou compartilham os conteúdos difamatórios multiplicam efetivamente o sofrimento do alvo atingido de modo sistêmico. No entanto, o silêncio do dispositivo legal sobre essa participação indireta acaba gerando indevida impunidade, dificultando o enquadramento criminal exato daqueles que incentivam de fato as agressões contínuas.

A análise criteriosa das regulamentações demonstra que a o Direito Penal atua como a última barreira de contenção de danos. A recente legislação obriga administrativamente a criação articulada de protocolos de proteção nas instituições educacionais de ensino básico. A repressão dos ilícitos precisa operar necessariamente em conjunto com as essenciais áreas de saúde e de segurança local, garantindo um acompanhamento psicológico adequado e célere para todos os envolvidos.

Retoma-se a problemática formulada acerca da medida em que a referida inclusão legislativa penal oferece uma resposta estatal adequada e eficaz para as agressões ocorridas. A resposta é que o recente artigo oferece uma resposta penal apenas parcialmente adequada e de eficácia limitada. O texto acerta ao reconhecer o peso da gravidade do fenômeno social violento, assegurando uma base legal autônoma e de caráter inibitório voltada para a proteção.

Contudo, a resposta estatal revela-se dogmaticamente inadequada devido às diversas redundâncias de texto e à imprecisão na separação das condutas tipificadas. A eficácia prática da ferramenta legal esbarra fortemente na dificuldade imensa de punir todos os agentes propagadores da rede digital e na morosidade da colheita de provas eletrônicas. A resposta puramente punitiva não consegue, de forma solitária, pacificar o complexo ambiente interativo e estudantil do Brasil contemporâneo.

Conclui-se definitivamente que a referida criminalização atua como um instrumento importante e subsidiário, mas depende de constante aprimoramento jurídico e hermenêutico para suprir as suas lacunas redacionais e dogmáticas. A superação das violências reiteradas exige a aplicação firme da sanção legal somada ao fortalecimento contínuo da integração familiar e escolar. Apenas a educação preventiva estruturada será capaz de concretizar integralmente a proteção prioritária assegurada pela legislação constitucional brasileira.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Aléxia Engel de Melo. Aspectos dogmáticos e político-criminais dos crimes de Bullying e Cyberbullying: Lei nº 14.811 de 2024. 2025. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/293886/001281123.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 8 de mar. de 2026.

BRASIL. [Constituição Federal (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 de fev. de 2026.

BRASIL. Decreto-*Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 15 de abr. de 2026.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 3.914, de 11 de dezembro de 1941*. Lei de Introdução ao Código Penal e à Lei das Contravenções Penais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3914.htm. Acesso em: 17 de abr. de 2026.

BRASIL. *Lei 13.185, de 6 de novembro de 2015*. Institui o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (Bullying). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13185.htm. Acesso em: 08 de fev. de 2026.

BRASIL. *Lei 13.663, de 14 de maio de 2018*. Altera o art. 12 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para incluir a promoção de medidas de conscientização, de prevenção e de combate a todos os tipos de violência e a promoção da cultura de paz entre as incumbências dos estabelecimentos de ensino. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13663.htm. Acesso em: 06 de fev. de 2026.

BRASIL. *Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014*. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 21 de abr. de 2026.

BRASIL. *Lei nº 14.643, de 2 de agosto de 2023*. Institui o Sistema Nacional de Acompanhamento e Combate à Violência nas Escolas (Snave). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14643.htm. Acesso em: 28 de abr. de 2026.

BRASIL. *Lei nº 14.811, de 12 de janeiro de 2024*. Institui medidas de proteção à criança e ao adolescente contra a violência nos estabelecimentos educacionais ou similares, prevê a Política Nacional de Prevenção e Combate ao Abuso e Exploração Sexual da Criança e do Adolescente e altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e as Leis nºs 8.072, de25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), e 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14811.htm. Acesso em: 3 de fev. de 2026.

BRASIL. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 05 de fev. de 2025.

BRASIL. *Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995*. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 19 de abr. de 2026.

CALHAU, Lélio Braga. *Bullying*: o que você precisa saber: identificação, prevenção e repressão. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

ELLERES, Pablo Augusto da Paz; LOPES, Dario Amauri de Almeida; BITENCOURT, Antônio Lucena. CyberBullying: a violência virtual e o silêncio do Código Penal e da legislação brasileira. *Revista ft*: direito, Rio de Janeiro, v.29, ed. 140, nov. 2024. Disponível em: https://revistaft.com.br/ciberBullying-a-violencia-virtual-e-o-silencio-do-codigo-penal-e-da-legislacao-brasileira/. Acesso em: 11 mar. de 2026.

FURTADO, Leandro Berto. *A construção social do Bullying e seus desdobramentos na sociedade*. Curitiba: Appris, 2023.

MACHADO, Marieli. *A proteção jurídica de crianças e adolescentes no Brasil*: desafios na prevenção e enfrentamento ao Bullying e Cyberbullying. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Passo Fundo, 2025. Disponível em: https://repositorio.upf.br/server/api/core/bitstreams/0565f23b-c88e-4e40-8b33-7bb3cafc29a5/content. Acesso em: 04 mar. 2026.

MAGGIO, Vicente de Paula Rodrigues. *A criminalização do Bullying e Cyberbullying - (CP, art. 146-A). 2024*. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-criminalizacao-do-Bullying-e-Cyberbullying-cp-art-146-a/2144498933. Acesso em: 12 mar. 2025.

MESQUITA, Ana Paula Siqueira Lazzareschi de. *Comentários à lei do Bullying nº 13.185/2015*. São Paulo: Lex, 2019.

MORGADO, Helena Zani. Criminalização do bullying e do cyberbullying: o estado penal atava novamente. *Boletim IBCCRIM*, São Paulo, v. 32, n. 376, p. 27–30, 2024. DOI: 10.5281/zenodo.10685205. Disponível em: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/982. Acesso em: 23 fev. 2026.

NEPONUCENO, Jonara Jades Jadão. V*iolência no ambiente escolar na sociedade brasileira contemporânea*: dos ataques e da atuação do Direito Penal e do ECA. Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade Estadual do Piauí, Floriano-PI, 2024. Disponível em: https://sistemas2.uespi.br/handle/tede/1201. Acesso em: 14 mar. de 2026.

NEVES, Mariana Moreira. *Bullying Escolar*: de acordo com a lei nacional de combate ao bullying (13.185/2015) e outros aspectos jurídicos. Curitiba: Juruá, 2016.

PURIFICAÇÃO, Ana Cristina Silva da. Bullying e Cyberbullying à luz do artigo 146-A no Código Penal brasileiro. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, São Paulo, v. 11, n.3, p. 1883-1906mar. 2025. Disponível em:

https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/18520/10774. Acesso em: 10 fev. 2026.

SOUZA, Tatiana Lourenço Emmerich de; FREITAS, Bruno Gilaberte. *A criminalização do Bullying e do Cyberbullying: u*ma análise do artigo 146-A do Código Penal. *Boletim IBCCRIM,* São Paulo, v. 32, n. 376, p. 8–11, 2024. DOI: 10.5281/zenodo.10685232. Disponível em: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/1011. Acesso em: 8 set. *2026.*

STF. Supremo Tribunal Federal: *Tema 786*: aplicabilidade do direito ao esquecimento na esfera civil quando for invocado pela própria vítima ou pelos seus familiares. Julgado em 11 de fev. de 2021. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5091603&numeroProcesso=1010606&classeProcesso=RE&numeroTema=786. Acesso em: 29 maio 2026.

TANCETTI, Diana. *Os punitive damages e o combate ao Bullying escolar no atual sistema legal brasileiro*. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2024. Disponível em: https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/43877 Acesso em: 13 mar. 2026.

TEIXEIRA, Gabriela Cruz Amato. *Cyberbullying e mídias sociais*: contribuições para a proteção dos direitos fundamentais da criança e do adolescente no contexto digital. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

TJDFT. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. *Acórdão nº 640525, 20100410060762 APC*. Relatora Vera Andrighi, julgamento em: 05 de dezembro de 2012. Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/informativos/2013/informativo-de-jurisprudencia-no-251/mordidas-em-crianca-2013-falha-na-prestacao-do-servico. Acesso em: 10 mar. 2025.

TRENNEPOHL, Anna Karina. *Comentários à Lei AntiBullying (Lei n. 14.811/2024)*: Enfrentamento à violência nas escolas. São Paulo: Saraiva, 2024.

ZATTAR JUNIOR, Jair. Artigo 146-A do Código Penal: uma análise dos novos crimes de Bullying e Cyberbullying. 2024. Disponível em: https://www.periodicos.unc.br/index.php/acaddir/article/view/5601/2413. Acesso em: 28 fev. 2026.

A avaliação de desempenho: ferramenta de eficiência da administração pública?

Fátima de Oliveira Coelho e Silva [1]

Neiva dos Santos Andrade [2]

Roberta Salvático Vaz de Mello [3]

Resumo: O presente Trabalho de Conclusão de Curso analisa a avaliação de desempenho como instrumento de concretização do princípio constitucional da eficiência na Administração Pública brasileira. O objetivo central é examinar se a avaliação periódica de desempenho, prevista no art. 41, §1º, III, da Constituição Federal de 1988 – com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998 –, constitui ferramenta eficaz de promoção da eficiência administrativa ou se, diante das lacunas normativas e dos entraves estruturais existentes, permanece como instituto de aplicabilidade restrita. Para tanto, foi realizado um estudo bibliográfico e documental, com análise da doutrina administrativista, da legislação federal e estadual pertinente e da jurisprudência dos Tribunais Superiores. Os resultados demonstram que, embora a Reforma Administrativa tenha representado avanço significativo na busca por um serviço público orientado a resultados, a ausência de lei complementar federal regulamentadora, aliada à persistência de critérios subjetivos de avaliação e à fragilidade dos mecanismos de controle, compromete a legitimidade e a eficácia do instituto. Conclui-se que a eficiência administrativa somente se compatibiliza com a garantia constitucional da estabilidade quando a avaliação de desempenho é estruturada com critérios objetivos, transparentes e previamente definidos, assegurados o contraditório e a ampla defesa.

Palavras-chave: avaliação de desempenho; eficiência administrativa; estabilidade do servidor público; reforma administrativa; administração pública.

---

[1]Graduanda em Direito Faculdade Minas Gerais (FAMIG).

[2] Revisor. Docente da FAMIG: Especialista em Finanças Públicas pelo TCEMG (2018) e mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Minas Gerais (2010).

[3] Revisor. Docente da FAMIG: Doutora em Direito Privado pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, com bolsa Capes-Taxa (2021). Mestre em Direito Privado pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas (2014). Especialista em Direito Público pelo Centro Universitário Newton Paiva (2009).

Performance evaluation: an efficiency tool for public administration?

Abstract: This monograph analyzes performance evaluation as an instrument for implementing the constitutional principle of efficiency in Brazilian Public Administration. The central objective is to examine whether the periodic performance assessment provided for in Article 41, §1, III, of the Federal Constitution of 1988 – as amended by Constitutional Amendment No. 19/1998 – constitutes an effective tool for promoting administrative efficiency, or whether, given the existing regulatory gaps and structural barriers, it remains an institute of limited applicability. A bibliographic and documentary study was conducted, analyzing administrative law doctrine, relevant federal and state legislation, and jurisprudence from the Superior Courts. The results demonstrate that, although the Administrative Reform represented a significant advance in the pursuit of a results-oriented public service, the absence of a federal supplementary law, combined with the persistence of subjective evaluation criteria and weak control mechanisms, undermines the legitimacy and effectiveness of the institute. It is concluded that administrative efficiency is only compatible with the constitutional guarantee of job stability when performance evaluation is structured with objective, transparent, and pre-defined criteria, ensuring due process and the right to a full defense.

Keywords: performance evaluation. administrative efficiency. public servant stability. administrative reform. public administration.

Recebido em: 09/julho/2024
Aprovado em:26/agosto/2026

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública brasileira tem passado por transformações profundas com o objetivo de superar os entraves organizacionais e evoluir tanto na esfera política quanto na social. Compreendê-la na atualidade exige análise do modo como ela funciona e se organiza, bem como das reformas que moldaram seu perfil institucional ao longo das últimas décadas.

Em sentido formal, a Administração Pública pode ser compreendida como o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do governo (Meirelles, 2001, p. 64). Em sentido material, representa o conjunto das funções necessárias à prestação dos serviços públicos em geral. De forma ampla, constitui o

próprio aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

No ordenamento brasileiro, a estrutura da Administração é regida pelos preceitos do art. 37 da Constituição Federal de 1988, que impõe a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, princípio que ocupa posição central no presente trabalho.

O Estado brasileiro transitou, historicamente, pelos modelos patrimonialista e burocrático até a consolidação da administração pública gerencial na década de 1990, a qual prioriza o controle de resultados em detrimento do controle de processos conforme leciona Luiz Carlos Bresser Pereira (2003).

Nesse cenário, a eficiência emergiu como princípio primordial, exigindo que o aparelho estatal gere benefícios reais à sociedade com redução de custos e aumento da qualidade dos serviços prestados ao cidadão (Di Pietro, 2022, p. 378).

A Emenda Constitucional nº 19/1998, responsável pela Reforma Administrativa, consolidou essa mudança de paradigma ao inserir a eficiência no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988 e ao condicionar a estabilidade do servidor público não apenas ao lapso temporal de exercício, mas também à avaliação periódica de desempenho.

O desempenho contínuo passou, assim, a constituir o pilar de sustentação do vínculo funcional, condicionando a permanência no serviço público à produtividade e à qualidade dos serviços entregues ao cidadão.

A implementação prática dessa ferramenta, entretanto, enfrenta obstáculos concretos. A ausência de lei complementar federal que regulamente a perda de cargo por desempenho insatisfatório, prevista no art. 41, §1º, III, da Constituição Federal, evidencia um significativo vácuo normativo, que fragiliza o instituto e compromete a uniformidade dos critérios avaliativos em âmbito nacional. Soma-se a isso a deficiência na formação de gestores aptos a conduzir processos avaliativos transparentes e objetivos.

Isso favorece a adoção de indicadores superficiais e subjetivos incapazes de aferir com fidedignidade a eficiência do servidor. Outro problema é a cultura da valorização do erro, onde as 'fragilidades' encontradas não são tratadas como norteadores para a promoção de ações de treinamento e formação profissional, mas como motivos de penalização, de punição do servidor.

Diante desse quadro, o presente trabalho analisa a avaliação de desempenho no serviço público brasileiro à luz do princípio constitucional da eficiência, examinando as transformações promovidas pela Reforma Administrativa, as alterações no instituto da estabilidade do servidor público e os desafios inerentes à implementação de mecanismos avaliativos legítimos.

O problema central reside na tensão entre a necessidade de eficiência e responsabilização funcional, de um lado, e a preservação da estabilidade como garantia constitucional contra perseguições políticas e interferências arbitrárias, de outro. Uma avaliação subjetiva compromete tanto um direito do servidor quanto uma garantia que protege a própria Administração Pública e a sociedade.

2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública desempenha papel fundamental na organização e no funcionamento do Estado, sendo responsável pela execução das atividades necessárias ao atendimento dos interesses da coletividade e ao cumprimento dos direitos assegurados pela Constituição Federal de 1988.

Por meio da Administração, o Estado implementa políticas públicas, presta serviços essenciais e busca atender às demandas sociais, sempre orientado pelos limites, diretrizes e princípios estabelecidos pelo ordenamento jurídico.

O exercício da função administrativa deve ocorrer em conformidade com os valores constitucionais e com a busca pelo interesse público. Por essa razão, a Administração Pública está submetida a um regime jurídico próprio, marcado pela supremacia e pela indisponibilidade do interesse público, princípios que condicionam a atuação dos agentes estatais e justificam a existência de prerrogativas e limitações específicas ao Poder Público.

Para a compreensão da Administração Pública contemporânea, é indispensável abordar as transformações pelas quais ela passou ao longo do tempo. O modelo patrimonialista, marcado pela confusão entre patrimônio público e privado, foi gradualmente substituído pelo modelo burocrático, baseado na legalidade, na formalidade e na profissionalização da máquina estatal.

Posteriormente, ganhou força o modelo gerencial, especialmente após a Emenda Constitucional nº 19/1998, voltado à busca por resultados, eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos conforme ensina Luiz Carlos Bresser Pereira (2003).

Essa evolução demonstra que a Administração Pública deixou de ser analisada apenas sob a perspectiva formal e burocrática, passando a ser avaliada também quanto à eficiência de sua atuação e à capacidade de atender adequadamente às demandas sociais. Tal transformação estrutura o contexto em que a avaliação de desempenho emerge como instrumento central do novo paradigma administrativo.

2.1 Sentidos e Fundamentos Teóricos

Para analisar a Administração Pública é necessário compreender, primeiramente, os Poderes que formam o Estado brasileiro. A Constituição Federal de 1988 consagrou a tripartição dos Poderes em seu art. 2º, dispondo que são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Para André Ramos Tavares (1999), “Aquilo que correntemente se designa como ‘separação de poderes estatais’ é, na realidade, distribuição de determinadas funções a diferentes órgãos do Estado”.

Marçal Justen Filho amplia essa concepção:

> A teoria da separação de Poderes compreende tanto a diferenciação das funções estatais (funções administrativa, jurisdicional e legiferante, na concepção tradicionalmente adotada) como a criação de estruturas organizadas distintas para seu desempenho (que correspondem ao Poder Executivo, ao Poder Judiciário e ao Poder Legislativo). (Justen Filho, 2014. p. 64)

Tal organização não implica divisão absoluta, pois cada Poder exerce preponderantemente uma função, mas também desempenha acessoriamente funções de outras naturezas. Trata-se de um arranjo harmônico baseado no sistema de freios e contrapesos, no qual cada poder exerce mecanismos de controle sobre os demais, evitando a concentração excessiva de autoridade e assegurando o equilíbrio institucional necessário à preservação do Estado Democrático de Direito.

Para Alexandre de Moraes (2025):

> (...) cada um dos Poderes possui uma função predominante, que o caracteriza como detentor de parcela da soberania estatal, além de outras funções previstas no texto constitucional. São as chamadas funções típicas e atípicas. (Moraes, 2025. p. 478)

função administrativa, embora típica do Poder Executivo, manifesta-se de forma atípica nos demais Poderes quando estes realizam atos administrativos, como a admissão de pessoal ou a realização de licitação pública, por exemplo. São atividades voltadas à organização interna e à gestão dos próprios serviços, o que evidencia que, mesmo dentro da lógica da separação dos poderes, há funções indispensáveis ao pleno funcionamento do Estado exercidas por todos os Poderes.

Desta forma, a função administrativa é concretizada na atividade administrativa exercida por meio de estruturas organizacionais denominadas coletivamente de "Administração Pública". Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022) precisa o conceito:

> Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa. Em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo. (Di Pietro, 2022, p. 65)

Sintetizando o entendimento, Hely Lopes Meirelles (2020) define a Administração como "todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas" (Meirelles, 2020, p. 65). A perspectiva objetiva, por sua vez, alcança também o conjunto de bens, direitos e

recursos necessários ao desempenho da função administrativa, ao passo que o aspecto subjetivo responde a quem exerce tal atividade.

Nesse contexto, a Administração Pública constitui o conjunto de órgãos, agentes e entidades responsáveis pela execução das atividades estatais voltadas à satisfação do interesse público, tendo por fundamento a Constituição Federal de 1988.

2.2 Princípios Constitucionais da Administração Pública

Os princípios constitucionais constituem o núcleo estruturante da Administração Pública brasileira e condicionam a validade de toda atuação estatal. Representam diretrizes fundamentais que orientam a função administrativa e funcionam como parâmetros de interpretação e aplicação das normas de direito público, garantindo que o Poder Público atue em conformidade com os valores constitucionais e com os interesses da coletividade.

O art. 37 da Constituição Federal de 1988 consagra os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como fundamentos estruturantes da atuação administrativa, a serem observados por toda a Administração Pública direta e indireta, em todos os entes federativos e Poderes da República.

O princípio da legalidade impõe à Administração o dever de observância de todo o ordenamento jurídico.

Para Alexandre de Moraes (2025), esse princípio:

> "(...)coaduna-se com a própria função administrativa, de executor do direito, que atua sem finalidade própria, mas sim em respeito à finalidade imposta pela lei, e com a necessidade de preservar-se a ordem jurídica." (Moraes, 2025. p. 389)

Diferentemente dos particulares, para quem é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, o administrador público somente pode agir quando e como a lei determina ou autoriza.

O princípio da impessoalidade determina que a atuação administrativa deve estar integralmente voltada à satisfação do interesse público, vedando favorecimentos,

perseguições ou promoções pessoais. Na lição de Hely Lopes Meirelles (1995), trata-se, em essência, do clássico princípio da finalidade:

> O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. (Meirelles, 1995. p. 82)

O princípio da moralidade administrativa impõe que a atuação do agente público seja pautada não apenas pela observância formal da lei, mas também por padrões éticos de probidade, lealdade institucional e boa-fé. Atos formalmente legais podem ser considerados inválidos quando praticados em desconformidade com os valores éticos que orientam a Administração Pública. Di Pietro (1991) sintetiza:

> Não é preciso penetrar na intenção do agente, porque do próprio objeto resulta a imoralidade. Isto ocorre quando o conteúdo de determinado ato contrariar o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, à boa-fé, ao trabalho, à ética das instituições. A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir; entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos. Na aferição da imoralidade administrativa, é essencial o princípio da razoabilidade. (Di Pietro, 1991. p. 111)

O princípio da publicidade assegura transparência à atuação estatal e viabiliza o controle social dos atos administrativos. Alexandre de Moraes (2025) pondera que, à consagração constitucional de publicidade e transparência, "corresponde a obrigatoriedade do Estado em fornecer as informações solicitadas, sob pena de responsabilização política, civil e criminal, salvo nas hipóteses constitucionais de sigilo" (Moraes, 2025. p. 392). No Direito Brasileiro, portanto, a publicidade é a regra; o sigilo, exceção que deve estar expressamente prevista em lei.

O princípio da eficiência, introduzido expressamente no texto constitucional pela Emenda Constitucional nº 19/1998, consolidou a transição do modelo burocrático para o modelo gerencial de Administração Pública. Hely Lopes Meirelles (2020) é preciso ao definir que o princípio "exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional" (Meirelles, 2020. p. 88), devendo a

atividade administrativa (causa) buscar e produzir resultado razoável em face do atendimento do interesse público visado.

Alexandre de Moraes amplia esse entendimento ao afirmar que o princípio da eficiência impõe à Administração Pública e a seus agentes a "persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos" (Moraes, 2001. p. 32).

Celso Antônio Bandeira de Mello, por sua vez, adota postura cautelar, advertindo que o princípio da eficiência "não parece ser mais do que uma faceta de um princípio amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da boa administração" (Bandeira de Mello, 2024, p. 107). Para esse autor, a busca por resultados jamais pode justificar o descumprimento da legalidade ou o cerceamento de direitos dos administrados – advertência de especial relevância para o debate sobre a avaliação de desempenho.

Completando o panorama doutrinário, Matheus Carvalho define que "eficiência é produzir bem, com qualidade e com menos gastos" (Carvalho, 2024, p. 83), ao passo que Alexandre Mazza aponta que "economicidade, redução de desperdícios, qualidade, rapidez, produtividade e rendimento funcional são valores encarecidos pelo princípio da eficiência" (Mazza, 2023. p. 100).

É precisamente sob a influência do princípio da eficiência que a avaliação de desempenho do servidor público assume papel central no atual modelo da Administração Pública. A aferição periódica do desempenho funcional passa a constituir instrumento essencial para a verificação da produtividade, da qualidade do serviço prestado e da capacidade de atendimento das demandas sociais. Nesse contexto, a avaliação de desempenho deixa de possuir caráter meramente formal e passa a representar mecanismo constitucionalmente legítimo de manutenção da eficiência administrativa, fundamentando, quando insatisfatório o desempenho e asseguradas as garantias processuais, a perda do cargo público.

3 REFORMAS ADMINISTRATIVAS E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

A Administração Pública brasileira atravessou diferentes modelos de gestão estatal ao longo de sua formação histórica, buscando superar deficiências estruturais relacionadas à excessiva burocratização, à baixa eficiência dos serviços públicos e à dificuldade de atendimento adequado das demandas da coletividade.

Segundo Claudia Costin (2010), predominou, em um primeiro momento, a administração patrimonialista, caracterizada pela ausência de separação clara entre os interesses do Estado e os interesses particulares, o que favorecia práticas de clientelismo, favorecimento pessoal e utilização da máquina pública para fins privados (Costin, 2010. p. 30).

Com as transformações ocorridas no Estado brasileiro ao longo do século XX, consolidou-se o modelo burocrático, marcado pela valorização da legalidade, da formalidade e do controle dos procedimentos administrativos. O objetivo era combater as práticas de corrupção, nepotismo e favorecimento pessoal, fortalecendo a profissionalização do serviço público. Entretanto, o crescimento das atribuições estatais e a crescente demanda por serviços públicos mais eficientes evidenciaram as limitações do modelo burocrático.

Nesse cenário, ganhou destaque a Administração Pública gerencial, que orientou as reformas realizadas a partir da década de 1990. Sem abandonar os mecanismos de controle e a observância da legalidade, esse modelo passou a valorizar a eficiência, a qualidade dos serviços prestados e a obtenção de resultados efetivos para a sociedade. Segundo Luiz Carlos Bresser Pereira (2003), o Brasil passou por três reformas administrativas:

> A primeira reforma foi a burocrática de 1936. A reforma de 1967 foi um ensaio de descentralização e de desburocratização. A atual reforma apoia-se na proposta de administração pública gerencial, como uma resposta à grande crise dos anos 80 e à globalização da economia – dois fenômenos que estão impondo, em todo o mundo, a redefinição das funções do Estado e de sua burocracia. (Bresser Pereira, 2003, p. 237)

reforma gerencial contrapõe-se ao modelo burocrático quanto à forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados. Conceitos

utilizados pela gestão privada passaram a influenciar a Administração Pública, especialmente no que se refere a planejamento estratégico, produtividade, economicidade, metas de desempenho e qualidade na prestação dos serviços públicos.

Para Uadi Lammêgo Bulos (1998), a transição para o modelo gerencial, consolidada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, representa a busca por uma "Administração Pública de resultados". Essa mudança visa superar o modelo burocrático rígido e verticalizado, com foco na efetividade dos serviços e no equilíbrio das contas públicas.

O princípio da eficiência introduzido no texto constitucional funciona como um "reclamo contra a burocracia estatal", exigindo presteza, rendimento funcional e obtenção de resultados positivos para o cidadão (Bulos, 1998, p. 74).

Nesse contexto, o princípio da eficiência ganhou posição de destaque no ordenamento jurídico brasileiro. A Emenda Constitucional nº 19/1998 inseriu tal princípio expressamente no caput do art. 37 da Constituição Federal, estabelecendo que:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...) (Brasil, 1988).

Vladimir da Rocha França (2000) assinala que a introdução expressa do princípio da eficiência na Constituição Federal foi um reflexo às constantes críticas da população à estabilidade do servidor e ao nepotismo – apontados como principais responsáveis pela má qualidade dos serviços públicos –, bem como à corrupção.

A transição para o modelo gerencial não significou, entretanto, o abandono das formas e dos procedimentos, mas sim a priorização da qualidade e da eficiência. O Poder Público deve sempre considerar o conjunto dos princípios constitucionais, e não apenas o da eficiência isoladamente.

Nesse contexto, tornam-se indispensáveis mecanismos objetivos e imparciais de avaliação funcional, aptos a aferir o desempenho do servidor de maneira técnica, transparente e compatível com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública. A adoção de critérios claros de produtividade, qualidade, eficiência e cumprimento das atribuições funcionais revela-se essencial tanto para o aperfeiçoamento da gestão pública quanto para evitar avaliações arbitrárias ou subjetivas.

À luz do princípio da eficiência, a Emenda Constitucional nº 19/1998 introduziu importantes alterações no regime jurídico dos servidores públicos, admitindo a perda do cargo por insuficiência de desempenho, observadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, conforme previsto no art. 41 da Constituição Federal.

França (2000) ressalta que o princípio da eficiência impõe à Administração Pública o dever de buscar resultados concretos e úteis à coletividade. Não basta ao agente estatal atuar em conformidade formal com a lei; é indispensável desempenho funcional pautado pela produtividade, diligência, economicidade e adequada prestação do serviço público. A eficiência também exige postura dinâmica e compromisso contínuo com a melhoria administrativa, permitindo a revisão de práticas ineficazes ou ultrapassadas. Condutas marcadas por negligência, desídia, omissão ou má gestão podem ensejar responsabilização funcional, uma vez que afrontam o dever constitucional de boa administração (França, 2000. p. 745).

No que diz respeito à relação entre o princípio da eficiência e os processos administrativos disciplinares, o Superior Tribunal de Justiça sedimentou entendimento relevante no julgamento do RMS 37.800/DF (2014), de relatoria do Ministro Mauro Campbell Marques, ao reconhecer que a condução célere e imparcial do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) constitui corolário direto dos princípios da eficiência, da moralidade e da razoabilidade.

Em julgamentos mais recentes, o STJ reafirmou que a observância da razoável duração do processo administrativo e a adoção de critérios objetivos na apuração

da conduta do servidor são exigências decorrentes diretamente do princípio da eficiência administrativa.

O princípio da eficiência representa, portanto, a superação de uma Administração Pública meramente burocrática, impondo foco em resultados e qualidade dos serviços prestados à população.

No âmbito dos servidores públicos, traduz-se em dever funcional de produtividade, profissionalismo e compromisso com o interesse público, legitimando ações e fundamentando responsabilizações – o que inclui, em última análise, a avaliação periódica de desempenho como condição de permanência no serviço público.

4 DA ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO

A estabilidade do servidor público constitui garantia constitucional prevista no art. 41 da Constituição Federal de 1988. Segundo Di Pietro (2022, p. 757), a Administração Pública possui dois tipos de servidores estáveis: os nomeados em concursos públicos que cumpriram o período de estágio probatório e os que adquiriram a chamada estabilidade excepcional, independentemente de concurso, por força de benefício constitucional conferido aos servidores que se encontravam em exercício há pelo menos cinco anos continuados quando da promulgação da Constituição.

A Emenda Constitucional nº 19/1998 trouxe alterações significativas ao instituto: ampliou de dois para três anos o tempo de exercício necessário à aquisição da estabilidade; tornou expresso que o benefício alcança apenas os servidores nomeados para cargos de provimento efetivo, afastando o entendimento de que servidores celetistas contratados mediante concurso fariam jus à garantia; e condicionou a estabilidade à avaliação periódica de desempenho por comissão especialmente constituída para essa finalidade. Depois da Reforma, portanto, dois requisitos são indispensáveis para a aquisição da estabilidade: o lapso temporal e a avaliação satisfatória de desempenho.

A referida garantia não representa um privilégio, mas instrumento voltado à proteção da impessoalidade, da continuidade administrativa e da profissionalização

do Estado. Ela assegura ao servidor independência funcional no exercício do cargo, protegendo não apenas a ele, mas também a própria Administração Pública e a coletividade.

Como observa Carvalho Filho (2020), a estabilidade busca resguardar a eficiência e a neutralidade administrativa, evitando que mudanças governamentais provoquem substituições massivas de servidores concursados por critérios meramente políticos (Carvalho Filho, 2020. p. 652).

A estabilidade, contudo, não possui caráter absoluto. A Emenda Constitucional nº 19/1998 ampliou as hipóteses de perda do cargo do servidor efetivo, estabelecendo mecanismos de responsabilização funcional voltados à busca por maior eficiência administrativa. Segundo Di Pietro (2022), ao implantar a administração gerencial, a reforma "buscou uma Administração voltada para o controle de resultados, para a eficiência e para a redução dos custos da máquina administrativa" (Di Pietro, 2022, p. 757). O desempenho contínuo passa, assim, a constituir o pilar de sustentação do vínculo funcional.

É pertinente, neste ponto, ponderar o impacto social que eventuais mudanças na estabilidade poderiam acarretar. A coletividade seria a principal afetada por uma eventual instabilidade na prestação dos serviços estatais. A Administração Pública deve atuar de forma permanente e imparcial, sem que alternâncias de governo gerem descontinuidade ou direcionamentos motivados por interesses políticos momentâneos. A ausência dessa garantia pode ampliar a influência de interesses externos sobre a atuação dos servidores, reduzindo sua autonomia funcional.

Por outro lado, a extinção da estabilidade representaria alteração significativa em uma garantia já prevista na Constituição, suscitando reflexões sobre possíveis impactos na segurança jurídica. Ao enfraquecer a proteção institucional dos servidores, abre-se espaço para maior vulnerabilidade a pressões políticas e privadas, o que pode comprometer a defesa do interesse público.

A perda do cargo do servidor público, por qualquer das hipóteses constitucionais, deve ser conduzida de forma transparente e sem margem a subjetividades ou

discricionariedade excessiva, garantida a ampla defesa e o contraditório. Não se trata apenas da ruptura de uma garantia constitucional individual, mas de um risco à continuidade dos serviços prestados e à preservação dos princípios que orientam a Administração Pública e, por isso, deve ser avaliada com cautela e responsabilidade.

A ausência de lei complementar federal que regulamente a perda de cargo por insuficiência de desempenho evidencia a fragilidade do instituto. Sem critérios nacionais objetivos, transparentes e uniformes, a legislação dos Estados pode resultar em subjetividades, perseguições políticas locais ou decisões influenciadas por interesses pessoais que divergem do interesse público, comprometendo a imparcialidade administrativa e a segurança funcional necessária ao exercício das atribuições estatais.

O debate contemporâneo não deve ser reduzido à simples oposição entre estabilidade e eficiência. O verdadeiro desafio jurídico e administrativo consiste na construção de modelos objetivos, transparentes e imparciais de avaliação de desempenho, capazes de compatibilizar eficiência administrativa, profissionalização da gestão pública e preservação das garantias institucionais asseguradas aos servidores públicos estáveis.

Sob enfoque constitucional, a estabilidade deve ser interpretada como garantia funcional: não visa blindar maus servidores, mas permitir que agentes públicos atuem segundo a lei, inclusive contra interesses ocasionais de governantes ou grupos econômicos.

4.1 A Perda do Cargo Público

Nos termos do art. 41, §1º, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, o servidor público estável poderá perder o cargo: por sentença judicial transitada em julgado; mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. E, nos termos do art. 169 da Constituição Federal, em razão de excesso de despesa com pessoal.

Alexandre de Moraes (2025) ensina que "basicamente, pode-se falar em três formas pelas quais o servidor público pode sair do cargo: exoneração, demissão e aposentadoria" (Moraes, 2025, p. 245). A exoneração não é penalidade, ela pode ser voluntária, a pedido do próprio servidor, ou de ofício: nesta última hipótese, quando se tratar de cargo em comissão ou função de confiança, a critério da Administração; no caso de servidores não estáveis, quando não satisfeitas as condições do estágio probatório ou quando, tendo tomado posse, não entrar em exercício no prazo estabelecido. A demissão, por outro lado, constitui penalidade decorrente da prática de ilícito administrativo e tem por efeito, desligar o servidor dos quadros do funcionalismo.

Quanto à exoneração de servidor como medida decorrente de excesso de despesa com pessoal, Di Pietro (2022) esclarece que ela somente poderá ocorrer depois que houver a redução de vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, a exoneração dos servidores não estáveis e a exoneração dos que adquiriram estabilidade sem concurso. Nesse caso, "o servidor dispensado fará jus a uma indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço e o cargo objeto da redução será extinto" (Di Pietro, 2022. p. 761).

A exoneração do servidor estável por desempenho insatisfatório permanece como uma das questões mais sensíveis e controvertidas do atual modelo de Direito Administrativo, envolvendo tensão constante entre a necessidade de eficiência e responsabilização funcional, de um lado, e a preservação da estabilidade como garantia institucional contra perseguições políticas, de outro.

Tramitou no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar nº 248/2003, que buscava regulamentar o dispositivo constitucional e disciplinar a perda de cargo público por insuficiência de desempenho. Trata-se de uma das propostas mais antigas e controversas em tramitação, tendo sido reiteradamente arquivada e desarquivada, sempre retornando à pauta quando se discutia a Reforma Administrativa. Atualmente, encontra-se arquivada. O debate sobre o tema também permeou a PEC 32/2020 e o PLP 116/2017, igualmente arquivados, evidenciando

forte resistência política, institucional e corporativa ao avanço legislativo na matéria.

Parte da doutrina sustenta que o instituto da estabilidade necessita de aperfeiçoamentos capazes de estimular maior meritocracia, produtividade e responsabilização funcional no serviço público. Sob essa perspectiva, a avaliação periódica de desempenho seria importante instrumento de gestão voltado à melhoria da qualidade da prestação estatal. Autores como Gustavo Binenbojm (2018) argumentam que a compatibilização entre estabilidade e meritocracia é não apenas possível, mas necessária para a construção de um serviço público verdadeiramente profissionalizado (Binenbojm, 2018, p. 198).

Por outro lado, há posicionamentos doutrinários que alertam para os riscos decorrentes da relativização excessiva da estabilidade. Irene Patrícia Nohara (2020) argumenta que mecanismos subjetivos de avaliação funcional podem fragilizar a autonomia técnica dos servidores públicos e ampliar interferências político-partidárias na Administração Pública, comprometendo princípios constitucionais como impessoalidade, legalidade e continuidade administrativa (Nohara, 2020, p. 312).

O principal desafio, portanto, não reside na extinção da estabilidade, mas no aperfeiçoamento dos mecanismos de avaliação, capacitação, responsabilização e gestão de desempenho, com critérios objetivos que preservem, simultaneamente, eficiência e imparcialidade na prestação do serviço público.

5 A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO

A avaliação de desempenho é ferramenta de gestão administrativa e de desenvolvimento institucional por meio da qual é possível acompanhar o rendimento funcional, identificar dificuldades e propor ações que viabilizem a excelência na prestação dos serviços públicos.

Para Idalberto Chiavenato (2004), a avaliação de desempenho consiste em:

> (...) uma apreciação sistemática do desempenho de cada pessoa, em função das atividades que ela desempenha, das metas e resultados

> a serem alcançados e do seu potencial de desenvolvimento. (...) é um processo que serve para julgar ou estimar o valor, a excelência e as qualidades de uma pessoa e, sobretudo, qual é a sua contribuição para o negócio da organização. (Chiavenato, 2004, p. 223)

Trata-se, portanto, de mecanismo de acompanhamento e controle administrativo que, no setor público, adquire características específicas, uma vez que a Administração está vinculada a princípios constitucionais – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – que balizam tanto a condução das avaliações quanto as consequências delas decorrentes.

A reforma administrativa teve como objetivo central transformar a Administração Pública burocrática em estrutura mais ágil, transparente e orientada para resultados. Fernando Luiz Abrucio (2007) analisa o novo modelo como resposta global à crise da burocracia tradicional, apontando que a introdução de mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados é uma das principais tendências para modernizar o Estado (Abrucio, 2007, p. 73).

Entretanto, passadas mais de duas décadas desde a inserção do princípio da eficiência no texto constitucional, a transformação esperada ainda não se concretizou plenamente na cultura organizacional da Administração Pública brasileira.

Na visão de Bulos (1998), a mudança exige novos sistemas de gestão para sua efetividade e, sobretudo, uma mudança de mentalidade dos administradores e da cultura organizacional, que muitas vezes permanece presa a velhos vícios e concepções burocráticos e patrimonialistas. Sem essa transformação, a avaliação de desempenho deixa de ser instrumento de desenvolvimento e torna-se, nas palavras do autor, "uma peça de ficção, ou pior, uma arma administrativa" (Bulos, 1998. p. 82).

Com a Reforma, a estabilidade do servidor público passou a ser condicionada à avaliação periódica do desempenho que, sendo insatisfatório, comprovado em processo administrativo, assegurados ampla defesa e contraditório, poderá resultar na perda do cargo efetivo. A exoneração nesse caso, prevista no art. 41, §1º, III, da

CF/1988, deverá ser disciplinada por lei complementar. No entanto, passados mais de vinte e cinco anos, a lei complementar referida no dispositivo ainda não foi aprovada, fragilizando a aplicabilidade do instituto e impedindo a implementação de critérios objetivos e uniformes em âmbito nacional.

Di Pietro (2022) e Bandeira de Mello (2024) ressaltam que a ausência, em âmbito federal, de lei complementar que defina critérios nacionais objetivos gera um vácuo normativo que abre margem para o arbítrio e compromete a isonomia no tratamento dos servidores de diferentes entes federativos.

Há quem sustente, por outro lado, que a elaboração da lei complementar poderia flexibilizar a estabilidade de forma a permitir sua utilização como instrumento de perseguição política, o que reforça a importância de critérios objetivos e da garantia incondicional de ampla defesa em qualquer procedimento de exoneração por desempenho insatisfatório.

Quando a avaliação de desempenho é desvirtuada de sua finalidade pedagógica, pode tornar-se instrumento de violência psicológica. Segundo Maeoka (2012), a avaliação periódica pode ser utilizada como instrumento de assédio moral, situação em que o superior hierárquico manipula indicadores para humilhar ou subjugar o subordinado. Esse fenômeno é descrito como "Efeito de Halo", no qual a simpatia ou a antipatia pessoal distorce a apreciação de todos os atributos avaliados.

Outro risco identificado é o da tendência central, situação em que o avaliador evita notas muito altas ou muito baixas para não se comprometer, esvaziando o sentido real da ferramenta – comportamento especialmente comum no serviço público, onde gestores ocupam cargos comissionados de livre nomeação e exoneração e tendem a evitar conflitos oriundos de avaliações desfavoráveis de seus pares, que no momento, sejam seus subordinados.

Diversos órgãos públicos têm utilizado sistemas de avaliação periódica de desempenho para acompanhar a produtividade e a qualidade do trabalho desenvolvido pelos servidores. Entretanto, na prática, essa avaliação normalmente tem servido para fins de progressão na carreira, estágio probatório e gratificação, e

não à perda do cargo estável. Tais sistemas consideram critérios como assiduidade, responsabilidade, produtividade, disciplina, relacionamento interpessoal e cumprimento de metas.

De acordo com Chiavenato (2004), a avaliação periódica de desempenho:

> (...) é um excelente meio pelo qual se localizam problemas de supervisão e gerência, de integração das pessoas à organização, de adequação da pessoa ao cargo, de localização de possíveis dissonâncias ou carências de treinamento e, consequentemente, estabelecer os meios e programas para eliminar ou neutralizar tais problemas. (Chiavenato, 2004. p. 223)

Nesse sentido, a avaliação de desempenho na Administração Pública é uma importante ferramenta de gestão para se encalçar a excelência dos serviços prestados à coletividade. Mas, para ser efetiva e eficiente, deve ser realizada com base em critérios objetivos pré-definidos, em observância à lei, minimizando subjetivismos e tendenciosidades que possam comprometer sua validade.

Deve observar, também, os princípios do contraditório, da ampla defesa, da impessoalidade e da publicidade. A avaliação periódica de desempenho é o que dá sentido prático à estabilidade: ela protege o servidor de perseguições políticas, mas também garante que ele se mantenha motivado e entregue um serviço de qualidade ao cidadão, que é o destinatário final da Administração.

No âmbito do serviço público federal, a União promoveu recentemente atualizações significativas na legislação referente ao servidor em estágio probatório, por meio do Decreto nº 12.374/2025. O diferencial desse modelo é a estruturação em ciclos obrigatórios aos doze, vinte e quatro e trinta e dois meses, e a introdução da avaliação 360 graus, que dilui o poder da chefia imediata ao incluir a percepção de pares e a autoavaliação.

Outra atualização relevante diz respeito ao sistema AvaliaGOV, plataforma digital que centraliza os dados e busca padronizar os critérios de avaliação em toda a Administração Pública Federal, vinculando a avaliação diretamente ao desempenho comprovado e a programas de desenvolvimento coordenados pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Para Neiva (2020), o foco excessivo no desempenho individual em processos que dependem de sinergia de equipes pode levar ao "esvaziamento da ação individual", desmotivando o servidor e deteriorando a qualidade do serviço prestado ao cidadão (Neiva, 2020, p. 95). A eficiência, portanto, somente é atingida quando a avaliação serve para mapear lacunas de conhecimento e promover a capacitação, e não quando é utilizada como mecanismo punitivo.

Chiavenato (2004) afirma que "uma organização de elevado desempenho começa com pessoas de elevado desempenho. E pessoas com elevado desempenho dependem de uma função de recursos humanos de alto desempenho" (Chiavenato, 2004, p. 7). É fundamental, nesse sentido, que o processo avaliativo seja transparente e participativo, envolvendo tanto avaliadores quanto avaliados na definição de metas e na análise dos resultados alcançados.

Conforme a literatura especializada e manuais de gestão pública (SEGER, 2013), a avaliação de desempenho persegue os seguintes objetivos fundamentais: identificação de carências de treinamento e necessidades de capacitação profissional; subsídio para processos de promoção e progressão na carreira; melhoria da qualidade do serviço público e da produtividade funcional; fornecimento de feedback constante para o aprimoramento de competências; e alinhamento das atividades do servidor às metas estratégicas da instituição.

Ressalte-se, ainda, que a falta de treinamento contínuo para os gestores e a ausência de sistemas de feedback em tempo real transformam a avaliação em evento burocrático anual, desprovido de impacto prático na melhoria da performance. A avaliação de desempenho deve ser compreendida como processo sistemático de aferição do valor e das competências do capital humano, e não como mero instrumento formal de cumprimento de determinação legal.

5.1 Cenário em Minas Gerais

Enquanto a lei complementar a que se refere o art. 41 da Constituição Federal não é aprovada, os Estados poderão exercer competência legislativa plena, conforme previsto no art. 24, §3º, da Constituição Federal.

O Estado de Minas Gerais buscou suprir a ausência da legislação federal por meio de normas específicas, editando a Lei Complementar nº 71/2003 e o Decreto nº 44.559/2007, que regulamentam a avaliação de desempenho no âmbito do Poder Executivo estadual.

A Lei Complementar nº 71/2003 institui a avaliação periódica de desempenho individual e disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável e do detentor de função pública na Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo. O Decreto nº 44.559/2007 regulamenta, especificamente, a Avaliação de Desempenho Individual do servidor estável ocupante de cargo efetivo.

O sistema mineiro opera por meio do Sistema de Avaliação de Desempenho (SISAD), que organiza os ciclos de Avaliação de Desempenho Individual (ADI) e a Avaliação Especial de Desempenho (AED). Diferente do modelo federal, que ainda busca uniformização, Minas Gerais já consolidou estrutura administrativa que utiliza o resultado das avaliações para definir promoções e progressões na carreira.

Atualizações realizadas entre 2024 e 2026 focaram na transparência das Comissões de Avaliação e na integração dos resultados com o Plano de Desenvolvimento Individual do Servidor (PDI), reforçando que a avaliação não deve ser punitiva, mas diagnóstico para a capacitação profissional do quadro funcional.

Quanto aos critérios de julgamento adotados, a Lei Complementar Estadual nº 71/2003 acrescenta, em relação ao PLP 248/2003, critérios de aproveitamento dos recursos e racionalização de processos e de capacidade de trabalho em equipe. Os conceitos de avaliação são: excelente (igual ou superior a noventa por cento da pontuação máxima), bom (igual ou superior a setenta por cento e inferior a noventa por cento), regular (igual ou superior a cinquenta por cento e inferior a setenta por cento) e insatisfatório (inferior a cinquenta por cento da pontuação máxima).

A avaliação individual ocorre anualmente, podendo o órgão ou entidade que dispuser de capacidade operacional adotar periodicidade semestral, ressalvada essa hipótese apenas para fins de perda de cargo público ou função pública.

De acordo com o art. 8º, V, da Lei Complementar nº 71/2003, o servidor público estável do Estado de Minas Gerais poderá perder o cargo se obtiver: dois conceitos sucessivos de desempenho insatisfatório; três conceitos interpolados de desempenho insatisfatório em cinco avaliações consecutivas; ou quatro conceitos interpolados de desempenho insatisfatório em dez avaliações consecutivas. Em todos esses casos, o servidor somente será exonerado após processo administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa.

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), juntamente com a Fundação João Pinheiro, editou a Resolução Conjunta SEPLAG/FJP nº 6.713/2008, disciplinando a metodologia para a Avaliação de Desempenho dos servidores em estágio probatório e a Avaliação de Desempenho Individual. Estudo realizado pela Fundação João Pinheiro aponta que o principal entrave ao serviço público não é a estabilidade em si, mas a deficiência na gestão de pessoas, materializada por avaliações que não conseguem ser fidedignas à realidade funcional do servidor.

No âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, foi editada a Resolução PGJ nº 04/2024, que estabelece a Avaliação de Desempenho Individual por Competências (ADIC), instrumento gerencial que busca identificar e mensurar o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes mobilizados pelo servidor para atingir os resultados da organização. Avalia critérios como conhecimento técnico, planejamento e organização e relacionamento interpessoal.

A experiência do MPMG traz à tona um risco crítico: se o avaliador não for devidamente treinado, critérios subjetivos como "atitude assertiva" podem ser distorcidos para punir servidores críticos ou que não se alinham politicamente à chefia, comprometendo a segurança da estabilidade e ferindo os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa.

O Judiciário mineiro também adota modelo fundamentado na gestão por competências, disciplinado pela Portaria Conjunta nº 829/PR/2019 e portarias posteriores que preservaram sua estrutura central. A Avaliação de Desempenho por Competências do Tribunal de Justiça de Minas Gerais foi concebida como instrumento de gestão voltado não apenas à aferição de resultados, mas também ao

desenvolvimento profissional dos servidores, em consonância com as diretrizes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Para os servidores em estágio probatório, a Portaria Conjunta nº 85/2006 estabelece a Avaliação Especial de Desempenho (AED), realizada em quatro etapas ao longo dos primeiros trinta meses de exercício do cargo efetivo.

A subjetividade dos critérios avaliativos, a concentração do poder de avaliação nas chefias imediatas e a necessidade de mecanismos mais participativos e transparentes são os principais desafios para que a avaliação de desempenho cumpra sua dupla função: promover a eficiência institucional e assegurar justiça e legitimidade na gestão da carreira dos servidores públicos. Uma avaliação focada exclusivamente em aspectos punitivos ignora que o serviço público é, por natureza, um trabalho colaborativo e coletivo, cujo resultado depende de uma sinergia que transcende o desempenho individual.

A avaliação de desempenho eficaz, portanto, pressupõe a integração entre processos avaliativos, programas de desenvolvimento profissional e objetivos estratégicos das organizações públicas. Essa abordagem integrada é essencial para que a meritocracia efetivamente contribua para a construção de um serviço público mais eficiente, profissional e orientado para as necessidades da sociedade brasileira.

6 CONCLUSÃO

A avaliação de desempenho consolidou-se, após a Emenda Constitucional nº 19/1998, como importante instrumento de concretização do princípio da eficiência na Administração Pública brasileira. A aferição periódica do desempenho funcional permite identificar deficiências administrativas e promover o aperfeiçoamento profissional do servidor, contribuindo para uma gestão pública mais eficiente no atendimento às demandas sociais.

Entretanto, a implementação desse modelo ainda enfrenta relevantes obstáculos estruturais e jurídicos. A Reforma Administrativa introduziu a possibilidade de perda do cargo público por insuficiência de desempenho, mas a ausência de regulamentação federal por meio de lei complementar – exigida pelo art. 41, §1º, III, da Constituição Federal – evidencia significativo vácuo normativo, capaz de

comprometer a segurança jurídica e a própria legitimidade do instituto. Embora alguns entes federativos, como o Estado de Minas Gerais, tenham avançado com legislações específicas, a inexistência de parâmetros nacionais uniformes mantém elevado grau de incerteza quanto aos limites e às garantias aplicáveis ao procedimento avaliativo.

A cultura administrativa brasileira ainda preserva traços burocráticos e personalistas, o que dificulta a adoção de avaliações verdadeiramente técnicas e objetivas. A subjetividade excessiva dos critérios avaliativos representa um risco concreto à estabilidade do servidor público, sobretudo porque avaliações conduzidas sem transparência, motivação adequada e controle efetivo podem transformar um instrumento de gestão em mecanismo de perseguição institucional ou interferência política.

A estabilidade não deve ser compreendida como privilégio corporativo, mas como garantia constitucional destinada à preservação da impessoalidade, da continuidade administrativa e da independência técnica do agente público. Sua finalidade é proteger o interesse público contra práticas arbitrárias e assegurar que o servidor exerça suas funções sem submissão indevida a pressões políticas ou econômicas.

Por essa razão, a avaliação periódica de desempenho somente se compatibiliza com o Estado Democrático de Direito quando estruturada sobre critérios objetivos, transparentes e previamente definidos, assegurados o contraditório, a ampla defesa e mecanismos de controle administrativo e judicial.

Elementos como produtividade, assiduidade, responsabilidade funcional, qualidade técnica e alcance de metas institucionais devem ser acompanhados de parâmetros claros e verificáveis, reduzindo margens de discricionariedade excessiva por parte da Administração.

Conclui-se que o principal desafio da Administração Pública não é apenas ampliar os mecanismos de avaliação de desempenho, mas garantir que eles sejam aplicados de forma objetiva, transparente e imparcial.

A busca pela eficiência administrativa não pode ocorrer às custas das garantias constitucionais asseguradas ao servidor público estável. Sem critérios claros, regulamentação adequada e capacitação dos avaliadores, a avaliação de desempenho pode deixar de cumprir sua finalidade de melhoria do serviço público e tornar-se instrumento de arbitrariedade, incompatível com os princípios que orientam a Administração Pública brasileira.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, edição especial comemorativa, p. 67-86, 2007.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2024.

BINENBOJM, Gustavo. U*ma teoria do direito administrativo*: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2018.

BRASIL [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 12.374, de 3 de março de 2025. Regulamenta a avaliação de desempenho de servidores em estágio probatório no âmbito federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF 4 mar. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos [...]. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 jun. 1998.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgInt no RMS 62.254/RS*. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Brasília, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula nº 21*. Brasília, DF 1963.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 237-270.

BULOS, Uadi Lammêgo. Reforma administrativa: primeiras impressões. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 214, p. 69-98, out./dez. 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2024.

CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de Pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

COSTIN, Claudia. *Administração Pública*. Rio de Janeiro: GEN Atlas, 2010. E-book. ISBN 9788595152281. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/ books/9788595152281/. Acesso em: 31 maio 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência administrativa na Constituição Federal. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 89, n. 777, p. 743-753, jul. 2000.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MAEOKA, Erika. *Assédio moral na administração pública*: da responsabilidade civil do Estado. Curitiba: Juruá, 2012.

MAIRINK, Carlos Henrique Passos. *Descomplicando o Projeto de Pesquisa*. Belo Horizonte: CaMaiK, 2018.

MAIRINK, Carlos Henrique Passos; HAMANAKA, Raíssa Yuri; SOARES, Filipi Miranda. *Manual para normalização de artigos científicos*. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: CaMaik, 2020.

MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42. ed. atual. por Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2020.

MINAS GERAIS. Decreto nº 44.559, de 29 de junho de 2007. Regulamenta a Avaliação de Desempenho Individual do servidor estável. *Diário Executivo de Minas Gerais*, Belo Horizonte, 30 jun. 2007.

MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 71, de 30 de julho de 2003. Institui a avaliação periódica de desempenho individual. *Diário Executivo de Minas Gerais*, Belo Horizonte, 31 jul. 2003.

MINAS GERAIS. Ministério Público. *Resolução PGJ nº 04, de 2024*. Estabelece a Avaliação de Desempenho Individual por Competências – ADIC. Belo Horizonte, 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. *Portaria Conjunta nº 829/PR/2019*. Disciplina a Avaliação de Desempenho por Competências dos servidores. Belo Horizonte, 2019.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional.* 41. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. ISBN 9786559777143. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/ reader/books/9786559777143/. Acesso em: 03 jun. 2026.

MORAES, Alexandre de. *Reforma Administrativa*. 4. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2001. E-book. ISBN 9788522474455. Disponível em: https://integrada. minhabiblioteca.com.br/reader/books /9788522474455/. Acesso em: 31 mai. 2026.

NEIVA, Elaine Rabelo. *Comportamento organizacional*: novas direções para uma estratégia de recursos humanos. Rio de Janeiro: Alta Books, 2020.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

SEGER. Governo do Estado do Espírito Santo. *Guia de Avaliação de Desempenho*. Vitória: SEGER, 2013.

TAVARES, André Ramos. A superação da doutrina tripartite dos "Poderes" do Estado. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 29, p. 66-71, out./dez. 1999.

A efetividade das políticas públicas de inclusão social para pessoas com deficiência no Brasil

Giovani Castorino de Oliveira[1]

Neiva dos Santos Andrade [2]

Roberta Salvático Vaz de Mello [3]

Resumo: A inclusão das pessoas com deficiência constitui tema de grande relevância jurídica e social no contexto brasileiro, especialmente diante da necessidade de concretização dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal de 1988, pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e pela Lei Brasileira de Inclusão. O presente estudo analisa a efetividade das políticas públicas voltadas à inclusão social das pessoas com deficiência no Brasil, investigando se os instrumentos normativos e administrativos existentes têm sido suficientes para garantir a concretização dos direitos fundamentais desse grupo. O objetivo geral consiste em examinar os avanços normativos, os desafios estruturais e os mecanismos destinados à promoção da inclusão social, da acessibilidade e da igualdade de oportunidades. A pesquisa possui natureza bibliográfica e documental, utilizando abordagem qualitativa, fundamentada na análise da Constituição Federal, da legislação infraconstitucional, de doutrina especializada e de artigos científicos relacionados ao tema. Os resultados demonstram que, apesar dos avanços legislativos observados nas últimas décadas, ainda persistem obstáculos relacionados à acessibilidade, à inclusão educacional, à inserção no mercado de trabalho, à fiscalização das políticas públicas e à superação das barreiras sociais e culturais. Conclui-se que a efetividade das políticas públicas inclusivas depende da atuação articulada entre Estado, iniciativa privada e sociedade civil, bem como do fortalecimento dos mecanismos de fiscalização, da ampliação dos investimentos públicos e da promoção de mudanças culturais capazes de assegurar a plena participação das pessoas com deficiência na vida social.

---

[1] Graduando em Direito da Faculdade Minas Gerais (FAMIG).

[2] Revisor. Docente da FAMIG: Especialista em Finanças Públicas pelo TCEMG (2018) e mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Minas Gerais (2010).

[3] Revisor. Docente da FAMIG: Doutora em Direito Privado pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, com bolsa Capes-Taxa (2021). Mestre em Direito Privado pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas (2014). Especialista em Direito Público pelo Centro Universitário Newton Paiva (2009).

Palavras-chave: direitos fundamentais; pessoa com deficiência; inclusão social; acessibilidade; políticas públicas.

The effectiveness of public policies on social inclusion for persons with disabilities in Brazil

Abstract: The inclusion of people with disabilities is a topic of great legal and social relevance in the Brazilian context, especially given the need to realize the fundamental rights guaranteed by the 1988 Federal Constitution, the International Convention on the Rights of Persons with Disabilities, and the Brazilian Inclusion Law. This study analyzes the effectiveness of public policies aimed at the social inclusion of people with disabilities in Brazil, investigating whether the existing normative and administrative instruments have been sufficient to guarantee the realization of the fundamental rights of this group. The general objective is to examine the normative advances, structural challenges, and mechanisms aimed at promoting social inclusion, accessibility, and equal opportunities. The research is bibliographic and documentary in nature, using a qualitative approach, based on the analysis of the Federal Constitution, infra-constitutional legislation, specialized doctrine, and scientific articles related to the topic. The results demonstrate that, despite the legislative advances observed in recent decades, obstacles related to accessibility, educational inclusion, insertion into the labor market, oversight of public policies, and overcoming social and cultural barriers still persist. It is concluded that the effectiveness of inclusive public policies depends on coordinated action between the State, the private sector, and civil society, as well as on strengthening oversight mechanisms, expanding public investments, and promoting cultural changes capable of ensuring the full participation of people with disabilities in social life.

Keywords: fundamental rights; person with disability; social inclusion; accessibility; public policies.

Recebido em: 09/julho/2024
Aprovado em:11/setembro/2026

INTRODUÇÃO

A inclusão das pessoas com deficiência representa um dos principais desafios enfrentados pelo Estado brasileiro na concretização dos direitos fundamentais e na promoção da igualdade material. Embora o ordenamento jurídico nacional tenha experimentado importantes avanços normativos nas últimas décadas, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Lei

Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, ainda são observadas dificuldades relacionadas à efetiva participação dessas pessoas nos diversos espaços sociais.

A proteção jurídica das pessoas com deficiência está diretamente associada aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da não discriminação. A Constituição Federal assegura direitos fundamentais que devem ser garantidos a todos os cidadãos, impondo ao Estado e à sociedade o dever de eliminar barreiras que dificultem o exercício da cidadania. Apesar disso, a permanência de obstáculos físicos, sociais, econômicos, educacionais e tecnológicos demonstra que a inclusão plena ainda não foi alcançada.

O problema que orienta esta pesquisa consiste em verificar em que medida as políticas públicas de inclusão das pessoas com deficiência têm sido efetivamente capazes de assegurar a concretização dos direitos fundamentais previstos no ordenamento jurídico brasileiro. A relevância do tema decorre da necessidade de avaliar não apenas a existência de normas protetivas, mas principalmente sua capacidade de produzir resultados concretos na vida das pessoas com deficiência.

Parte-se da hipótese de que, embora o Brasil possua um sistema normativo relativamente avançado em matéria de proteção dos direitos das pessoas com deficiência, a efetividade das políticas públicas inclusivas ainda encontra limitações decorrentes de fatores estruturais, culturais, econômicos e administrativos, comprometendo a plena realização dos direitos fundamentais garantidos pela legislação vigente.

O objetivo geral da pesquisa é analisar a efetividade das políticas públicas de inclusão das pessoas com deficiência no Brasil. Como objetivos específicos, busca-se examinar os fundamentos constitucionais da proteção às pessoas com deficiência; investigar a influência da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e da Lei Brasileira de Inclusão; analisar os desafios enfrentados na implementação das políticas públicas inclusivas; examinar o papel das instituições públicas e privadas na promoção da acessibilidade e da inclusão social; e propor medidas voltadas ao fortalecimento dessas políticas.

A pesquisa foi desenvolvida por meio de metodologia bibliográfica e documental, utilizando abordagem qualitativa. Foram analisados dispositivos constitucionais, legislação infraconstitucional, tratados internacionais incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, obras doutrinárias especializadas e artigos científicos publicados em periódicos jurídicos e acadêmicos relacionados ao tema.

A estrutura do trabalho encontra-se organizada em cinco capítulos. O primeiro capítulo aborda os direitos fundamentais das pessoas com deficiência e seus fundamentos constitucionais. O segundo examina a efetividade das políticas públicas de inclusão no Brasil. O terceiro analisa mecanismos de fortalecimento dessas políticas, com enfoque na fiscalização, educação inclusiva, inclusão profissional e acessibilidade tecnológica. O quarto capítulo discute o papel das instituições públicas e privadas na promoção da inclusão social. O quinto apresenta estratégias destinadas ao aprimoramento das políticas públicas inclusivas. Por fim, são apresentadas as conclusões obtidas a partir da análise desenvolvida ao longo da pesquisa.

1 DIREITOS FUNDAMENTAIS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

1.1 Conceito de direitos fundamentais

Os direitos fundamentais constituem o conjunto de prerrogativas indispensáveis à garantia da dignidade da pessoa humana, assegurando condições mínimas para uma existência digna e para o pleno desenvolvimento do indivíduo na sociedade.

Tais direitos encontram-se positivados na Constituição Federal de 1988, especialmente em seu Título II, que trata dos direitos e garantias fundamentais.

Segundo Sarlet (2020, p. 59), “os direitos fundamentais podem ser compreendidos como posições jurídicas essenciais à proteção da dignidade humana, vinculando diretamente o Estado e irradiando efeitos sobre toda a ordem jurídica”.

Essa definição evidencia o caráter estruturante desses direitos no ordenamento jurídico brasileiro.

Além disso, os direitos fundamentais possuem natureza histórica, sendo fruto de lutas sociais e de processos de transformação política. Como destaca Bonavides (2014), esses direitos evoluíram ao longo do tempo, passando das liberdades individuais (primeira dimensão) para os direitos sociais (segunda dimensão) e, posteriormente, para os direitos de solidariedade (terceira dimensão).

No contexto das pessoas com deficiência, os direitos fundamentais assumem papel ainda mais relevante, pois visam garantir não apenas igualdade formal, mas igualdade material, por meio de políticas públicas e ações afirmativas.

Artigo publicado na Revista de Direito Constitucional contemporâneo aponta que "a efetivação dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência depende da adoção de medidas concretas que eliminem barreiras e promovam a inclusão social" (Oliveira; Silva, 2021).

Os direitos fundamentais representam a base normativa para a proteção das pessoas com deficiência, funcionando como instrumento essencial para garantir dignidade, igualdade e inclusão social. Sua compreensão é indispensável para a análise das políticas públicas inclusivas.

1.2 Direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo paradigma de proteção aos direitos fundamentais no Brasil, consolidando o Estado Democrático de Direito e ampliando significativamente o rol de direitos assegurados aos cidadãos.

No que se refere às pessoas com deficiência, a Constituição prevê dispositivos específicos voltados à sua proteção e inclusão. O artigo 3º estabelece como objetivo fundamental da República a promoção do bem de todos, sem preconceitos ou discriminações, enquanto o artigo 7º assegura direitos trabalhistas e o artigo 208 garante o acesso à educação.

De acordo com Moraes (2020, p. 45):

> [...]a Constituição de 1988 consagrou um modelo inclusivo, ao reconhecer a necessidade de tratamento diferenciado para grupos vulneráveis, visando à efetiva igualdade material". Isso demonstra

> que a Carta Magna não se limita à igualdade formal, mas busca promover justiça social.

Além disso, a Constituição impõe ao Estado o dever de implementar políticas públicas que assegurem a inclusão das pessoas com deficiência em diversos setores, como educação, saúde e trabalho.

Segundo artigo publicado na Revista Brasileira de Direito Público, "a Constituição de 1988 representa um marco na proteção dos direitos das pessoas com deficiência, ao estabelecer diretrizes para a construção de uma sociedade inclusiva" (Fernandes, 2020).

A Constituição Federal de 1988 desempenha papel central na proteção das pessoas com deficiência, ao estabelecer princípios e diretrizes que orientam a atuação do Estado e fundamentam a criação de políticas públicas inclusivas.

1.3 Princípio da dignidade da pessoa humana

O princípio da dignidade da pessoa humana constitui um dos fundamentos do Estado brasileiro, previsto no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal. Trata-se de um valor central que orienta a interpretação de todo o ordenamento jurídico.

Para Barroso (2018, p. 67), "a dignidade da pessoa humana representa o valor intrínseco de cada indivíduo, impondo ao Estado e à sociedade o dever de respeitar e promover condições adequadas de existência". Esse princípio assume especial relevância no contexto das pessoas com deficiência, que historicamente enfrentam situações de exclusão e marginalização.

A dignidade da pessoa humana exige não apenas a abstenção de condutas discriminatórias, mas também a adoção de medidas positivas que assegurem a inclusão social. Isso inclui a eliminação de barreiras físicas, comunicacionais e atitudinais.

Artigo recente aponta que "a dignidade da pessoa com deficiência está diretamente relacionada à sua autonomia e participação social, sendo dever do Estado garantir condições para sua plena realização" (Costa; Ramos, 2022).

O princípio da dignidade da pessoa humana é o alicerce da proteção jurídica das pessoas com deficiência, impondo a necessidade de ações concretas que promovam inclusão, autonomia e igualdade de oportunidades.

1.4 Princípio da igualdade e inclusão social

O princípio da igualdade, previsto no artigo 5º da Constituição Federal, estabelece que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Contudo, a igualdade deve ser compreendida em sua dimensão material, considerando as desigualdades existentes na sociedade.

Segundo Alexy (2008), a igualdade material exige tratamento diferenciado para aqueles que se encontram em situações desiguais, com o objetivo de promover justiça social. No caso das pessoas com deficiência, isso se traduz na adoção de políticas públicas específicas. A inclusão social está diretamente relacionada à concretização desse princípio, pois busca garantir a participação plena das pessoas com deficiência na sociedade.

De acordo com Sassaki (2010, p. 38), "a inclusão social consiste no processo pelo qual a sociedade se adapta para incluir todos os indivíduos, respeitando suas diferenças e promovendo igualdade de oportunidades".

Artigo publicado na Revista de Direitos Humanos destaca que "a efetivação da igualdade para pessoas com deficiência depende da eliminação de barreiras estruturais e da implementação de políticas inclusivas" (Pereira; Lima, 2021).

A igualdade material e a inclusão social são elementos essenciais para a efetivação dos direitos das pessoas com deficiência, exigindo ações concretas que reduzam desigualdades e promovam a participação social.

1.5 Proteção internacional dos direitos das pessoas com deficiência

A proteção dos direitos das pessoas com deficiência também se dá no âmbito internacional, especialmente por meio da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, adotada pela Organização das Nações Unidas em 2006.

Essa Convenção foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro com status de norma constitucional, representando um avanço significativo na proteção desses direitos.

Segundo Piovesan (2021, p. 123), "a Convenção inaugura um novo paradigma, ao reconhecer as pessoas com deficiência como sujeitos de direitos e não como objetos de assistência". Essa mudança de perspectiva é fundamental para a promoção da inclusão social.

Além disso, a Convenção estabelece diretrizes para a eliminação de barreiras e a garantia de acessibilidade, reforçando o dever dos Estados de promover políticas públicas inclusivas.

Artigo publicado na Revista Internacional de Direitos Humanos afirma que "a incorporação da Convenção fortaleceu o compromisso do Brasil com a inclusão e a proteção das pessoas com deficiência" (Almeida, 2020).

A proteção internacional amplia e fortalece os direitos das pessoas com deficiência, contribuindo para a construção de um sistema jurídico mais inclusivo e alinhado aos padrões globais de direitos humanos.

2 EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO BRASIL

2.1 Acesso das pessoas com deficiência à educação, saúde e trabalho

A efetivação das políticas públicas voltadas às pessoas com deficiência passa, necessariamente, pela garantia de acesso aos direitos sociais básicos, especialmente educação, saúde e trabalho. Tais direitos encontram respaldo na Constituição Federal de 1988, que assegura a todos o direito à igualdade e à dignidade da pessoa humana (Brasil, 1988).

No âmbito educacional, a inclusão das pessoas com deficiência tem avançado nas últimas décadas, sobretudo com a implementação de políticas de educação inclusiva. A Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015) estabelece que o sistema educacional deve ser inclusivo em todos os níveis, vedando a exclusão de alunos com

deficiência sob qualquer justificativa. Contudo, a realidade demonstra que ainda existem dificuldades estruturais e pedagógicas.

Segundo Mantoan (2015, p. 27), "a inclusão escolar exige uma transformação profunda no sistema educacional, não se limitando ao acesso físico, mas também à adaptação pedagógica e à formação dos professores". Isso evidencia que o simples ingresso na escola não garante a efetiva inclusão.

No campo da saúde, o Sistema Único de Saúde (SUS) prevê atendimento integral às pessoas com deficiência, incluindo reabilitação e acesso a tecnologias assistivas. No entanto, estudos recentes indicam que há desigualdade na oferta desses serviços, principalmente em regiões mais vulneráveis (Souza; Almeida, 2021).

Em relação ao mercado de trabalho, a Lei de Cotas (Lei nº 8.213/1991) representa um avanço importante ao obrigar empresas a contratarem pessoas com deficiência. Ainda assim, a inclusão profissional enfrenta obstáculos significativos, como preconceito, falta de acessibilidade e baixa qualificação decorrente de exclusão educacional prévia.

De acordo com artigo publicado na Revista Brasileira de Políticas Públicas, "a inserção da pessoa com deficiência no mercado de trabalho ainda ocorre de forma limitada, muitas vezes restrita ao cumprimento formal da legislação pelas empresas" (Santos; Pereira, 2022, p. 134).

Percebe-se que, embora existam mecanismos legais que assegurem o acesso à educação, saúde e trabalho, a efetividade dessas políticas ainda é limitada. A inclusão formal não se traduz, necessariamente, em inclusão material, evidenciando a necessidade de aprimoramento das políticas públicas e de mudança cultural.

2.2 Desafios sociais, econômicos e culturais na implementação das políticas públicas

A implementação das políticas públicas voltadas às pessoas com deficiência enfrenta uma série de desafios que vão além da legislação. Esses obstáculos estão diretamente relacionados a fatores sociais, econômicos e culturais que dificultam a concretização dos direitos previstos.

Entre os principais entraves, destacam-se as barreiras atitudinais, caracterizadas pelo preconceito e pela discriminação. Tais barreiras impedem a plena participação das pessoas com deficiência na sociedade, mesmo quando existem normas que garantem seus direitos.

Conforme destaca Sassaki (2010, p. 45), "a inclusão social depende não apenas de políticas públicas, mas de uma mudança de mentalidade da sociedade, que ainda tende a enxergar a deficiência sob uma perspectiva limitadora". Essa visão reforça a exclusão e compromete a eficácia das políticas inclusivas.

Além disso, fatores econômicos também desempenham papel relevante. A falta de investimento adequado em acessibilidade, educação inclusiva e programas de capacitação profissional limita o alcance das políticas públicas.

Artigo recente publicado na base SciELO aponta que "a insuficiência de recursos financeiros destinados à inclusão compromete a execução de políticas públicas, especialmente em municípios de menor porte" (Rodrigues; Costa, 2020).

Outro aspecto relevante é a desigualdade regional. Enquanto algumas regiões apresentam avanços significativos, outras ainda enfrentam carência de infraestrutura básica, o que impacta diretamente a qualidade dos serviços oferecidos às pessoas com deficiência.

Os desafios enfrentados demonstram que a efetividade das políticas públicas depende de fatores que vão além da legislação. É necessário enfrentar barreiras culturais, ampliar investimentos e reduzir desigualdades regionais para que a inclusão se torne uma realidade concreta.

2.3 Papel das instituições públicas e privadas na promoção da inclusão

A promoção da inclusão das pessoas com deficiência não é responsabilidade exclusiva do Estado, sendo também atribuída às instituições privadas e à sociedade civil. A atuação conjunta desses atores é essencial para a construção de uma sociedade mais inclusiva.

O Estado possui o dever de formular e implementar políticas públicas, bem como fiscalizar o cumprimento das normas existentes. Nesse sentido, a atuação dos órgãos públicos é fundamental para garantir a acessibilidade e a igualdade de oportunidades.

Por outro lado, a iniciativa privada desempenha papel relevante, especialmente no que diz respeito à inclusão no mercado de trabalho. A adoção de práticas inclusivas pelas empresas contribui para a efetivação dos direitos das pessoas com deficiência.

Segundo Carvalho (2018, p. 89), "a inclusão no ambiente corporativo exige não apenas o cumprimento da legislação, mas a adoção de uma cultura organizacional voltada à diversidade e à valorização das diferenças".

Além disso, organizações da sociedade civil têm contribuído significativamente para a promoção da inclusão, por meio de projetos sociais, campanhas de conscientização e defesa de direitos.

Artigo publicado na Revista de Direito Social destaca que "a atuação articulada entre Estado, empresas e sociedade civil é fundamental para superar os obstáculos à inclusão e promover a cidadania das pessoas com deficiência" (Ferreira, 2021, p. 210).

A inclusão efetiva depende da atuação conjunta de diferentes setores da sociedade. A cooperação entre poder público, iniciativa privada e sociedade civil é essencial para superar barreiras e promover a igualdade de oportunidades.

2.4 Estratégias para o fortalecimento das políticas públicas de inclusão

Diante dos desafios identificados, torna-se necessário adotar estratégias que fortaleçam as políticas públicas de inclusão das pessoas com deficiência. Essas medidas devem buscar não apenas ampliar o acesso aos direitos, mas também garantir sua efetiva concretização.

Entre as principais estratégias, destaca-se o aumento da fiscalização do cumprimento das normas existentes. A efetividade das leis depende de mecanismos eficientes de controle e sanção.

Outro ponto relevante é o investimento em educação inclusiva e capacitação profissional, visando preparar as pessoas com deficiência para o mercado de trabalho. Além disso, é fundamental promover campanhas de conscientização para combater o preconceito e estimular a inclusão social.

De acordo com Gugel (2016, p. 112), "a efetivação dos direitos das pessoas com deficiência exige políticas públicas integradas, que envolvam educação, trabalho, saúde e assistência social".

Artigos recentes também apontam a importância da tecnologia assistiva como instrumento de inclusão. Segundo estudo publicado na Revista de Políticas Públicas, "o uso de tecnologias acessíveis amplia a autonomia das pessoas com deficiência e favorece sua participação social" (Lima; Barros, 2022).

O fortalecimento das políticas públicas exige uma abordagem integrada, que envolva fiscalização, investimento e conscientização social. Somente com ações coordenadas será possível garantir a efetiva inclusão das pessoas com deficiência.

3 PERSPECTIVAS PARA O APRIMORAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

O reconhecimento dos direitos das pessoas com deficiência por meio da Constituição Federal de 1988, da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e da Lei Brasileira de Inclusão representa importante avanço jurídico no ordenamento brasileiro. Contudo, a existência de normas protetivas não é suficiente para assegurar a inclusão social efetiva, sendo indispensável a implementação de mecanismos concretos de fiscalização, educação inclusiva, inserção profissional e acessibilidade tecnológica.

Nesse contexto, o presente capítulo analisa perspectivas para o aprimoramento das políticas públicas inclusivas, destacando os desafios existentes e os instrumentos

capazes de promover maior efetividade aos direitos fundamentais das pessoas com deficiência.

3.1 Fiscalização e efetividade na aplicação das normas inclusivas

A existência de um robusto sistema normativo voltado à proteção das pessoas com deficiência representa um importante avanço no ordenamento jurídico brasileiro. Contudo, a mera previsão legal não é suficiente para assegurar a inclusão material, sendo indispensável a fiscalização eficaz para a concretização dos direitos garantidos.

A Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015) consolidou diversos direitos fundamentais da pessoa com deficiência, estabelecendo deveres ao Estado e à sociedade. Entretanto, a ausência de mecanismos rigorosos de fiscalização compromete sua efetividade.

Conforme leciona Sarlet (2020, p. 321), "os direitos fundamentais não se exaurem em sua previsão normativa, exigindo concretização por meio de políticas públicas efetivas e mecanismos institucionais de controle". Isso demonstra que a efetividade dos direitos depende diretamente da atuação estatal fiscalizatória.

No mesmo sentido, artigo publicado na Revista Brasileira de Políticas Públicas destaca que a deficiência na fiscalização das normas de acessibilidade é um dos principais fatores que impedem a plena inclusão social (Silva; Moraes, 2023).

Segundo Barroso (2020), a fiscalização eficiente constitui instrumento essencial para transformar direitos abstratos em direitos concretos.

Assim, órgãos como Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunais de Contas possuem papel essencial no controle da execução das políticas públicas, sobretudo no acompanhamento de verbas destinadas à acessibilidade e inclusão.

A fiscalização das políticas públicas inclusivas ocorre por diferentes mecanismos institucionais. O Ministério Público possui legitimidade para instaurar procedimentos administrativos, promover recomendações e ajuizar ações civis públicas destinadas à proteção dos direitos das pessoas com deficiência.

A Defensoria Pública atua na defesa individual e coletiva dos grupos vulneráveis, assegurando o acesso à justiça quando houver omissão estatal.

Os Tribunais de Contas exercem importante função de controle externo, verificando a correta aplicação dos recursos públicos destinados à acessibilidade e à inclusão social.

Além disso, a responsabilização dos gestores públicos por omissões administrativas representa importante instrumento para garantir a efetividade das normas inclusivas e evitar que os direitos permaneçam apenas no plano formal.

Percebe-se, portanto, que a legislação brasileira é avançada, porém sua aplicação ainda enfrenta limitações estruturais e institucionais. A fiscalização contínua e rigorosa é condição indispensável para garantir a efetividade das políticas públicas inclusivas.

A proteção jurídica da pessoa com deficiência já existe de forma consolidada, mas sua concretização depende de fiscalização real e contínua. Sem controle efetivo, a norma tende a permanecer apenas no plano formal, comprometendo a inclusão social. Educação inclusiva como instrumento de transformação social

A educação inclusiva representa um dos principais instrumentos de transformação social, pois possibilita a construção de uma sociedade mais igualitária e acessível.

A Constituição Federal de 1988 assegura o direito à educação como direito social fundamental, devendo ser garantido em igualdade de condições para todos.

A Lei Brasileira de Inclusão reforça essa garantia ao determinar a obrigatoriedade do sistema educacional inclusivo em todos os níveis.

Segundo Mantoan (2015, p. 39), “a inclusão escolar não é apenas inserir o aluno na escola, mas transformar a escola para atender a diversidade humana”.

Tal perspectiva evidencia que a inclusão exige reestruturação pedagógica, formação docente e adaptação curricular.

Estudo publicado na Revista Educação Especial demonstra que a permanência do aluno com deficiência no ambiente escolar ainda enfrenta desafios relacionados à falta de profissionais capacitados e recursos pedagógicos adequados (Fernandes; Lopes, 2022).

Além disso, a educação inclusiva possui impacto direto na futura inserção profissional dessas pessoas, contribuindo para redução da desigualdade social.

Freire (1996) destaca que a educação é instrumento de emancipação humana e transformação da realidade social.

Dessa forma, investir na educação inclusiva significa fortalecer a autonomia, cidadania e dignidade das pessoas com deficiência.

A inclusão educacional constitui base estrutural para a efetivação de outros direitos fundamentais. Sem educação inclusiva de qualidade, a inclusão social torna-se limitada e incompleta.

A educação, assim, é um direito fundamental social previsto no artigo 205 da Constituição Federal, sendo instrumento indispensável para promoção da cidadania e redução das desigualdades sociais.

Conforme José Afonso da Silva (2014), a educação representa pressuposto para o exercício dos demais direitos fundamentais, uma vez que possibilita o desenvolvimento pleno da pessoa humana.

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência reforça esse entendimento ao determinar que os Estados assegurem sistema educacional inclusivo em todos os níveis.

Nesse cenário, destaca-se o Atendimento Educacional Especializado (AEE), destinado a complementar a formação dos estudantes com deficiência, promovendo condições adequadas de aprendizagem e participação escolar.

Contudo, apesar dos avanços normativos, persistem obstáculos estruturais significativos, tais como a insuficiência de profissionais especializados, a deficiência

na formação docente, a escassez de recursos pedagógicos acessíveis e a ausência de adaptações arquitetônicas em diversas instituições de ensino.

Tais fatores demonstram que a efetividade da educação inclusiva depende não apenas da existência de legislação protetiva, mas também de investimentos públicos permanentes e da implementação de políticas educacionais adequadas.

3.2 Inclusão no mercado de trabalho e autonomia econômica

O trabalho possui relevância central na construção da dignidade humana, autonomia econômica e participação social.

No caso das pessoas com deficiência, a inserção profissional representa importante instrumento de inclusão e reconhecimento social.

Conforme ensina Gugel (2016, p. 87), "a contratação da pessoa com deficiência deve ser compreendida como inclusão social e não apenas cumprimento legal". Pesquisa publicada na Revista de Direito do Trabalho aponta que grande parte das contratações ocorre sem adaptação do ambiente laboral, comprometendo a permanência e desenvolvimento profissional desses trabalhadores (Martins; Soares, 2023).

Além disso, a falta de qualificação profissional também representa obstáculo relevante, muitas vezes decorrente de exclusão educacional anterior.

Nesse contexto, políticas públicas de capacitação profissional tornam-se indispensáveis.

Segundo Delgado (2019), o trabalho é mecanismo de afirmação da dignidade humana e integração social.

A inclusão no mercado de trabalho deve ultrapassar a lógica formal de contratação e alcançar efetiva valorização profissional.

A inclusão laboral precisa ser compreendida como política de emancipação social. A autonomia econômica fortalece a cidadania e reduz a dependência social das pessoas com deficiência.

A Lei nº 8.213/1991, por meio da chamada Lei de Cotas, buscou ampliar a participação das pessoas com deficiência no mercado formal de trabalho. Contudo, a inclusão profissional ainda enfrenta resistência cultural e estrutural. Muitas empresas ainda tratam a contratação como mera obrigação normativa.

A Lei nº 8.213/1991, por meio do sistema de cotas, determina que empresas com cem ou mais empregados reservem percentual de seus cargos para pessoas com deficiência ou reabilitados da Previdência Social.

A finalidade da norma é reduzir desigualdades históricas de acesso ao mercado de trabalho e promover igualdade material de oportunidades. Entretanto, diversos estudos demonstram que a mera contratação não garante inclusão efetiva, sendo necessária a adoção de políticas voltadas à permanência, qualificação profissional e progressão na carreira.

Muitas organizações ainda encaram a contratação de pessoas com deficiência apenas como obrigação legal, sem desenvolver ambientes acessíveis e inclusivos. Como consequência, persistem dificuldades relacionadas à adaptação do ambiente laboral, ao preconceito institucional e às limitações de ascensão profissional.

Assim, a efetividade da inclusão laboral exige mudança cultural e não apenas cumprimento formal da legislação.

3.3 Tecnologia assistiva e acessibilidade como instrumentos de inclusão

A tecnologia assistiva tem se consolidado como importante ferramenta para promoção da autonomia e inclusão das pessoas com deficiência. Seu papel é ampliar capacidades funcionais e reduzir barreiras de participação social.

A Lei Brasileira de Inclusão reconhece expressamente a importância da tecnologia assistiva como instrumento de promoção da acessibilidade.

Segundo Bersch (2017, p. 22), “tecnologia assistiva é todo recurso ou serviço que amplia habilidades funcionais e promove independência”.

A acessibilidade tecnológica se tornou ainda mais relevante diante da digitalização de serviços públicos e privados.

Artigo científico publicado na Revista Ciência & Saúde Coletiva aponta que a exclusão digital constitui nova forma de exclusão social para pessoas com deficiência (Oliveira; Santos, 2022).

Além da tecnologia, a acessibilidade arquitetônica continua sendo fundamental para garantir mobilidade e participação social.

Conforme Sassaki (2010), a acessibilidade deve ser compreendida de forma ampla, abrangendo aspectos físicos, comunicacionais e tecnológicos.

A ausência de acessibilidade compromete o exercício pleno da cidadania.

Portanto, políticas públicas que incentivem tecnologia assistiva e acessibilidade são indispensáveis para fortalecer a inclusão. A inclusão contemporânea exige acessibilidade ampla e integrada. A tecnologia assistiva não é um benefício secundário, mas instrumento essencial de concretização de direitos fundamentais.

A transformação digital ampliou significativamente o acesso da população aos serviços públicos e privados. Entretanto, quando plataformas eletrônicas não observam critérios de acessibilidade, acabam criando novas formas de exclusão social.

Nesse contexto, a acessibilidade digital deve ser compreendida como requisito indispensável para o exercício da cidadania, abrangendo sites governamentais, aplicativos móveis, sistemas bancários, plataformas educacionais e demais ambientes virtuais utilizados pela população.

A ausência de acessibilidade digital pode gerar responsabilidade administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela prestação dos serviços. Além disso, o avanço da inteligência artificial impõe novos desafios à inclusão, exigindo que tecnologias emergentes sejam desenvolvidas de forma compatível com os princípios da acessibilidade universal e da igualdade material.

Dessa forma, a tecnologia deve ser utilizada como instrumento de redução das desigualdades e não como fator de ampliação das barreiras sociais.

4 O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS NA PROMOÇÃO DA ACESSIBILIDADE E INCLUSÃO SOCIAL

4.1 A atuação do Estado na promoção da acessibilidade e inclusão social

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a dignidade da pessoa humana e a igualdade como fundamentos essenciais do Estado Democrático de Direito. Nesse contexto, compete ao poder público promover políticas públicas capazes de assegurar a inclusão social das pessoas com deficiência, garantindo acesso efetivo aos direitos fundamentais.

A atuação estatal manifesta-se por meio da elaboração de leis, implementação de programas sociais e fiscalização do cumprimento das normas de acessibilidade. A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) consolidou diversos direitos relacionados à acessibilidade, mobilidade urbana, educação, saúde e inclusão profissional.

Segundo Piovesan (2021, p. 81), "a efetivação dos direitos fundamentais exige atuação positiva do Estado, especialmente em relação aos grupos historicamente vulnerabilizados". Dessa forma, o Estado não deve apenas reconhecer direitos formalmente, mas também garantir mecanismos concretos para sua efetivação.

Além disso, políticas públicas voltadas à acessibilidade urbana possuem relevância significativa para promoção da cidadania. A adaptação de espaços públicos, transporte coletivo e prédios governamentais constitui medida indispensável para assegurar autonomia e participação social das pessoas com deficiência.

Conforme destaca Sarlet (2020), a ausência de acessibilidade compromete diretamente o exercício dos direitos fundamentais, uma vez que impede a plena integração social do indivíduo. Nesse sentido, a atuação estatal deve ocorrer de maneira contínua e eficiente.

Artigo científico publicado na Revista Brasileira de Direitos Fundamentais aponta que "a deficiência estrutural das cidades brasileiras ainda representa obstáculo relevante à concretização da inclusão social" (Melo; Costa, 2022, p. 97).

Percebe-se que o Estado possui papel central na promoção da acessibilidade e inclusão social. Entretanto, a efetividade dessas medidas depende de investimentos públicos, fiscalização adequada e compromisso institucional com a concretização dos direitos das pessoas com deficiência.

A atuação estatal revela-se indispensável para garantia da inclusão social das pessoas com deficiência. Contudo, apesar dos avanços legislativos, ainda existem limitações estruturais e administrativas que dificultam a efetivação plena dos direitos fundamentais, exigindo maior comprometimento do poder público.

4.2 A responsabilidade das instituições privadas na promoção da inclusão

As instituições privadas também desempenham função relevante na promoção da acessibilidade e inclusão social das pessoas com deficiência. A responsabilidade social das empresas vai além do mero cumprimento formal da legislação, exigindo adoção de práticas efetivamente inclusivas.

A Lei nº 8.213/1991, conhecida como Lei de Cotas, estabeleceu a obrigatoriedade de contratação de pessoas com deficiência por empresas com determinado número de empregados. Tal medida representou importante avanço na inclusão profissional e combate à exclusão social.

Entretanto, muitos obstáculos ainda persistem no ambiente corporativo, especialmente relacionados ao preconceito, ausência de adaptação estrutural e dificuldades de acessibilidade. Segundo Sassaki (2010, p. 76), "a inclusão depende da eliminação das barreiras físicas, comunicacionais e atitudinais que limitam a participação social das pessoas com deficiência".

Além da inclusão no mercado de trabalho, as instituições privadas possuem responsabilidade na promoção da acessibilidade em estabelecimentos comerciais, instituições financeiras, universidades e serviços privados em geral. Pesquisa

publicada na Revista de Direito Social afirma que “a inclusão promovida pela iniciativa privada contribui diretamente para fortalecimento da cidadania e redução das desigualdades sociais” (Ferreira; Lima, 2021, p. 133).

A adoção de políticas internas voltadas à diversidade e inclusão também fortalece a valorização da dignidade humana no ambiente empresarial. Nesse sentido, a inclusão deve ser compreendida como instrumento de transformação social e promoção da igualdade.

As instituições privadas possuem papel fundamental na construção de uma sociedade mais inclusiva. A promoção da acessibilidade e igualdade de oportunidades exige mudança cultural nas organizações, superando práticas discriminatórias ainda presentes no ambiente social e corporativo.

4.3 A cooperação entre Estado, iniciativa privada e sociedade civil

A promoção da inclusão social das pessoas com deficiência exige atuação conjunta entre Estado, iniciativa privada e sociedade civil. A cooperação institucional fortalece a implementação das políticas públicas e amplia a efetividade das ações inclusivas.

As organizações da sociedade civil exercem importante função na defesa dos direitos das pessoas com deficiência, atuando por meio de projetos sociais, campanhas educativas e fiscalização das políticas públicas.

Segundo Gugel (2016, p. 118), “a inclusão social somente será efetiva mediante atuação integrada dos diversos setores da sociedade”. Isso demonstra que a responsabilidade pela inclusão não pode ser atribuída exclusivamente ao Estado.

Além disso, as parcerias entre instituições públicas e privadas têm contribuído para desenvolvimento de programas de capacitação profissional, inclusão educacional e acessibilidade tecnológica.

Artigo científico publicado na Revista de Políticas Públicas destaca que “a cooperação entre diferentes instituições fortalece mecanismos de inclusão e amplia a proteção dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência” (Barros; Silva,

2023, p. 61). Outro aspecto relevante refere-se à conscientização social. A participação da sociedade civil no combate ao preconceito e à discriminação representa instrumento essencial para construção de uma cultura inclusiva.

A inclusão social das pessoas com deficiência depende da atuação articulada entre Estado, instituições privadas e sociedade civil. A cooperação entre esses setores possibilita maior efetividade das políticas públicas e contribui para redução das desigualdades sociais.

5 MEDIDAS E ESTRATÉGIAS PARA O FORTALECIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

5.1 Fortalecimento da fiscalização e efetividade das políticas públicas

Apesar da existência de normas jurídicas voltadas à proteção das pessoas com deficiência, muitos direitos ainda não são plenamente efetivados. Nesse cenário, torna-se necessária a ampliação dos mecanismos de fiscalização das políticas públicas inclusivas.

A efetividade da legislação depende da atuação eficiente dos órgãos públicos responsáveis pelo controle e fiscalização do cumprimento das normas relacionadas à acessibilidade, inclusão profissional e educação inclusiva.

Segundo Sarlet (2020, p. 224), “os direitos fundamentais sociais exigem prestações concretas do Estado, não se limitando à simples previsão normativa”. Dessa forma, a ausência de fiscalização adequada compromete diretamente a concretização dos direitos garantidos pela legislação.

Além disso, é necessário ampliar investimentos em infraestrutura acessível e adaptação dos serviços públicos, garantindo condições adequadas de inclusão social.

Artigo publicado na Revista Brasileira de Administração Pública aponta que “a deficiência na fiscalização das políticas públicas reduz significativamente sua efetividade prática” (Oliveira; Souza, 2022, p. 145).

A criação de mecanismos mais eficientes de monitoramento e responsabilização representa medida indispensável para assegurar cumprimento efetivo das políticas inclusivas.

O fortalecimento das políticas públicas exige fiscalização eficiente e atuação concreta do Estado. A existência de normas jurídicas, isoladamente, não garante inclusão efetiva, sendo indispensável ampliar mecanismos de controle e implementação prática dos direitos assegurados às pessoas com deficiência. Educação inclusiva e conscientização social como instrumentos de transformação

A educação inclusiva constitui instrumento essencial para promoção da igualdade e inclusão social das pessoas com deficiência. O acesso à educação possibilita desenvolvimento da autonomia, qualificação profissional e participação social em condições de igualdade.

A Lei Brasileira de Inclusão estabelece que o sistema educacional deve assegurar condições adequadas de acesso, permanência e aprendizagem, vedando práticas discriminatórias.

Segundo Mantoan (2015, p. 58), “a inclusão escolar exige transformação estrutural do sistema educacional, superando modelos excludentes historicamente consolidados”.

Entretanto, ainda existem dificuldades relacionadas à infraestrutura das instituições de ensino, formação de professores e adaptação pedagógica. Essas limitações comprometem a efetividade da educação inclusiva.

Além disso, campanhas de conscientização social são fundamentais para combater preconceitos e promover respeito à diversidade. A persistência de barreiras atitudinais representa um dos principais obstáculos à inclusão plena.

Pesquisa publicada na Revista Educação Especial afirma que “a conscientização da sociedade contribui significativamente para redução da discriminação e fortalecimento da cultura inclusiva” (Alves; Pereira, 2021, p. 109).

A educação inclusiva e a conscientização social possuem papel essencial na promoção da inclusão das pessoas com deficiência. A transformação cultural da sociedade constitui medida indispensável para superação do preconceito e fortalecimento da igualdade material.

Tecnologia assistiva e acessibilidade como instrumentos de inclusão

A tecnologia assistiva representa importante instrumento para promoção da autonomia e inclusão social das pessoas com deficiência. O desenvolvimento de recursos tecnológicos acessíveis amplia oportunidades educacionais, profissionais e sociais.

A Lei Brasileira de Inclusão reconhece a importância da acessibilidade tecnológica, assegurando às pessoas com deficiência o direito ao acesso à informação e comunicação em igualdade de condições.

Segundo Bersch (2017, p. 44), "a tecnologia assistiva permite ampliar capacidades funcionais e promover independência social das pessoas com deficiência".

Além disso, a ampliação da acessibilidade digital tornou-se ainda mais relevante diante da crescente utilização de serviços eletrônicos e plataformas digitais. A ausência de adaptação tecnológica pode gerar novas formas de exclusão social.

Artigo científico publicado na Revista Ciência & Tecnologia Social aponta que "a acessibilidade digital constitui requisito essencial para efetivação da inclusão social contemporânea" (Lima; Soares, 2022, p. 88).

Dessa forma, investimentos em tecnologia assistiva e acessibilidade representam medidas fundamentais para fortalecimento das políticas públicas inclusivas e promoção da cidadania.

A tecnologia assistiva e a acessibilidade digital constituem instrumentos indispensáveis para inclusão social das pessoas com deficiência. O avanço tecnológico deve ser utilizado como mecanismo de redução das desigualdades e fortalecimento dos direitos fundamentais.

6 CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo analisar a efetividade das políticas públicas de inclusão das pessoas com deficiência no Brasil, examinando os direitos fundamentais envolvidos, os desafios enfrentados na implementação das políticas inclusivas e as estratégias necessárias para ampliar sua concretização.

A presente pesquisa teve como objetivo analisar a efetividade das políticas públicas de inclusão das pessoas com deficiência no Brasil, considerando os avanços normativos conquistados nas últimas décadas e os desafios ainda existentes para a concretização dos direitos fundamentais.

A investigação demonstrou que a Constituição Federal de 1988 inaugurou um modelo de proteção baseado nos princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade material e da não discriminação, posteriormente fortalecido pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e pela Lei Brasileira de Inclusão. Esses instrumentos consolidaram importantes garantias jurídicas destinadas à promoção da cidadania e da participação social das pessoas com deficiência.

Verificou-se, contudo, que a existência de um sistema normativo protetivo não é suficiente para assegurar a efetividade dos direitos reconhecidos formalmente. Persistem dificuldades relacionadas à acessibilidade urbana e digital, à inclusão educacional, à inserção e permanência no mercado de trabalho, à insuficiência de investimentos públicos e à permanência de barreiras culturais que limitam a participação social das pessoas com deficiência.

A análise das políticas públicas revelou que sua eficácia depende da atuação conjunta de diversos atores sociais. O poder público possui papel central na formulação, implementação e fiscalização dessas políticas, enquanto a iniciativa privada e a sociedade civil desempenham funções relevantes na construção de ambientes inclusivos e acessíveis. A cooperação institucional mostra-se indispensável para a superação das desigualdades ainda existentes.

Também se constatou que mecanismos de fiscalização mais eficientes, investimentos em educação inclusiva, fortalecimento da acessibilidade tecnológica, ampliação das oportunidades de qualificação profissional e desenvolvimento de campanhas de conscientização representam medidas essenciais para ampliar a efetividade das políticas públicas voltadas às pessoas com deficiência.

Diante disso, confirma-se a hipótese inicialmente formulada de que, apesar dos avanços legislativos e institucionais observados no Brasil, a concretização dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência ainda enfrenta obstáculos significativos. A efetiva inclusão social exige não apenas o reconhecimento formal dos direitos, mas a implementação de ações concretas capazes de transformar a realidade social e garantir igualdade de oportunidades.

Conclui-se, portanto, que o fortalecimento das políticas públicas inclusivas constitui condição indispensável para a construção de uma sociedade mais justa, democrática e comprometida com a promoção da dignidade humana, assegurando às pessoas com deficiência o pleno exercício da cidadania e a participação em igualdade de condições em todos os espaços da vida social.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, Rodrigo da Silva. A proteção internacional das pessoas com deficiência e seus reflexos no Brasil. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 17,

ALVES, Fernanda; PEREIRA, Juliana. Educação inclusiva e conscientização social. *Revista Educação Especial*, Santa Maria (RS) v. 34, n. 1, p. 100-115, 2021.

BARROS, Mariana; SILVA, Ricardo. Cooperação institucional e inclusão social das pessoas com deficiência. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís (MA), v. 27, n. 2, p. 55-70, 2023.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

BERSCH, Rita. *Introdução à tecnologia assistiva*. Porto Alegre: CEDI, 2017.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

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

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

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União,* Brasília, DF, 25 jul. 1991.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional*. 25. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

COSTA, Mariana; RAMOS, Felipe. Dignidade da pessoa humana e inclusão social das pessoas com deficiência. Revista Jurídica Contemporânea, Rio de Janeiro (RJ), v. 6, n. 1, p. 88-105, 2022.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019.

FERNANDES, Juliana; LOPES, Ricardo. Educação inclusiva e desafios estruturais no ensino brasileiro. *Revista Educação Especial*, Santa Maria (RS), v. 35, n. 2, p. 45-61, 2022.

FERNANDES, Ricardo. Direitos fundamentais e inclusão social na Constituição de 1988. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, v. 18, n. 70, p. 101-120, 2020.

FERREIRA, Lucas. A atuação conjunta entre Estado e sociedade na inclusão das pessoas com deficiência. *Revista de Direito Social*, [S.l.], v. 21, n. 3, p. 200-215, 2021.

FERREIRA, Lucas; LIMA, André. Inclusão social e responsabilidade das instituições privadas. *Revista de Direito Social*, [S.l.], v. 22, n. 1, p. 120-138, 2021.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GUGEL, Maria Aparecida. *Pessoas com deficiência e o direito ao trabalho*. São Paulo: LTr, 2016.

LIMA, Ana Paula; BARROS, Carlos Eduardo. Tecnologia assistiva e inclusão social: desafios contemporâneos. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís (MA), v. 26, n. 2, p. 150-168, 2022.

LIMA, Eduardo; SOARES, Patrícia. Acessibilidade digital e inclusão social contemporânea. *Revista Ciência & Tecnologia Social,* Brasília (DF), v. 14, n. 2, p. 80-95, 2022.

MANTOAN, Maria Teresa Eglér. *Inclusão escolar*: o que é? por quê? como fazer? 2. ed. São Paulo: Moderna, 2015.

MARTINS, Rafael; SOARES, Patrícia. Inclusão profissional e permanência da pessoa com deficiência no mercado de trabalho. *Revista de Direito do Trabalho*, São Paulo, v. 49, n. 1, p. 88-106, 2023.

MELO, Renato; COSTA, Felipe. Acessibilidade urbana e efetividade dos direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais*, [S.l.], v. 18, n. 2, p. 90-105, 2022.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020. n. 2, p. 45-60, 2020.

OLIVEIRA, Camila; SANTOS, Bruno. Inclusão digital e acessibilidade tecnológica para pessoas com deficiência. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 8, p. 3112-3124, 2022.

OLIVEIRA, João; SILVA, Marcos. Direitos fundamentais e inclusão das pessoas com deficiência. *Revista de Direito Constitucional Contemporâneo*, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 77-95, 2021.

OLIVEIRA, Rafael; SOUZA, Camila. Fiscalização das políticas públicas inclusivas no Brasil. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, p. 140-152, 2022.

PEREIRA, Luiz; LIMA, Renato. Igualdade material e inclusão social das pessoas com deficiência. *Revista de Direitos Humanos*, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 55-72, 2021.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

RODRIGUES, Carla; COSTA, Eduardo. Políticas públicas e inclusão social: desafios na implementação. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 1023-1032, 2020.

SANTOS, Paulo; PEREIRA, André. Inclusão no mercado de trabalho de pessoas com deficiência no Brasil. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, DF v. 12, n. 1, p. 120-140, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2020.

SASSAKI, Romeu Kazumi. *Inclusão*: construindo uma sociedade para todos. 8. ed. Rio de Janeiro: WVA, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, Marcelo; MORAES, Fernanda. Fiscalização de políticas públicas inclusivas no Brasil. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, DF, v. 13, n. 2, p. 101-120, 2023.

SOUZA, Daniela; ALMEIDA, Roberto. Acesso à saúde da pessoa com deficiência no Brasil. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 55, p. 1-10, 2021.

A prorrogação dos prazos do georreferenciamento rural e seus impactos na segurança jurídica fundiária

Gisele Pinto dos Santos [1]

Neiva dos Santos Andrade [2]

Roberta Salvático Vaz de Mello [3]

Resumo: O presente artigo analisa os impactos jurídicos da prorrogação dos prazos do georreferenciamento dos imóveis rurais sobre a segurança jurídica fundiária no Brasil. O problema central reside na tensão entre a necessidade de preservar a continuidade das transações imobiliárias rurais e a consolidação de um sistema registral plenamente baseado na precisão geoespacial. O objetivo é examinar se a flexibilização normativa promovida pelo Decreto nº 12.689/2025 compromete os princípios da segurança jurídica, da especialidade objetiva e da função social da propriedade. A pesquisa adota abordagem qualitativa e método hipotético-dedutivo, com revisão bibliográfica e análise normativa. As principais normas analisadas são a Lei nº 10.267/2001, que instituiu o georreferenciamento dos imóveis rurais, o Decreto nº 12.689/2025, que prorrogou os prazos para sua exigibilidade, e a Recomendação CN-CNJ nº 56/2026, introduzida como mecanismo de mitigação dos riscos decorrentes da flexibilização regulatória. Conclui-se que a prorrogação produz efeitos ambivalentes: preserva a continuidade das transações imobiliárias rurais, mas posterga a consolidação de um modelo registral fundado na precisão geoespacial, comprometendo temporariamente a segurança jurídica fundiária. O fortalecimento definitivo desta dependerá da efetiva universalização do georreferenciamento e da integração entre cadastro, registro e gestão territorial.

Palavras-chave: georreferenciamento rural; segurança jurídica fundiária; registro de imóveis; decreto nº 12.689/2025; regularização fundiária.

---

[1] Graduanda do Curso de Direito da Faculdade Minas Gerais (FAMIG).

[2] Revisor. Docente da FAMIG: Especialista em Finanças Públicas pelo TCEMG (2018) e mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Minas Gerais (2010).

[3] Revisor. Docente da FAMIG: Doutora em Direito Privado pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, com bolsa Capes-Taxa (2021). Mestre em Direito Privado pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas (2014). Especialista em Direito Público pelo Centro Universitário Newton Paiva (2009).

The extension of deadlines for rural georeferencing and its impacts on land tenure legal certainty

Abrastract: This article analyzes the legal impacts of the extension of rural georeferencing deadlines, as promoted by Decree No. 12,689/2025, on land legal certainty in Brazil. Based on an examination of the real estate registration system and the legal framework governing rural property, the paper describes the georeferencing model established by Law No. 10,267/2001, identifies the practical obstacles that hindered its universalization, and critically analyzes the innovations introduced by the decree, particularly the unification of the georeferencing certification requirement deadline to November 20, 2029. The study also examines Recommendation CN-CNJ No. 56/2026, which reinstated neighbor consent as a registry control mechanism during the transition period. The research adopts a qualitative approach with a hypothetical-deductive method, based on bibliographic review and normative analysis. The conclusion is that the extension of deadlines produces ambivalent effects: while it preserves the continuity of rural real estate transactions, it postpones the consolidation of a registration model fully based on geospatial precision, temporarily undermining land legal certainty.

Keywords: rural georeferencing; land legal certainty; real estate registry; decree nº. 12.689/2025; land regularization.

Recebido em: 09/julho/2026
Aprovado em:03/setembro/2026

1 INTRODUÇÃO

A segurança jurídica fundiária constitui pressuposto indispensável para a estabilidade das relações patrimoniais, para a efetivação do direito de propriedade e para o desenvolvimento econômico sustentável. No âmbito dos imóveis rurais, essa segurança encontra-se diretamente relacionada à capacidade do sistema registral de representar, com fidelidade, a realidade física e jurídica das propriedades, permitindo a adequada individualização dos imóveis e a prevenção de conflitos dominiais.

Historicamente, a identificação dos imóveis rurais no Brasil foi marcada por descrições imprecisas, baseadas em referências naturais, confrontações genéricas e marcos físicos sujeitos a alterações ao longo do tempo. Essa realidade favoreceu sobreposições territoriais, conflitos possessórios e insegurança quanto à titularidade das áreas, comprometendo a confiabilidade do sistema registral.

Para superar tais deficiências, a Lei nº 10.267/2001 introduziu o georreferenciamento dos imóveis rurais, exigindo sua identificação por meio de memorial descritivo georreferenciado, elaborado por profissional habilitado e certificado pelo INCRA. O Decreto nº 4.449/2002 estabeleceu cronograma escalonado de obrigatoriedade conforme a dimensão territorial dos imóveis.

A implementação do georreferenciamento, no entanto, revelou desafios significativos. Os elevados custos dos levantamentos técnicos, a escassez de profissionais habilitados em determinadas regiões e a fragmentação institucional da governança fundiária contribuíram para a formação de expressivo passivo de imóveis ainda não certificados, mesmo após mais de vinte anos da edição da lei.

Portanto, busca-se responder ao seguinte problema de pesquisa: a prorrogação dos prazos para a certificação do georreferenciamento dos imóveis rurais fortalece, enfraquece ou apenas flexibiliza temporariamente a segurança jurídica fundiária?

Diante desse cenário, o objetivo geral desta pesquisa consiste em analisar os reflexos jurídicos da prorrogação promovida pelo Decreto nº 12.689/2025 sobre a segurança jurídica fundiária. Como objetivos específicos, pretende-se: examinar o papel do Registro de Imóveis na estabilização das relações fundiárias; analisar o regime jurídico do georreferenciamento instituído pela Lei nº 10.267/2001; identificar os fatores que dificultaram sua implementação integral; avaliar os fundamentos e os efeitos da flexibilização normativa promovida pelo decreto; e examinar os mecanismos de mitigação dos riscos decorrentes da postergação da exigibilidade da certificação georreferenciada.

A pesquisa justifica-se pela relevância jurídica, econômica e social do tema. A regularização fundiária é elemento essencial para a proteção da propriedade, a redução de conflitos territoriais, e a segurança jurídica fundiária.

O trabalho está estruturado em cinco capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O Capítulo 2 examina o sistema registral rural e os fundamentos da segurança jurídica fundiária. O Capítulo 3 analisa o georreferenciamento, sua base normativa, o papel do INCRA e as dificuldades

práticas de implementação. O Capítulo 4 examina o Decreto nº 12.689/2025 e suas implicações no sistema jurídico registral, incluindo o papel da Recomendação CN-CNJ nº 56/2026. O Capítulo 5 discute as perspectivas futuras para a regularização fundiária e a consolidação do georreferenciamento como instrumento permanente de segurança jurídica registral.

Metodologicamente, o estudo adota abordagem qualitativa, método hipotético-dedutivo e pesquisa bibliográfica e documental, com análise da legislação, da doutrina especializada e dos atos normativos relacionados ao georreferenciamento e ao sistema registral imobiliário brasileiro.

2 O SISTEMA REGISTRAL RURAL E A SEGURANÇA JURÍDICA

2.1 O regime jurídico da propriedade rural no Brasil

O Registro de Imóveis no Brasil surgiu a partir da necessidade de identificação das glebas particulares e da garantia da certeza jurídica da propriedade, à medida que o processo de ocupação territorial se intensificava. Seu objetivo principal consistia em proteger o domínio contra usurpações e possibilitar a utilização da terra como garantia de crédito, realidade institucional que somente se consolidou após a Independência (Carvalho, 1977).

Historicamente, com o descobrimento do Brasil, o Rei de Portugal passou a deter o domínio originário sobre as terras do território. A partir dessa condição, parcelas do patrimônio público foram destacadas para a constituição da propriedade privada mediante concessões realizadas por meio das cartas de sesmarias, inicialmente concedidas pelos donatários das capitanias hereditárias e, posteriormente, por governadores e capitães-generais (Carvalho, 1977).

Conforme destaca Leoni (2025), durante o período colonial as terras consideradas pertencentes à Coroa Portuguesa eram distribuídas aos colonos com a finalidade de promover sua ocupação e exploração econômica. Embora a concessão atribuísse a titularidade da terra ao beneficiário, essa situação permanecia condicionada ao atendimento dos objetivos perseguidos pela Coroa, especialmente o cultivo e o efetivo aproveitamento da área. Segundo o autor, esse modelo perdurou até 1822,

quando se iniciou um período de ausência de regulamentação fundiária que somente seria superado em 1850 com a promulgação da Lei nº 601, conhecida como Lei de Terras. Regulamentada pelo Decreto nº 1.318/1854, essa norma promoveu importantes transformações na organização territorial brasileira, legitimando determinadas situações possessórias e estabelecendo mecanismos de controle das terras devolutas.

Nessa conjuntura, Carvalho (1977) explica que as posses registradas no denominado Livro da Paróquia Católica passaram a ser reconhecidas juridicamente, sistema posteriormente conhecido como Registro do Vigário. Segundo o autor, os possuidores de terras devolutas estavam obrigados a promover esse registro perante a freguesia competente, definida pela localização do imóvel.

Paralelamente, o desenvolvimento do sistema registral foi impulsionado pelas limitações do antigo registro de hipotecas. Conforme observa Paiva (2023), até meados do século XIX a preocupação jurídica recaía predominantemente sobre as garantias reais, sem a necessária publicidade da própria propriedade. Esse modelo mostrou-se insuficiente por não assegurar níveis adequados de publicidade e especialidade.

Diante dessas limitações, surgiu a proposta de ampliação do sistema registral para alcançar também as transmissões da propriedade. Tal movimento resultou na edição da Lei nº 1.237, de 1864, regulamentada pelo Decreto nº 3.453/1865, que instituiu o Registro Geral em substituição ao antigo Registro de Hipotecas.

Segundo Paiva (2023), essa mudança representou importante avanço ao substituir o instituto da tradição pela transcrição como requisito para as transmissões inter vivos e para a constituição de ônus reais. O autor destaca que a transcrição produzia publicidade permanente dos atos jurídicos, diferentemente da tradição, que não deixava registro duradouro e acessível à consulta pública.

Posteriormente, em 1890, o Brasil incorporou o Sistema Torrens por meio do Decreto nº 451-B, inspirado no modelo australiano desenvolvido por Sir Robert Torrens. Conforme destaca Paiva (2023), o objetivo era conferir maior segurança

aos títulos de propriedade mediante um sistema de presunção absoluta de legitimidade.

A coexistência entre o sistema tradicional de registro e o Sistema Torrens marcou importante etapa da evolução registral brasileira. Mais tarde, o Código Civil de 1916 consolidou o Registro de Imóveis como instrumento fundamental para aquisição e publicidade dos direitos reais, incorporando ao sistema registral as transmissões causa mortis e diversos atos judiciais relacionados à propriedade.

Finalmente, a modernização do sistema culminou com a edição da Lei nº 6.015/1973, posteriormente alterada pela Lei nº 6.216/1975. Conforme observa Paiva (2023), a criação do sistema de matrícula baseado no fólio real representou verdadeira transformação estrutural, concentrando em um único assento todas as informações jurídicas relevantes relativas ao imóvel.

Apesar desses avanços normativos, a efetividade da segurança jurídica registral continuou comprometida por problemas relacionados à identificação física dos imóveis rurais. Durante décadas, descrições baseadas em marcos naturais, confrontações genéricas e referências imprecisas geraram divergências entre o conteúdo das matrículas e a realidade territorial.

Essa desconexão entre a realidade jurídica e a realidade física favoreceu a ocorrência de sobreposições territoriais, conflitos possessórios e disputas dominiais, comprometendo a confiabilidade do sistema registral brasileiro. Nesse cenário, surgiu a necessidade de mecanismos capazes de assegurar maior correspondência entre os registros e a efetiva delimitação das propriedades rurais, contexto em que o georreferenciamento passou a desempenhar papel fundamental para a modernização da governança fundiária brasileira.

2.2 Função social da propriedade

De acordo com Jelinek (2006), o conceito jurídico de função social promoveu profunda transformação na interpretação de valores fundamentais, como a liberdade e a propriedade. Enquanto o sistema individualista clássico compreendia a liberdade como o direito de fazer tudo aquilo que não causasse prejuízo a terceiros,

inclusive o direito à inércia, a teoria da função social passou a atribuir ao indivíduo o dever de desempenhar atividades que contribuam para o desenvolvimento da individualidade física, intelectual e moral em benefício da coletividade.

Transportando essa concepção para o âmbito patrimonial, Leoni (2025) sustenta que a propriedade perdeu seu caráter absoluto e intangível. Segundo o autor, o proprietário, pelo simples fato de deter uma riqueza, assume uma função social perante a sociedade. Sob essa perspectiva, seus direitos somente merecem proteção jurídica quando a propriedade é utilizada de forma útil à coletividade, seja por meio do cultivo da terra, da preservação do imóvel ou de sua adequada exploração econômica.

Em razão disso, admite-se a intervenção estatal para compelir o proprietário ao cumprimento dessa finalidade social.

A incorporação dessa concepção ao ordenamento jurídico brasileiro ocorreu de forma gradual. Conforme observa Jelinek (2006), diplomas normativos anteriores à Constituição Federal de 1988 (CR/1988) já instrumentalizavam a função social da propriedade, a exemplo da Lei nº 4.132/1962, que regulamentou a desapropriação por interesse social.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 10/1964 e o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) consolidaram o entendimento de que a posse e a exploração da terra rural deveriam estar vinculadas ao seu aproveitamento produtivo e social. Tais instrumentos normativos representaram importantes marcos na construção da moderna concepção da propriedade rural brasileira, aproximando o exercício do domínio privado dos interesses coletivos e do desenvolvimento econômico nacional.

Nesse contexto evolutivo, Leoni (2025) destaca que a CR/1988 elevou a função social da propriedade a uma posição de destaque no sistema jurídico brasileiro, consagrando-a simultaneamente como direito e garantia fundamental, nos termos do artigo 5º, inciso XXIII, e como princípio da ordem econômica, conforme previsto no artigo 170, inciso III.

Além disso, o texto constitucional estabeleceu critérios específicos para a aferição do cumprimento da função social da propriedade rural, especialmente nos capítulos dedicados à política agrícola, fundiária e à reforma agrária. Nesse caminho, dispõe o artigo 186 da Constituição:

> Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:
>
> I – aproveitamento racional e adequado;
>
> II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
>
> III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
>
> IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (Brasil, 1988).

A partir da promulgação da CR/1988, a busca pelo conteúdo efetivo da função social intensificou-se, influenciando não apenas a tutela jurídica da propriedade em si, mas também de diversos direitos fundamentais a ela relacionados, como o direito à moradia, ao meio ambiente equilibrado e ao desenvolvimento sustentável.

Complementando essa visão, Piva e Pegoraro (2019) explicam que as faculdades de usar, gozar, dispor e reivindicar um bem não são exercidas de forma ilimitada no ordenamento jurídico brasileiro. Ao contrário, encontram-se submetidas a restrições legais destinadas a impedir abusos de direito, concentrações patrimoniais incompatíveis com o interesse coletivo e formas de utilização contrárias aos valores constitucionais.

Observa que a existência de uma finalidade social inerente ao direito de propriedade pode ensejar, em determinadas situações previstas em lei, a perda do bem quando essa finalidade deixa de ser atendida. Tal entendimento reforça a ideia de que a propriedade deve ser compreendida como um "direito-meio" e não como um "direito-fim", pois sua proteção jurídica encontra fundamento na promoção de valores superiores, especialmente a dignidade da pessoa humana (Jelinek, 2006).

Sob essa perspectiva, Mello (2012) destaca que a posição sistemática adotada pela Constituição Federal não é aleatória. O direito de propriedade encontra-se previsto no artigo 5.º, inciso XXII, sendo imediatamente seguido pelo inciso XXIII, que determina o atendimento de sua função social. Essa proximidade normativa demonstra a intenção do constituinte de estabelecer uma relação de complementaridade entre ambos os princípios. Conforme leciona Maurício Rodrigues de Mello:

> Há uma obrigatória relação de complementaridade entre a propriedade e a sua função social, como princípios da mesma hierarquia. A Lei Maior somente tutelará a propriedade, garantindo a sua perpetuidade e exclusividade, quando esta for social. Não subsistirá a propriedade antissocial (Mello, 2012, p. 12).

Dessa forma, especialmente no âmbito rural, a função social da propriedade assume contornos concretos e objetivamente verificáveis, afastando-se de uma concepção meramente abstrata ou principiológica. O cumprimento dos requisitos previstos no art. 186 da CR/88 constitui parâmetro de legitimidade do domínio, condicionando a proteção jurídica da propriedade ao atendimento de interesses econômicos, sociais, ambientais e trabalhistas.

Ainda sob a perspectiva do Direito Civil Constitucional, Leoni (2025) sustenta que a função social não deve ser compreendida como simples limitação externa ao direito de propriedade. Ao contrário, integra sua própria estrutura jurídica, influenciando diretamente o conteúdo e o exercício das prerrogativas dominiais.

Nesse cenário, o georreferenciamento dos imóveis rurais revela-se instrumento relevante para a concretização da função social da propriedade. Ao possibilitar a identificação precisa dos limites territoriais, a delimitação das confrontações e a adequada individualização do imóvel, o georreferenciamento contribui para o controle do uso da terra, para a prevenção de conflitos fundiários e para a efetivação das políticas públicas relacionadas à regularização fundiária e à gestão territorial.

Assim, seja na esfera rural, urbana ou ambiental, a proteção constitucional da propriedade permanece condicionada ao cumprimento de sua função social. Trata-se de requisito indispensável para impedir que o domínio sobre recursos escassos,

como a terra, se transforme em privilégio dissociado do interesse coletivo. Nesse argumento, a função social da propriedade consolida-se como importante princípio orientador da interpretação jurídica e da atuação estatal, assegurando a prevalência da justiça social, da dignidade humana e da adequada utilização dos recursos territoriais.

2.3 A segurança jurídica e a função estabilizadora do registro de imóveis

A propriedade privada, enquanto direito fundamental assegurado pelo artigo 5.º, inciso XXII, da CR/1988, constitui um dos pilares do Estado Democrático de Direito. Entretanto, a proteção jurídica da propriedade não se limita ao reconhecimento formal da titularidade, exigindo mecanismos capazes de assegurar estabilidade, previsibilidade e confiança nas relações jurídicas dela decorrentes. Desse modo, Mello (2012) observa que a Constituição Federal e o Código Civil não se restringem à definição estática do bem, mas voltam-se, sobretudo, à proteção do próprio direito de propriedade.

Complementando essa perspectiva, Fontanela (2023) destaca que a propriedade surge historicamente associada à consolidação das liberdades individuais, representando uma relação jurídica complexa que envolve não apenas o titular do direito, mas também a coletividade e o próprio Estado. Diante dessa complexidade, o Registro de Imóveis assume papel fundamental na estruturação da segurança jurídica imobiliária.

Mais do que um simples repositório documental, o registro imobiliário constitui um sistema destinado a conferir autenticidade, publicidade, eficácia e estabilidade aos direitos reais. Trata-se de instrumento jurídico-cadastral voltado à documentação e autenticação da genealogia dos imóveis, permitindo a verificação de sua situação jurídica e a rastreabilidade de seu histórico dominial (Fontanela, 2023).

No ordenamento jurídico brasileiro, a aquisição da propriedade imobiliária não decorre exclusivamente da celebração de contratos, mas exige o cumprimento das formalidades legais previstas pelo sistema registral. Assim, o registro do título no

Cartório de Registro de Imóveis constitui requisito indispensável para a constituição, transmissão, modificação ou extinção de diversos direitos reais.

Sob esse olhar, Mello (2012, p. 10) sustenta que a propriedade representa uma situação jurídica de elevada relevância, cuja existência independe, em muitos casos, da imediata exteriorização fática do domínio. Como exemplifica o autor:

> O proprietário não é obrigado a habitar o imóvel do qual é dono, ou cortar a grama regularmente, pois enquanto estiver averbado no Registro de Imóveis que ele é o proprietário daquele bem, ele poderá a qualquer tempo dispor; embora, não exercendo a posse, corre o risco de perecer o direito e ensejar a perda da propriedade através de uma usucapião (Mello, 2012, p. 10).

Essa proteção jurídica encontra fundamento no princípio da segurança jurídica. Segundo Mello (2012), com base a segurança jurídica está relacionada à capacidade dos indivíduos de prever as consequências jurídicas de seus atos e de confiar na estabilidade das normas e instituições que regem a vida em sociedade.

Sob essa ótica, Rodrigues (2014) afirma que a segurança jurídica está diretamente associada à previsibilidade e à confiança no sistema legal, constituindo princípio

essencial para a proteção dos direitos individuais e para a manutenção da ordem social. No âmbito imobiliário, essa segurança se materializa por meio de um sistema registral capaz de fornecer informações confiáveis, atualizadas e acessíveis acerca da situação jurídica dos imóveis.

A concretização dessa função é atribuída ao oficial de Registro de Imóveis, cuja atuação ultrapassa a mera guarda documental. Conforme esclarece Oliveira (2024), o registrador exerce verdadeira atividade de qualificação jurídica dos títulos apresentados, funcionando como um filtro preventivo destinado a evitar o ingresso de atos incompatíveis com o ordenamento jurídico.

Nessa mesma linha, Oliveira (2024) destaca que o Registro de Imóveis desempenha importante função pacificadora, uma vez que a análise criteriosa dos títulos contribui para a estabilização das relações jurídicas e para a prevenção de conflitos futuros.

Além de sua função tradicional de proteção dos direitos patrimoniais, o Registro de Imóveis passou a desempenhar papel cada vez mais relevante na concretização de interesses sociais e ambientais.

Segundo Oliveira (2024), a atividade registral constitui instrumento indispensável para garantir a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos, contribuindo para a efetivação de políticas públicas relacionadas à gestão territorial e à regularização fundiária. De acordo com o autor, a segurança jurídica imobiliária somente se concretiza plenamente quando os títulos são regularmente registrados, permitindo que a sociedade tenha acesso a informações transparentes, confiáveis e atualizadas acerca da situação jurídica dos imóveis. O registro promove, assim, maior estabilidade nas relações negociais e amplia a proteção dos direitos dos particulares.

Entretanto, a efetividade dessa segurança jurídica depende não apenas da regularidade formal dos títulos, mas também da precisão das informações constantes das matrículas imobiliárias. Historicamente, a descrição dos imóveis rurais foi marcada pela utilização de referências imprecisas, confrontações genéricas e elementos naturais sujeitos a alterações ao longo do tempo. Tais circunstâncias contribuíram para a ocorrência de sobreposições territoriais, conflitos possessórios e inconsistências registrais, evidenciando a necessidade de aprimoramento do sistema de identificação dos imóveis rurais.

Diante dessa realidade, a busca pelo fortalecimento da segurança jurídica fundiária culminou na edição da Lei nº 10.267/2001, que promoveu alterações significativas no art. 176 da Lei de Registros Públicos e instituiu a obrigatoriedade do georreferenciamento para determinados atos envolvendo imóveis rurais, observados os prazos previstos no Decreto nº 4.449/2002.

Conforme observa Fontanela (2023), passou a competir ao Oficial de Registro de Imóveis a verificação da compatibilidade entre o memorial descritivo georreferenciado e as informações constantes da matrícula, bem como a análise da inexistência de sobreposição com áreas vizinhas e da preservação dos direitos dos confrontantes. Essa exigência representa importante avanço na busca pela

correspondência entre a realidade física do imóvel e sua representação jurídica no fólio real.

Nessa circunstância, o georreferenciamento assume papel central na modernização do sistema registral brasileiro. Conforme destaca Fontanela (2023), sua utilização fortalece a confiabilidade dos registros imobiliários e contribui para a concretização da função social da propriedade. Ao exigir precisão técnica na identificação dos imóveis rurais, o sistema registral reduz incertezas, previne conflitos fundiários e promove maior integração entre a realidade territorial e as informações constantes dos registros públicos.

Destarte, a exigência do georreferenciamento não representa mera inovação tecnológica ou requisito burocrático adicional. Trata-se de instrumento destinado a fortalecer a segurança jurídica fundiária, aperfeiçoar a atuação registral e conferir maior confiabilidade ao sistema de registro imobiliário, objetivos que justificam sua crescente relevância no processo de regularização dos imóveis rurais brasileiros.

2.4 Imóveis rurais e sua regularização no brasil

A distinção entre imóveis urbanos e rurais no ordenamento jurídico brasileiro fundamenta-se, tradicionalmente, em dois critérios: a localização e a destinação econômica do imóvel. Conforme ensina Souza (2014), enquanto o critério da localização considera a inserção do bem dentro do perímetro urbano municipal, o critério da destinação volta-se à atividade efetivamente exercida sobre a propriedade. Na atualidade, prevalece o critério da destinação econômica, consolidado pelo artigo 4.º, inciso I, do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), que define o imóvel rural como o prédio rústico de área contínua destinado à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agroindustrial, independentemente de sua localização.

Sob a perspectiva registral, o imóvel rural corresponde à unidade individualizada na matrícula imobiliária. Isso significa que, ainda que existam áreas contíguas destinadas à mesma exploração econômica, haverá tantos imóveis quantas forem as matrículas existentes. Como resultado, é vedado que uma única matrícula englobe propriedades distintas ou frações ideais sem a devida individualização, em

observância aos princípios registrais da especialidade e da segurança jurídica (m , 2014).

Essa estrutura decorre do sistema do fólio real instituído pela Lei nº 6.015/1973, que atribuiu ao imóvel a posição central dentro do Registro de Imóveis. Por isso, Souza (2014) observa que o sistema registral brasileiro apresenta características cadastrais, embora o Registro de Imóveis não seja o órgão responsável pela gestão do cadastro territorial.

O autor destaca, ainda, que o artigo 176, § 1º, inciso II, item 3, da Lei de Registros Públicos estabelece a identificação do imóvel como requisito essencial da matrícula, exigência posteriormente aperfeiçoada pela Lei nº 10.267/2001, que introduziu a necessidade do georreferenciamento para determinadas situações envolvendo imóveis rurais. Nessa circunstância, a regularização dos imóveis rurais apresenta grau de complexidade significativamente superior ao observado nos imóveis urbanos.

Conforme aponta Mendonça (2025), o proprietário rural está sujeito ao cumprimento simultâneo de uma ampla gama de exigências legais relacionadas às dimensões fundiária, ambiental, fiscal e registral da propriedade. Trata-se de obrigações de natureza propter rem, que acompanham o imóvel independentemente de quem seja seu titular, exigindo constante adequação perante diversos órgãos e instituições públicas.

Apesar do elevado potencial produtivo e econômico da propriedade rural brasileira, o país ainda convive com importantes desafios relacionados à segurança jurídica fundiária. Damasceno, Chiavari e Lopes (2017) destacam que o Brasil ocupava, em 2016, a 64ª posição no Índice Internacional de Direitos de Propriedade (IIDP), indicador que evidencia dificuldades estruturais relacionadas à proteção dos direitos de propriedade e à governança territorial.

Entre os principais fatores responsáveis por esse cenário encontra-se o histórico de registros imobiliários elaborados sem o rigor técnico atualmente exigido. Durante décadas, a identificação das propriedades rurais baseou-se em descrições literárias,

referências naturais e confrontações genéricas, frequentemente desacompanhadas de mapas ou elementos cartográficos capazes de garantir precisão espacial. Como consequência, ainda hoje são comuns divergências entre a descrição constante da matrícula e a realidade física efetivamente encontrada no terreno (Damasceno; Chiavari; Lopes, 2017).

Com o objetivo de superar essas deficiências históricas, a Lei nº 10.267/2001 instituiu a obrigatoriedade do georreferenciamento dos imóveis rurais, medida que passou a ser implementada gradualmente a partir de 2004. A exigência representa importante avanço para a modernização da governança fundiária brasileira, pois busca assegurar maior precisão na identificação territorial, prevenir sobreposições de áreas e fortalecer a confiabilidade dos registros imobiliários. No entanto, a implementação integral desse sistema ainda enfrenta desafios operacionais e sucessivas prorrogações de prazo, especialmente em relação aos imóveis de menor extensão.

Além da defasagem técnica dos registros, Mendonça (2025) ressalta que o processo de regularização fundiária é dificultado pela fragmentação institucional existente no país. Segundo o autor, o proprietário rural frequentemente necessita interagir com diversos órgãos públicos e entidades distintas, cada qual responsável por etapas específicas do procedimento de regularização.

Somam-se a isso a atuação dos delegatários das serventias extrajudiciais, responsáveis pela qualificação registral dos títulos, bem como o elevado grau de judicialização das questões fundiárias, a limitação da capacidade operacional de determinados órgãos governamentais e as frequentes alterações legislativas que impactam o setor.

Adicionalmente, Damasceno, Chiavari e Lopes (2017) observam que as políticas públicas voltadas à regularização fundiária concentram-se, em grande medida, na criação de normas e exigências formais. Segundo os autores, ainda são insuficientes as iniciativas voltadas à conscientização dos produtores e posseiros acerca dos benefícios da regularização e da importância da titulação paraa segurança jurídica e o desenvolvimento econômico.

Nesse cenário, verifica-se que a mera previsão normativa da função social da propriedade não é suficiente para assegurar sua plena concretização. A efetividade desse princípio depende do aperfeiçoamento contínuo dos mecanismos institucionais, administrativos e registrais responsáveis pela regularização fundiária.

À vista disso, Guimarães (2011) observa que uma análise segura quanto à autenticidade dos títulos de domínio dos imóveis levados a georreferenciamento poderia demandar mais tempo para a conclusão dos trabalhos de certificação, mas que a segurança jurídica advinda de tal análise compensaria essa demora, posto que o proprietário rural e seus sucessores passariam a ter a certeza de que, sobre aquele imóvel, além da correta materialização da área, restariam sanados eventuais riscos decorrentes de suposta grilagem de terras.

Nesse caso, a busca por maior integração entre cadastro e registro, aliada à implementação progressiva do georreferenciamento, revela-se fundamental para a construção de um sistema fundiário mais seguro, eficiente e compatível com os objetivos constitucionais de desenvolvimento, justiça social e segurança jurídica.

3 A EXIGÊNCIA DO GEORREFERENCIAMENTO

3.1 A instituição do georreferenciamento dos imóveis rurais

A necessidade de modernização do sistema de identificação dos imóveis rurais decorreu de um passivo histórico de imprecisões registrais. Conforme observam Damasceno, Chiavari e Lopes (2017), grande parte dos registros imobiliários rurais foi elaborada a partir de descrições exclusivamente literárias, desprovidas de informações cartográficas e geoespaciais capazes de identificar com exatidão os limites da propriedade. Essa deficiência técnica produziu frequentes divergências entre a realidade física dos imóveis e sua representação jurídica, contribuindo para conflitos fundiários, sobreposições territoriais e insegurança quanto à titularidade das áreas.

Foi nesse universo de busca pelo fortalecimento da segurança jurídica fundiária que a Lei nº 10.267/2001 introduziu o georreferenciamento dos imóveis rurais no

ordenamento jurídico brasileiro. A inovação legislativa teve como principal objetivo promover maior precisão na identificação territorial das propriedades e fortalecer a confiabilidade das informações constantes do Registro de Imóveis.

De acordo com Pautz (2021), durante muitos anos as falhas existentes nos registros imobiliários e nos procedimentos de demarcação territorial produziram impactos relevantes na sociedade. Problemas relacionados à identificação dos limites dos imóveis, morosidade na averiguação das áreas e fragilidades nos mecanismos de fiscalização favoreceram situações de insegurança fundiária. Com a implantação do georreferenciamento e a utilização de sistemas informatizados de controle territorial, tais dificuldades passaram a ser mitigadas, permitindo a obtenção de dados mais precisos e confiáveis.

Sob a perspectiva registral, Guimarães (2011) sustenta que a identificação do imóvel rural por meio de coordenadas georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro seria mais adequadamente tratada no âmbito do Direito Registral Imobiliário do que exclusivamente sob a ótica do Direito Agrário. Para o autor, o memorial descritivo contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites da área deve estar vinculado à matrícula individualizada do imóvel.

Com o propósito de superar essas fragilidades históricas, a Lei nº 10.267/2001 determinou que a identificação dos imóveis rurais passasse a ser realizada por meio de memorial descritivo elaborado por profissional legalmente habilitado, contendo as coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores dos limites da propriedade, vinculadas ao Sistema Geodésico Brasileiro (SGB).

3.2 A certificação pelo Incra e a integração com o registro de imóveis

Conforme observa Guimarães (2011), o artigo 9.º do Decreto n.º 4.449/2002 estabeleceu que a identificação do imóvel rural deve observar os requisitos previstos no § 3.º do artigo 176 e no § 3.º do artigo 225 da Lei n.º 6.015/1973. O autor destaca ainda que compete ao INCRA certificar que a poligonal constante do memorial descritivo não se sobrepõe a outra já cadastrada em sua base georreferenciada. Ressalta-se, contudo, que a certificação não implica

reconhecimento de domínio nem validação da exatidão dos limites e confrontações indicados pelo proprietário.

O principal mérito da Lei n.º 10.267/2001 e, posteriormente, do Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), desenvolvido pelo INCRA, reside em sua capacidade de promover o saneamento fundiário e combater práticas como a grilagem de terras. Ao exigir métodos padronizados de levantamento geodésico e posicionamento por satélite de alta precisão, o sistema passou a conferir maior confiabilidade às informações territoriais e maior segurança jurídica aos registros imobiliários.

Após a elaboração do memorial descritivo, os dados técnicos são submetidos ao SIGEF por intermédio de profissional habilitado. O sistema realiza a validação das informações e verifica eventual sobreposição com áreas já certificadas, constituindo importante mecanismo preventivo de conflitos fundiários.

Uma vez constatada a regularidade dos dados, o INCRA emite a certificação correspondente, que poderá ser utilizada para os atos registrais pertinentes.

Guimarães (2011) ressalta, ainda, que a certificação do memorial descritivo produz reflexos diretos na atividade registral. Caso o georreferenciamento implique alteração da descrição constante da matrícula, poderá ser necessária a abertura de nova matrícula, com o encerramento da anterior.

Ademais, a adequação do imóvel às exigências da Lei n.º 10.267/2001 depende obrigatoriamente da certificação expedida pelo INCRA. Nesse contexto, Gonçalves (2022) destaca que a integração entre georreferenciamento e Registro de Imóveis representa importante avanço na modernização da identificação da propriedade rural, contribuindo para evitar sobreposições territoriais e promovendo maior correspondência entre a realidade física do imóvel e sua representação jurídica.

3.3 O escalonamento dos prazos de obrigatoriedade

A introdução do georreferenciamento representou significativa mudança de paradigma no sistema registral brasileiro. A substituição das antigas descrições literárias por delimitações geodésicas precisas fortaleceu o princípio da

especialidade objetiva, reduziu o risco de sobreposições territoriais e ampliou a segurança jurídica das relações fundiárias. Entretanto, a implementação dessa política pública não ocorreu de forma imediata.

Considerando a dimensão territorial do país e a complexidade operacional envolvida, o regime jurídico do georreferenciamento foi estruturado a partir de um modelo de implantação progressiva. A legislação estabeleceu um cronograma escalonado de obrigatoriedade, iniciando pelas propriedades de maior extensão territorial e alcançando gradualmente os imóveis de menor área.

Segundo Santos (2025), o modelo inicialmente adotado baseou-se no escalonamento conforme a dimensão territorial do imóvel, priorizando as grandes propriedades, onde historicamente se concentravam os maiores riscos de conflitos fundiários. Ainda assim, o cronograma originalmente previsto pelo Decreto n.º 4.449/2002 revelou-se de difícil execução prática.

Conforme observa Souza (2014), a natureza impeditiva da exigência legal fez com que o descumprimento dos prazos obstasse a prática de diversos atos registrais relacionados à transferência, ao parcelamento, ao remembramento e à regularização dos imóveis rurais.

A Tabela 1 sistematiza o escalonamento dos prazos para a exigência do georreferenciamento dos imóveis rurais, conforme a evolução normativa, veja:

Tabela 1 – sistematiza o escalonamento dos prazos para a exigência do georreferenciamento dos imóveis rurais,

Faixa de área do imóvel rural	**Prazo (a partir de 20/11/2003)**	**Data limite**	**Instrumento normativo**
Acima de 5.000 há	90 dias	20/03/2004	Decreto n.º 4.449/2002 (art. 10, I)
De 1.000 há menos de 5.000 há	1 ano	20/11/2004	Decreto n.º 4.449/2002 (art. 10, II)
De 500 a menos de 1.000 há	5 anos	20/11/2008	Decreto n.º 4.449/2002 (art. 10, III), com redação dada pelo Decreto n.º 5.570/2005
De 250 a menos de 500 há	10 anos	20/11/2013	Decreto n.º 4.449/2002 (art. 10, IV), com redação dada pelo Decreto n.º 7.620/2011
De 100 a menos de 250 há	15 anos	20/11/2018	Decreto n.º 4.449/2002 (art. 10, V), com redação dada pelo Decreto n.º 9.311/2018
De 25 a menos de 100 há	20 anos	20/11/2023	Decreto n.º 4.449/2002 (art. 10, VI), com redação dada pelo Decreto n.º 9.311/2018
Inferior a 25 há	22 anos	20/11/2025	Decreto nº 4.449/2002 (art. 10, VII), com redação dada pelo Decreto nº 9.311/2018
Todos os imóveis rurais ainda não alcançados	Prazo suspenso até 20/11/2028	20/11/2028	Decreto nº 12.689/2025

Fonte:Elaborada pelo próprio autor como base nos: Decreto nº 4.449/2002 e Decreto nº 12.689/2025.

Apesar dos avanços obtidos, a implementação integral do georreferenciamento continua enfrentando obstáculos relevantes. Conforme destacado pelo presidente da ANOREG-PR, José Augusto Alves Pinto, o georreferenciamento possui importância estratégica para a formulação de políticas públicas, permitindo maior eficiência no planejamento territorial, na tributação e na prevenção de sobreposições entre imóveis particulares e áreas públicas (ANOREG, 2009).

Nesse sentido, Pautz (2021) observa que o georreferenciamento tem demonstrado segurança e confiabilidade no âmbito dos registros de imóveis rurais, ao mesmo tempo em que atende às exigências legais em constante evolução, decorrentes das novas diretrizes adotadas pelo INCRA com vistas a maior equidade nos parâmetros e critérios técnicos aplicáveis.

Dessa forma, o escalonamento dos prazos constituiu importante instrumento para viabilizar a adaptação gradual dos proprietários rurais às exigências do georreferenciamento. Contudo, a sucessiva postergação dos marcos temporais originalmente estabelecidos demonstra que a implementação do sistema ainda

enfrenta desafios estruturais relevantes, evidenciando obstáculos técnicos, econômicos e institucionais que dificultam a universalização da política pública.

3.4 As Dificuldades Práticas de Implementação do Georreferenciamento

O georreferenciamento vem assumindo papel cada vez mais relevante no cenário fundiário brasileiro, demonstrando crescente eficácia na promoção da segurança jurídica e na melhoria da gestão territorial, apesar dos desafios inerentes à sua implementação (Pautz, 2021).

Não obstante, a efetivação desse instrumento ainda enfrenta obstáculos significativos. Mendonça (2025) destaca que a ausência de integração entre bases de dados, a limitada coordenação institucional entre os órgãos públicos envolvidos, os elevados custos dos levantamentos técnicos e a escassez de profissionais habilitados em determinadas regiões do país contribuíram para a formação de um expressivo passivo de regularização fundiária.

Além disso, muitos imóveis rurais permaneceram à margem dos processos de regularização registral e cadastral em razão das dificuldades técnicas para adequação às exigências legais, dos elevados custos do georreferenciamento e da própria complexidade decorrente da diferenciação dos prazos de obrigatoriedade conforme a dimensão territorial dos imóveis. Esse cenário dificultou a adaptação de parte significativa dos proprietários rurais às exigências impostas pela Lei nº 10.267/2001. Entre os fatores que impactam diretamente a implementação do georreferenciamento, destaca-se a necessidade de contratação de profissional legalmente habilitado para a elaboração do memorial descritivo e demais peças técnicas exigidas pela legislação.

Conforme observa Brito (2005), embora a Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais não trate expressamente da habilitação profissional, a própria Lei nº 10.267/2001 e o Decreto nº 4.449/2002 exigem que a identificação do imóvel rural seja subscrita por profissional habilitado, acompanhada da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica (ART).

Nesse panorama, Guimarães (2011), ao analisar os primeiros anos de implementação do sistema, aponta diversos fatores que contribuíram para a elevação dos custos dos serviços de georreferenciamento. Segundo o autor, destacavam-se o elevado valor dos equipamentos de geomensura, a reduzida oferta desses equipamentos para locação, a insuficiência de profissionais habilitados e a baixa densificação da malha geodésica brasileira, fatores que dificultavam a execução dos levantamentos técnicos necessários à certificação dos imóveis rurais.

Ainda, segundo Guimarães (2011), muitos profissionais passaram a adotar como parâmetro para a fixação de honorários a raiz quadrada da área total do imóvel multiplicada por um ou um salário mínimo e meio, variando conforme as características físicas da propriedade. Como exemplo, o autor menciona que os serviços de georreferenciamento de um imóvel rural com área de 900 hectares poderiam alcançar valores entre R$ 12.450,00 e R$ 18.675,00, representando custo significativo para diversos proprietários rurais.

Embora os valores atualmente praticados possam diferir daqueles observados no período analisado por Guimarães (2011), o aspecto econômico continua sendo apontado como um dos principais entraves à universalização do georreferenciamento.

Nesse caso, o custo dos levantamentos impacta diretamente os processos de regularização fundiária e de atualização das matrículas imobiliárias, especialmente em pequenas e médias propriedades, limitando o acesso de parcela dos proprietários às exigências legais necessárias para a plena regularização de seus imóveis.

Os reflexos dessa realidade ultrapassam os interesses individuais dos proprietários. Conforme destacam Oliveira 2024, a ausência de regularização imobiliária gera consequências negativas para toda a sociedade, uma vez que favorece a ocorrência de sobreposições territoriais, conflitos possessórios e insegurança jurídica ao possuidor e aos seus herdeiros, assim como a desvalorização junto ao mercado imobiliário decorrente das pendências.

Em contrapartida, a regularização adequada do imóvel constitui requisito essencial para a realização de diversos atos da vida civil e econômica, como compra e venda, arrendamento, financiamento e demais operações que envolvam a propriedade rural.

Dessa forma, embora o georreferenciamento represente importante avanço para a modernização do sistema registral brasileiro e para o fortalecimento da segurança jurídica fundiária, sua implementação ainda enfrenta desafios econômicos, técnicos e institucionais relevantes. Tais dificuldades ajudam a explicar a formação do passivo de regularização fundiária existente no país e os sucessivos adiamentos dos prazos de exigência, fatores que culminaram na edição do Decreto nº 12.689/2025.

3.5 O passivo de regularização fundiária e o risco de paralisação das transações imobiliárias

Apesar dos avanços proporcionados pela Lei n.º 10.267/2001, a implementação do georreferenciamento dos imóveis rurais revelou dificuldades estruturais que impediram a regularização simultânea de todas as propriedades abrangidas pela norma. Conforme destaca Mendonça (2025), a governança fundiária brasileira ainda enfrenta entraves relacionados à fragmentação das bases de dados, à limitada coordenação institucional entre os órgãos responsáveis pela gestão territorial e à insuficiência de mecanismos capazes de promover a integração entre cadastro e registro. Esse cenário contribuiu para a formação de um expressivo passivo de regularização fundiária, composto por imóveis que permanecem sem adequação às exigências técnicas e registrais impostas pela legislação.

Além disso, a dimensão continental do território brasileiro e a heterogeneidade das realidades regionais dificultaram a implementação uniforme do sistema. Segundo Santos (2025), as sucessivas alterações promovidas nos prazos originalmente previstos pelo Decreto nº 4.449/2002 decorreram justamente da necessidade de adequar a política pública às limitações operacionais existentes, especialmente em regiões com menor disponibilidade de profissionais habilitados e menor estrutura técnica para execução dos levantamentos georreferenciados. O autor observa que o histórico processo de ocupação territorial brasileiro sempre apresentou

fragilidades relacionadas à identificação e delimitação das propriedades rurais, circunstância que contribuiu para o acúmulo de pendências registrais e cadastrais.

Sob o aspecto econômico, Guimarães (2011) ressalta que a implementação do georreferenciamento encontrou obstáculos decorrentes do elevado custo dos levantamentos técnicos, da escassez de equipamentos especializados, da reduzida disponibilidade de profissionais habilitados e da baixa densificação da malha geodésica nacional. Tais fatores dificultaram a adequação de inúmeros imóveis rurais às novas exigências legais, sobretudo entre pequenos e médios proprietários, ampliando o estoque de imóveis pendentes de regularização.

Considerando esse contexto, Souza (2014) adverte que a exigência do georreferenciamento possui natureza impeditiva para a prática de determinados atos registrais. Uma vez ultrapassados os prazos legais de obrigatoriedade, a ausência da certificação impede a realização de atos relacionados à transferência, ao desmembramento, ao parcelamento, ao remembramento e à retificação dos imóveis rurais. Assim, a permanência de um elevado número de propriedades em situação irregular representa potencial risco à dinâmica do mercado imobiliário rural, uma vez que limita a circulação jurídica desses bens.

Essa preocupação foi evidenciada por Santos (2025) ao analisar os impactos decorrentes da proximidade do término dos prazos anteriormente vigentes. Segundo o autor, caso não houvesse nova intervenção normativa, qualquer movimentação registral envolvendo imóveis rurais estaria condicionada à prévia certificação georreferenciada, independentemente da extensão territorial da propriedade. Tal circunstância poderia resultar em significativo represamento de negócios jurídicos e no aumento das dificuldades enfrentadas pelos proprietários ainda não regularizados.

Dessa forma, o passivo de regularização fundiária acumulado ao longo dos anos não representa apenas uma questão de adequação técnica ou administrativa. Seus efeitos repercutem diretamente sobre a segurança jurídica das relações dominiais e sobre a própria funcionalidade do sistema registral.

A possibilidade de paralisação ou restrição das transações imobiliárias rurais evidencia que a efetividade do georreferenciamento depende não apenas da imposição legal da obrigação, mas também da existência de condições econômicas, institucionais e operacionais capazes de viabilizar seu cumprimento em larga escala. Essa realidade constitui um dos principais fundamentos que motivaram a edição do Decreto n.º 12.689/2025.

4 O DECRETO Nº 12.689/2025 E SUAS IMPLICAÇÕES NO SISTEMA JURÍDICO REGISTRAL

4.1 Os fundamentos e objetivos da prorrogação promovida pelo Decreto nº 12.689/2025

Com a edição do Decreto nº 12.689, de agosto de 2025, o Poder Executivo promoveu relevante alteração no regime jurídico do georreferenciamento dos imóveis rurais ao modificar dispositivos do Decreto nº 4.449/2002. A principal inovação consistiu na unificação do marco temporal para a exigência da certificação do georreferenciamento perante o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), prorrogando sua obrigatoriedade para 21 de outubro de 2029, independentemente da dimensão territorial do imóvel.

Ao analisar a alteração normativa, Santos (2025) sustenta que a medida representa uma dispensa expressa e temporariamente delimitada da exigência de certificação para os atos registrais abrangidos pelo novo decreto. Segundo o autor, qualquer interpretação que restabeleça a obrigatoriedade do levantamento georreferenciado antes do prazo legal violaria o princípio da legalidade estrita previsto no artigo 5º, inciso II, da CR/1988, por impor obrigação expressamente afastada pelo ordenamento jurídico.

A mudança introduzida pelo Decreto nº 12.689/2025 representa uma inflexão significativa em relação ao modelo anteriormente adotado. Até então, a implementação da exigência de certificação ocorria de forma escalonada, observando diferentes faixas de área dos imóveis rurais. Com a nova disciplina, abandonou-se essa lógica gradual e instituiu-se um prazo único para todos os imóveis ainda não alcançados pela obrigatoriedade.

Sob a perspectiva administrativa e econômica, a medida buscou conferir maior viabilidade ao processo de regularização fundiária. Além disso, pretendeu evitar a paralisação de negócios jurídicos envolvendo imóveis rurais que ainda não realizaram o georreferenciamento certificado, reduzindo entraves operacionais que poderiam comprometer a circulação da propriedade rural.

Entretanto, a prorrogação também despertou debates acerca de seus reflexos sobre a segurança jurídica registral. Isso porque a ampliação do prazo permite que imóveis continuem circulando no mercado imobiliário com descrições baseadas em elementos menos precisos do que aqueles exigidos pelo sistema georreferenciado.

Sob essa perspectiva, Carvalho (1977) destaca que a confiabilidade do registro imobiliário está diretamente relacionada à precisão da descrição do imóvel. Quanto maior a correspondência entre a realidade física do bem e sua representação registral, maior será a segurança proporcionada pelo sistema. Assim, embora a prorrogação possa ser justificada por razões operacionais e econômicas, ela posterga a completa adequação do registro imobiliário brasileiro aos princípios da especialidade objetiva e da precisão territorial.

Observa-se, portanto, a existência de uma tensão entre valores igualmente relevantes. De um lado, encontra-se a necessidade de assegurar a continuidade das transações imobiliárias e evitar obstáculos à regularização fundiária. De outro, destaca-se o imperativo de consolidar um sistema registral fundado em informações territoriais precisas e tecnicamente confiáveis.

A importância do georreferenciamento decorre justamente de sua capacidade de aproximar a realidade física do imóvel de sua representação jurídica. Ao possibilitar a individualização exata dos limites territoriais, o instituto contribui para a prevenção de conflitos possessórios, para a melhoria da gestão fundiária e para o fortalecimento da segurança jurídica. Por essa razão, a prorrogação dos prazos, embora necessária sob determinadas circunstâncias, adia a plena concretização desses objetivos.

Segundo Santos (2025), os imóveis rurais que ainda não realizaram o levantamento georreferenciado certificado pelo INCRA poderão continuar sendo objeto de transferência, remembramento, desmembramento e outros atos registrais abrangidos pelo decreto. Para o autor, a medida suspende temporariamente a exigibilidade de um mecanismo que, nas últimas décadas, desempenhou papel relevante na rastreabilidade territorial e no saneamento fundiário.

Não obstante, a correta interpretação dos efeitos do Decreto n.º 12.689/2025 exige cautela. Conforme esclarece a Nota Técnica CPRI/IRIB n.º 03/2025, a identificação georreferenciada prevista nos §§ 3.º a 5.º do artigo 176 da Lei n.º 6.015/1973 permanece integralmente vigente no ordenamento jurídico. O que foi prorrogado não foi a existência do instituto do georreferenciamento, mas apenas a obrigatoriedade da certificação da poligonal perante o INCRA para as hipóteses alcançadas pelo novo cronograma.

A mesma Nota Técnica ressalta que, mesmo quando a certificação não for legalmente exigida, sua realização continua sendo recomendável sempre que houver necessidade de retificação da descrição do imóvel ou atualização de seus elementos identificadores. Tal orientação busca preservar a coerência entre os sistemas cadastral e registral, além de reduzir potenciais conflitos futuros relacionados à delimitação territorial.

Cumpre destacar, ainda, que o regime jurídico do georreferenciamento não é composto exclusivamente por normas legais em sentido estrito. Diversos atos normativos complementares disciplinam a atuação dos profissionais responsáveis pelos levantamentos técnicos e dos registradores encarregados da qualificação dos títulos apresentados aos serviços registrais.

Entre esses atos, merece destaque o Provimento n.º 195 do Conselho Nacional de Justiça, que trata da integração entre informações registrais e dados geoespaciais. Conforme observa Santos (2025), o provimento representa importante avanço na modernização do Registro de Imóveis ao incentivar a interoperabilidade entre as bases registrais e sistemas como o SIGEF.

Segundo o autor, essa evolução revela uma mudança paradigmática na atividade registral. O registro imobiliário deixa de possuir natureza predominantemente textual para incorporar uma dimensão geoespacial integrada, permitindo maior precisão na identificação dos imóveis e maior eficiência na gestão territorial.

Diante desse cenário, embora a prorrogação promovida pelo Decreto n.º 12.689/2025 represente uma solução imediata para evitar a paralisação de negócios jurídicos rurais, ela também posterga a consolidação plena do modelo registral baseado na precisão geodésica. Como consequência, parte dos desafios relacionados à regularização fundiária, à atualização das matrículas e à prevenção de conflitos territoriais permanece transferida para os anos finais do novo prazo estabelecido.

Desse modo, torna-se necessário examinar se a flexibilização temporal da exigência de certificação compromete, ainda que parcialmente, os objetivos originalmente perseguidos pela Lei nº 10.267/2001. Os impactos dessa prorrogação sobre a segurança jurídica fundiária e sobre a efetividade do sistema registral serão analisados no tópico seguinte.

4.2 Segurança jurídica versus flexibilização regulatória: análise crítica do Decreto nº 12.689/2025

A edição do Decreto nº 12.689/2025 representa um dos mais relevantes marcos recentes no processo de implementação do georreferenciamento dos imóveis rurais no Brasil. Ao alterar os prazos anteriormente estabelecidos para a exigência da certificação georreferenciada perante o INCRA, o ato normativo buscou responder às dificuldades práticas que ainda permeiam a regularização fundiária nacional.

A medida foi justificada pela necessidade de evitar a paralisação das transações imobiliárias rurais e de assegurar a continuidade dos processos de regularização em andamento. Contudo, seus efeitos suscitam importantes reflexões acerca dos impactos produzidos sobre a segurança jurídica e sobre a efetividade dos objetivos originalmente perseguidos pela Lei nº 10.267/2001.

Conforme observa Mendonça (2025), a governança fundiária brasileira ainda enfrenta desafios estruturais relacionados à fragmentação das bases de dados territoriais, à limitada integração entre órgãos públicos e à existência de um expressivo passivo de regularização fundiária. Tais fatores dificultam a consolidação de um sistema cadastral plenamente confiável e integrado. Somam-se a esses obstáculos os elevados custos dos levantamentos técnicos e a escassez de profissionais habilitados em determinadas regiões do país. Segundo o autor, essas circunstâncias contribuíram significativamente para dificultar o cumprimento integral das exigências introduzidas pela legislação do georreferenciamento.

Nesse cenário, a prorrogação promovida pelo Decreto nº 12.689/2025 apresenta-se como medida voltada à preservação da dinâmica do mercado imobiliário rural. De acordo com Santos (2025), a manutenção dos prazos anteriormente vigentes poderia inviabilizar inúmeras operações envolvendo transferência, desmembramento, remembramento e retificação de imóveis rurais que ainda não possuíam certificação georreferenciada.

Sob essa perspectiva, a flexibilização regulatória buscou impedir que dificuldades de natureza operacional, técnica e administrativa resultassem em um bloqueio generalizado das atividades negociais no meio rural. A medida procurou, portanto, conciliar as exigências de modernização fundiária com a realidade enfrentada pelos proprietários e pelos agentes envolvidos no processo de regularização.

Todavia, a análise crítica da prorrogação exige cautela. A própria criação da Lei nº 10.267/2001 decorreu do reconhecimento de que o sistema registral brasileiro convivia historicamente com descrições imprecisas dos imóveis rurais, situação que favorecia sobreposições territoriais, conflitos fundiários e insegurança jurídica.

Conforme destacam Damasceno, Chiavari e Lopes (2017), durante décadas a identificação dos imóveis foi realizada por meio de descrições predominantemente literárias, sem correspondência exata com a realidade física do território. A introdução do georreferenciamento no sistema registral brasileiro surgiu justamente como resposta a essas fragilidades estruturais.

Sob a ótica do Direito Registral, a preocupação torna-se ainda mais evidente. Rodrigues (2014) sustenta que a publicidade registral somente cumpre plenamente sua função quando as informações constantes do fólio real refletem com precisão a situação jurídica e física do imóvel.

Em sentido semelhante, Mello (2012) afirma que a segurança jurídica depende da previsibilidade e da confiabilidade das informações disponibilizadas pelo sistema registral. Somente a partir de registros precisos é possível permitir que terceiros orientem suas condutas com base nos dados constantes dos assentos imobiliários.

A discussão ganha maior relevância quando analisada sob a perspectiva da segurança jurídica imobiliária. Fontanela (2023) destaca que essa proteção não se limita à tutela formal da titularidade, mas exige mecanismos capazes de assegurar autenticidade, estabilidade e confiabilidade às informações registrais. Nessa conjuntura, o georreferenciamento constitui importante instrumento de concretização do princípio da especialidade objetiva, pois promove a perfeita individualização do imóvel e reduz significativamente o risco de conflitos decorrentes de descrições imprecisas.

Não por acaso, Guimarães (2011) ressalta que a exigência de certificação perante o INCRA foi concebida como mecanismo de saneamento fundiário. Por meio da verificação prévia da inexistência de sobreposição entre áreas, busca-se construir um cadastro territorial mais confiável e compatível com a realidade física dos imóveis.

Na mesma linha, Brito (2005) observa que a adoção de critérios técnicos padronizados para a identificação dos imóveis rurais representou importante avanço na busca pela segurança das informações territoriais e pelo aperfeiçoamento do sistema registral brasileiro.

Diante desse cenário, emerge uma evidente tensão entre interesses igualmente legítimos. De um lado, encontra-se a necessidade de assegurar a continuidade das transações imobiliárias e evitar que milhares de proprietários sejam impedidos de

exercer plenamente seu direito de disposição em razão de obstáculos técnicos ou econômicos.

De outro lado, subsiste o interesse público de consolidar um sistema registral cada vez mais preciso, capaz de oferecer elevado grau de confiabilidade às relações fundiárias e de prevenir litígios decorrentes de inconsistências na identificação territorial dos imóveis.

Nesse aspecto, a flexibilização promovida pelo Decreto nº 12.689/2025 não elimina a obrigatoriedade do georreferenciamento, limitando-se a postergar sua exigibilidade. Apesar disso, a medida produz reflexos relevantes, pois prolonga a circulação de imóveis rurais cujas descrições permanecem desvinculadas dos padrões de precisão territorial introduzidos pela Lei nº 10.267/2001. Como consequência, retarda-se a plena concretização dos objetivos de modernização registral, integração cadastral e saneamento fundiário perseguidos pelo legislador desde a implementação do regime georreferenciado.

Verifica-se, assim, que o Decreto nº 12.689/2025 reflete um complexo exercício de ponderação entre eficiência administrativa e segurança jurídica. A solução adotada procura responder às limitações estruturais atualmente existentes sem inviabilizar a circulação da propriedade rural e os processos de regularização fundiária.

Entretanto, a postergação dos prazos também prolonga, ainda que temporariamente, a permanência de fragilidades que o georreferenciamento foi concebido para superar. O desafio passa a consistir na adoção de instrumentos capazes de compensar os efeitos dessa flexibilização e preservar a confiabilidade do sistema registral durante o período de transição.

Embora a prorrogação se mostre justificável sob o prisma da eficiência administrativa e das limitações ainda presentes na realidade fundiária brasileira, não se pode ignorar que a medida posterga a concretização de objetivos considerados centrais pelo legislador da Lei nº 10.267/2001. Diante dessa realidade, o Decreto nº 12.689/2025 evidencia uma opção regulatória voltada à

preservação da continuidade das transações imobiliárias rurais, ainda que isso implique retardar o avanço do processo de saneamento territorial.

Tal escolha reforça a necessidade de adoção de mecanismos compensatórios capazes de preservar a confiabilidade do sistema registral durante o período de transição.

Diante desse cenário, ganha especial relevância a edição da Recomendação CN-CNJ n.º 56/2026, instrumento que busca mitigar os impactos decorrentes da prorrogação dos prazos e reforçar a segurança jurídica das informações territoriais. Seus principais fundamentos e mecanismos serão examinados no tópico seguinte.

4.3 A recomendação CN-CNJ nº 56/2026 como mecanismo de mitigação dos impactos na segurança jurídica

A edição da Recomendação CN-CNJ n.º 56, de 15 de abril de 2026, pela Corregedoria Nacional de Justiça, representa importante marco regulatório no contexto das recentes alterações promovidas no regime jurídico do georreferenciamento dos imóveis rurais. A norma foi editada em um cenário marcado pela flexibilização dos prazos para certificação georreferenciada introduzida pelo Decreto nº 12.689/2025, assumindo papel relevante na preservação da segurança jurídica registral durante o período de transição.

Entre suas principais disposições, a recomendação revogou expressamente a Recomendação nº 41/2019, que orientava os Cartórios de Registro de Imóveis a dispensarem a anuência dos confrontantes nos procedimentos previstos nos §§ 3º e 4º do art. 176 da Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos).

A Recomendação nº 41/2019 havia sido editada com o propósito de conferir maior celeridade aos procedimentos de regularização fundiária, especialmente nos casos de retificação de área decorrente do georreferenciamento. Para tanto, admitia-se a dispensa da anuência dos confrontantes, bastando a declaração do requerente de que os limites e confrontações do imóvel haviam sido devidamente respeitados.

A lógica subjacente à norma consistia em evitar que a recusa ou a impossibilidade de localização de um único confrontante inviabilizasse procedimentos de

regularização considerados essenciais para a atualização do cadastro territorial brasileiro. Buscava-se, assim, privilegiar a eficiência procedimental e a simplificação dos atos registrais.

Contudo, com a publicação da Recomendação nº 56/2026, houve o restabelecimento da exigência de anuência dos confrontantes nos atos de retificação, parcelamento, desmembramento e remembramento de imóveis rurais. Embora essa alteração possa ser compreendida, em um primeiro momento, como possível obstáculo à celeridade dos procedimentos registrais, sua análise à luz do atual contexto normativo revela importante mecanismo preventivo de proteção à segurança jurídica.

Essa conclusão torna-se ainda mais evidente quando a recomendação é examinada em conjunto com o Decreto nº 12.689/2025. Conforme analisado no tópico anterior, a prorrogação dos prazos para certificação georreferenciada buscou evitar a paralisação das transações imobiliárias rurais e reduzir os impactos decorrentes do passivo de regularização fundiária existente no país.

Ainda assim, ao permitir a continuidade da circulação de imóveis sem certificação georreferenciada obrigatória, a medida também ampliou, ainda que temporariamente, o risco de manutenção de matrículas com descrições imprecisas e potencialmente conflitantes. À vista disso, tornou-se necessária a adoção de instrumentos capazes de compensar, ao menos parcialmente, os efeitos decorrentes da flexibilização regulatória.

É justamente nesse cenário que a Recomendação CN-CNJ nº 56/2026 assume relevante função mitigadora. Ao restabelecer a necessidade de manifestação dos confrontantes, cria-se uma camada adicional de controle jurídico destinada a reduzir a ocorrência de conflitos possessórios, sobreposições territoriais e futuras impugnações judiciais relacionadas à delimitação dos imóveis rurais (CNJ, 2026).

A exigência de anuência dos confrontantes reforça o controle preventivo exercido no âmbito registral, ampliando as oportunidades de identificação de inconsistências antes da prática dos atos registrais. Dessa forma, busca-se preservar a

confiabilidade das informações constantes das matrículas e reduzir potenciais litígios decorrentes de divergências quanto aos limites territoriais dos imóveis.

Entretanto, embora a retomada da anuência dos confrontantes represente relevante mecanismo de proteção registral, ela não possui capacidade para eliminar integralmente os riscos inerentes à prorrogação da obrigatoriedade do georreferenciamento. A concordância dos confrontantes constitui importante elemento de controle jurídico, mas não substitui a precisão técnica proporcionada pelo levantamento georreferenciado certificado.

Isso porque a segurança jurídica plena quanto à delimitação territorial dos imóveis somente será alcançada com a universalização do georreferenciamento certificado e com a efetiva correspondência entre a realidade física do imóvel e sua representação registral. A atuação dos confrontantes pode auxiliar na prevenção de conflitos, mas não possui a mesma capacidade técnica de identificação e validação territorial proporcionada pelos mecanismos geodésicos exigidos pela legislação.

Além disso, importa destacar que a revogação da Recomendação nº 41/2019 não ocorreu de forma isolada. Paralelamente, o Provimento CN-CNJ nº 195/2025 promoveu alterações relevantes no Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça, introduzindo o artigo 440-AX e estabelecendo disciplina mais ampla para os procedimentos relacionados ao georreferenciamento.

Entre outras disposições, o provimento regulamenta os procedimentos de retificação de área decorrentes do georreferenciamento, define requisitos técnicos para memoriais descritivos e disciplina a interoperabilidade de informações territoriais no âmbito registral. Tais medidas demonstram que a preocupação com a integridade das informações fundiárias permaneceu presente mesmo diante da flexibilização temporária dos prazos de certificação.

Com essa nova sistemática normativa, mesmo nos casos em que a certificação do georreferenciamento perante o INCRA não seja legalmente exigida, permanecem aplicáveis diversos mecanismos de controle destinados à preservação da especialidade objetiva e da segurança jurídica registral. Busca-se, assim, evitar que

a flexibilização temporária dos prazos resulte em comprometimento da confiabilidade do sistema de Registro de Imóveis.

Porém, é importante reconhecer que tais instrumentos possuem natureza complementar. Embora contribuam para reduzir riscos e reforçar a fiscalização registral, não substituem a finalidade estrutural do georreferenciamento certificável, que consiste em assegurar a identificação precisa e inequívoca dos imóveis rurais em escala nacional.

Dessa forma, a Recomendação CN-CNJ nº 56/2026 pode ser compreendida como instrumento de prudência institucional voltado à preservação da segurança jurídica fundiária durante o período de transição inaugurado pelo Decreto nº 12.689/2025. Ao reforçar mecanismos preventivos de controle registral, a norma procura equilibrar a necessidade de viabilizar a continuidade das transações imobiliárias rurais com a preservação da confiabilidade do sistema registral brasileiro.

Não obstante sua relevância, a recomendação deve ser compreendida como medida mitigadora e não como solução definitiva para os desafios decorrentes da postergação da certificação georreferenciada. Sua principal contribuição consiste em reduzir os riscos inerentes ao período de transição, preservando, na medida do possível, a segurança jurídica fundiária até a efetiva consolidação do modelo registral baseado na identificação geoespacial certificada.

5 PERSPECTIVAS FUTURAS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A SEGURANÇA JURÍDICA DOS IMÓVEIS RURAIS

5.1 O georreferenciamento como instrumento para a segurança jurídica registral

Após a análise dos impactos produzidos pela prorrogação dos prazos do georreferenciamento e dos mecanismos normativos destinados à mitigação de seus efeitos sobre a segurança jurídica, torna-se necessário examinar as perspectivas futuras da regularização fundiária brasileira. Nesse panorama, o georreferenciamento revela-se não apenas como exigência técnica ou registral, mas como instrumento estruturante da governança territorial e da consolidação da segurança jurídica imobiliária.

A segurança jurídica constitui um dos fundamentos essenciais do sistema registral imobiliário brasileiro, especialmente no âmbito dos imóveis rurais, em que a correta identificação territorial da propriedade assume papel determinante para a estabilidade das relações jurídicas. Em face desse cenário, o georreferenciamento surge como importante instrumento de aperfeiçoamento do Registro de Imóveis, ao proporcionar maior precisão na individualização dos imóveis e fortalecer a confiabilidade das informações constantes das matrículas imobiliárias.

Historicamente, a identificação dos imóveis rurais no Brasil foi marcada pela utilização de descrições imprecisas, baseadas em referências naturais, confrontações subjetivas e marcos físicos suscetíveis a alterações ao longo do tempo. Segundo Damasceno, Chiavari e Lopes (2017), a fragilidade dos sistemas de cadastro e registro da propriedade rural contribuiu para a formação de um cenário caracterizado por incertezas dominiais, sobreposições territoriais e dificuldades na efetivação dos direitos de propriedade. Para os autores, a ausência de mecanismos confiáveis de identificação territorial comprometeu significativamente a governança fundiária brasileira.

Nesse mesmo sentido, Guimarães (2011) observa que grande parte dos registros imobiliários rurais foi constituída com base em descrições exclusivamente literárias, desprovidas de informações geoespaciais capazes de delimitar com precisão os contornos físicos da propriedade. Essa realidade favoreceu o surgimento de conflitos fundiários e dificultou a correspondência entre a situação jurídica constante do registro e a efetiva realidade territorial do imóvel. Foi justamente diante dessas fragilidades históricas que a Lei nº 10.267/2001 introduziu o georreferenciamento dos imóveis rurais no ordenamento jurídico brasileiro.

Conforme destaca Guimarães (2011), a legislação passou a exigir que a identificação dos imóveis fosse realizada mediante memorial descritivo elaborado por profissional habilitado, contendo as coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores dos limites da propriedade e vinculadas ao Sistema Geodésico Brasileiro.

A finalidade dessa exigência consistiu em substituir descrições subjetivas por elementos técnicos capazes de conferir maior precisão à identificação territorial dos imóveis rurais e maior confiabilidade às informações registrais.

Sob a perspectiva registral, o georreferenciamento encontra fundamento no princípio da especialidade objetiva, segundo o qual o imóvel deve ser individualizado de forma precisa e inequívoca no registro imobiliário. Rodrigues (2014) sustenta que a publicidade registral somente alcança sua finalidade quando os dados constantes da matrícula permitem identificar com segurança o objeto sobre o qual recaem os direitos reais. Dessa forma, a confiabilidade do sistema registral está diretamente relacionada à exatidão das informações que individualizam o imóvel.

Nessa mesma linha, Mello (2012) afirma que a segurança jurídica da propriedade imobiliária depende da capacidade do registro de representar adequadamente a realidade jurídica do bem. Para o autor, a previsibilidade das relações patrimoniais exige que os registros públicos forneçam informações claras, estáveis e confiáveis, permitindo que terceiros conheçam com segurança a situação jurídica do imóvel.

Assim, quanto maior a precisão da descrição registral, maior será a proteção conferida ao direito de propriedade e maior será a confiança depositada nas informações constantes do sistema registral. Além disso, Fontanela (2023) ressalta que o Registro de Imóveis não pode ser compreendido apenas como um arquivo de documentos, mas como um instrumento jurídico-cadastral destinado a documentar e autenticar a genealogia dos imóveis. Sob essa perspectiva, o georreferenciamento fortalece a função registral ao permitir maior rastreabilidade das informações territoriais e assegurar correspondência mais precisa entre a realidade física do imóvel e sua representação jurídica no fólio real.

De igual modo, Souza (2014) destaca que a atividade notarial e registral relacionada aos imóveis rurais exige mecanismos capazes de assegurar a correta identificação da propriedade e a proteção dos direitos dos particulares. Assim, o georreferenciamento representa importante avanço para o sistema registral brasileiro, pois reduz a ocorrência de inconsistências cadastrais, facilita a

qualificação registral e contribui para a prevenção de litígios envolvendo limites territoriais.

Portanto, o georreferenciamento ultrapassa sua dimensão meramente técnica para assumir relevante função jurídica dentro do sistema registral brasileiro. Ao possibilitar a individualização precisa dos imóveis rurais, fortalecer o princípio da especialidade objetiva e ampliar a confiabilidade das informações registrais, o instituto contribui diretamente para a promoção da segurança jurídica da propriedade imobiliária. Dessa forma, sua implementação representa importante instrumento de modernização do Registro de Imóveis e de fortalecimento da regularização fundiária no país.

5.2 O georreferenciamento como mecanismo de prevenção de conflitos

A crescente complexidade das relações fundiárias no Brasil evidencia a necessidade de mecanismos capazes de reduzir as incertezas relacionadas à delimitação e à titularidade dos imóveis rurais. Diante dessa realidade, o georreferenciamento consolidou-se como importante instrumento de prevenção de conflitos, ao proporcionar maior precisão na identificação territorial das propriedades e fortalecer a correspondência entre a realidade física dos imóveis e sua representação jurídica no Registro de Imóveis.

Além de fortalecer a segurança jurídica registral, conforme analisado no tópico anterior, o georreferenciamento exerce importante função preventiva ao reduzir as situações de incerteza que historicamente contribuíram para a formação de conflitos fundiários.

Historicamente, grande parte dos conflitos fundiários esteve associada à precariedade das descrições constantes dos registros imobiliários rurais. Conforme observam Damasceno, Chiavari e Lopes (2017), a ausência de informações geoespaciais precisas contribuiu para a ocorrência de sobreposições territoriais, indefinições de limites e disputas envolvendo particulares e o próprio Poder Público. Segundo os autores, a fragilidade dos sistemas de cadastro e registro

representou um dos principais obstáculos para a consolidação de uma governança fundiária eficiente no Brasil.

Nesse sentido, Guimarães (2011) destaca que os antigos memoriais descritivos frequentemente utilizavam referências subjetivas ou elementos naturais passíveis de alteração ao longo do tempo, dificultando a correta identificação dos imóveis rurais. Como consequência, tornava-se comum a existência de divergências entre a área efetivamente ocupada e aquela descrita na matrícula imobiliária, circunstância que favorecia o surgimento de conflitos possessórios e dominiais.

Com a introdução da Lei nº 10.267/2001, a identificação dos imóveis rurais passou a exigir critérios técnicos mais rigorosos, baseados em coordenadas georreferenciadas vinculadas ao Sistema Geodésico Brasileiro. Conforme explica Guimarães (2011), a certificação realizada pelo INCRA tem como uma de suas principais finalidades verificar a inexistência de sobreposição entre a área objeto do levantamento e outras áreas já constantes do cadastro georreferenciado. Trata-se, portanto, de mecanismo preventivo destinado a evitar conflitos antes mesmo da prática do ato registral.

Sob a perspectiva da segurança jurídica, Rodrigues (2014) sustenta que a publicidade registral somente cumpre sua função quando as informações constantes do registro refletem com precisão a realidade jurídica e territorial do imóvel. Dessa forma, a correta individualização da propriedade não apenas protege o titular do direito real, mas também assegura maior previsibilidade às relações jurídicas envolvendo terceiros interessados.

De igual modo, Mello (2012) afirma que a segurança jurídica está diretamente relacionada à possibilidade de os indivíduos conhecerem antecipadamente as consequências jurídicas de seus atos. No âmbito imobiliário, essa previsibilidade depende da existência de registros confiáveis e de informações territoriais precisas, capazes de reduzir dúvidas quanto à localização, extensão e limites da propriedade. Diante desse cenário, o georreferenciamento fortalece a estabilidade das relações fundiárias ao minimizar situações que possam dar origem a litígios futuros.

Além disso, Fontanela (2023) ressalta que o Registro de Imóveis exerce relevante função pacificadora ao conferir autenticidade, publicidade e segurança às informações imobiliárias. Segundo o autor, o georreferenciamento amplia essa função ao possibilitar maior controle sobre a delimitação territorial dos imóveis rurais, reduzindo a ocorrência de inconsistências registrais e fortalecendo a confiabilidade do sistema.

Sob o aspecto prático, a integração entre o georreferenciamento e o Registro de Imóveis permite que o oficial registrador exerça de forma mais eficiente sua atividade de qualificação registral. Conforme observa Souza (2014), a existência de informações técnicas precisas facilita a análise dos títulos apresentados, reduz a ocorrência de erros registrais e contribui para a prevenção de controvérsias envolvendo confrontantes, proprietários vizinhos e terceiros interessados.

Ademais, a prevenção de conflitos proporcionada pelo georreferenciamento produz reflexos que ultrapassam a esfera individual dos proprietários rurais. A redução das disputas territoriais contribui para a diminuição da litigiosidade judicial, promove maior estabilidade nas relações econômicas e fortalece a confiança dos agentes públicos e privados nas informações constantes dos registros imobiliários.

Dessa forma, verifica-se que o georreferenciamento constitui importante instrumento de prevenção de conflitos fundiários, na medida em que promove a individualização precisa dos imóveis rurais, reduz o risco de sobreposições territoriais e fortalece a segurança jurídica registral. Ao assegurar maior correspondência entre a realidade física e a realidade jurídica da propriedade, o instituto contribui para a pacificação das relações fundiárias e para a consolidação de um sistema registral mais confiável e eficiente.

5.3 Perspectivas futuras para a regularização fundiária

As perspectivas futuras para a regularização fundiária no Brasil estão diretamente relacionadas ao fortalecimento da segurança jurídica dos direitos de propriedade e ao aperfeiçoamento dos mecanismos de identificação e publicidade dos imóveis rurais. Desse modo, observa-se que as transformações promovidas pela Lei nº 10.267/2001 e pelos instrumentos normativos que a sucederam representam

apenas uma etapa de um processo mais amplo de modernização da governança fundiária brasileira.

Inicialmente, destaca-se que a tendência de evolução do sistema registral rural está vinculada à busca por maior correspondência entre a realidade física do imóvel e sua representação jurídica no fólio real. Conforme demonstram Damasceno, Chiavari e Lopes (2017), uma das principais fragilidades históricas da estrutura fundiária brasileira decorre justamente da existência de informações territoriais incompletas, imprecisas ou contraditórias, circunstância que favorece conflitos possessórios, sobreposições de áreas e insegurança quanto à titularidade dos imóveis.

Sob essa perspectiva, o georreferenciamento tende a consolidar-se como instrumento permanente de qualificação dos registros imobiliários rurais. Segundo Guimarães (2011), a identificação dos imóveis por meio de memorial descritivo georreferenciado contribui para o aperfeiçoamento do princípio da especialidade objetiva, permitindo maior precisão na individualização dos bens e fortalecendo a confiabilidade das informações registrais.

Da mesma forma, Fontanela (2023) destaca que a segurança jurídica registral depende da existência de mecanismos capazes de assegurar autenticidade, publicidade e precisão na descrição dos imóveis, elementos diretamente favorecidos pela utilização do georreferenciamento.

Além disso, as perspectivas futuras da regularização fundiária também envolvem o fortalecimento da integração entre os sistemas de cadastro territorial e o Registro de Imóveis. Conforme observam Guedes e Reydon (2012), a ampliação da governança fundiária depende da existência de informações territoriais consistentes e acessíveis, capazes de subsidiar tanto a proteção dos direitos de propriedade quanto a formulação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural. Nesse cenário, a harmonização entre os dados registrais e cadastrais representa importante avanço

para a redução de inconsistências e para o aumento da transparência das informações fundiárias.

Lado outro, os desafios enfrentados durante a implementação do georreferenciamento demonstram que a efetividade da regularização fundiária não depende exclusivamente da existência de normas jurídicas. Conforme aponta Souza (2014), fatores como a extensão territorial do país, a existência de passivos históricos de regularização, a escassez de profissionais habilitados em determinadas regiões e os custos inerentes aos levantamentos técnicos continuam representando obstáculos relevantes à universalização do sistema.

Nesse contexto, a prorrogação dos prazos promovida pelo Decreto nº 12.689/2025 evidencia que a consolidação da política pública de regularização fundiária exige a adoção de medidas que conciliem viabilidade prática e segurança jurídica. Como observa Santos (2025), a suspensão temporária da obrigatoriedade do georreferenciamento certificado buscou evitar a paralisação de inúmeras transações imobiliárias rurais, sem afastar a necessidade de implementação futura e integral do modelo instituído pela Lei nº 10.267/2001.

A experiência recente demonstra que a efetividade da política de georreferenciamento depende não apenas da imposição de obrigações normativas, mas também da criação de condições materiais que viabilizem seu cumprimento. A sucessiva prorrogação dos prazos evidencia que a modernização fundiária brasileira exige planejamento institucional, capacitação técnica e integração entre os diversos órgãos responsáveis pela gestão territorial.

Ademais, o fortalecimento do sistema registral rural também está relacionado à ampliação do papel desempenhado pelos serviços de Registro de Imóveis. Conforme ensina Mello (2012), a publicidade registral constitui elemento indispensável para a proteção da propriedade privada e para a estabilidade das relações jurídicas. Dessa forma, a tendência futura aponta para um sistema registral cada vez mais voltado à prevenção de conflitos, à qualificação dos títulos e à promoção da segurança jurídica nas relações imobiliárias.

Sob o enfoque constitucional, a evolução da regularização fundiária também se relaciona à concretização da função social da propriedade. Conforme ressalta Jelinek (2006), a proteção jurídica da propriedade não se limita à garantia dos interesses individuais do titular, devendo igualmente atender aos interesses coletivos e aos objetivos constitucionais de desenvolvimento social e econômico. Desse modo, a regularização fundiária assume um papel relevante na efetivação dos direitos fundamentais e na promoção de maior estabilidade das relações dominiais.

Diante desse cenário, verifica-se que o futuro da regularização fundiária brasileira está associado à consolidação de um modelo capaz de harmonizar segurança jurídica, eficiência administrativa e efetividade dos direitos de propriedade. A tendência é que o georreferenciamento se torne progressivamente elemento indispensável da estrutura registral rural, contribuindo para a redução de litígios, para a qualificação dos registros públicos e para o fortalecimento da governança territorial.

Trata-se, sobretudo, de um processo contínuo de aperfeiçoamento institucional destinado a assegurar maior confiabilidade ao sistema registral, fortalecer a proteção dos direitos de propriedade e promover a concretização dos princípios constitucionais que orientam o ordenamento jurídico brasileiro. Nesse cenário, a consolidação do georreferenciamento revela-se elemento essencial para a construção de uma governança fundiária mais eficiente, transparente e juridicamente segura.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve por objetivo analisar os impactos da prorrogação dos prazos do georreferenciamento rural sobre a segurança jurídica fundiária, promovida pelo Decreto nº 12.689/2025, considerando o papel desempenhado pelo sistema registral imobiliário brasileiro e os mecanismos normativos instituídos para mitigar os riscos decorrentes da flexibilização regulatória.

O problema de pesquisa consistiu em verificar se a prorrogação dos prazos para a certificação do georreferenciamento fortalece, enfraquece ou apenas flexibiliza temporariamente a segurança jurídica fundiária. A análise desenvolvida ao longo

deste trabalho permite concluir que a medida não fortalece a segurança jurídica registral, tampouco a enfraquece de forma definitiva. Na realidade, a prorrogação promove uma flexibilização temporária do regime jurídico instituído pela Lei nº 10.267/2001, preservando a continuidade das transações imobiliárias rurais, mas adiando a plena concretização dos benefícios decorrentes da universalização do georreferenciamento certificado.

Verificou-se que a segurança jurídica fundiária está diretamente relacionada à capacidade do Registro de Imóveis de representar, com precisão e confiabilidade, a realidade física e jurídica das propriedades rurais. Assim, o georreferenciamento consolidou-se como importante instrumento de modernização da governança fundiária brasileira, ao fortalecer o princípio da especialidade objetiva, reduzir conflitos territoriais e promover maior correspondência entre a realidade territorial dos imóveis e sua representação registral.

A pesquisa também evidenciou, entretanto, que a implementação integral desse modelo encontrou obstáculos significativos. A existência de passivos históricos de regularização fundiária, os elevados custos dos levantamentos técnicos, a escassez de profissionais habilitados em determinadas regiões, a fragmentação institucional e as limitações na integração entre cadastro e registro dificultaram o cumprimento dos prazos originalmente previstos pela legislação.

Sob essa perspectiva, a prorrogação promovida pelo Decreto n.º 12.689/2025 mostrou-se justificável no plano pragmático. A medida evitou a paralisação de inúmeras transações imobiliárias rurais e permitiu a continuidade de procedimentos registrais que poderiam ser inviabilizados pela impossibilidade prática de atendimento imediato às exigências legais. Assim, revelou-se instrumento relevante para a preservação da dinâmica econômica e da circulação da propriedade rural.

Todavia, a pesquisa permitiu concluir que a prorrogação não constitui solução estrutural para os desafios da regularização fundiária brasileira. Ao permitir a continuidade da circulação de imóveis ainda não submetidos à certificação georreferenciada obrigatória, a medida transfere para o futuro a concretização dos

objetivos centrais perseguidos pela Lei nº 10.267/2001, especialmente aqueles relacionados ao saneamento fundiário, à integração entre cadastro e registro e à consolidação de um sistema registral plenamente baseado na precisão geoespacial.

Logo, confirmou-se a hipótese inicialmente formulada. A prorrogação dos prazos representa medida transitória de acomodação das dificuldades operacionais existentes, mas não afasta a necessidade de implementação integral do modelo georreferenciado concebido pelo legislador. Em outras palavras, o Decreto nº 12.689/2025 flexibiliza temporariamente a exigibilidade da certificação, sem eliminar a necessidade de sua futura universalização como condição para o fortalecimento definitivo da segurança jurídica fundiária.

Também se constatou que a Recomendação CN-CNJ n.º 56/2026 desempenha importante função mitigadora durante esse período de transição. Ao restabelecer a exigência de anuência dos confrontantes em determinadas hipóteses registrais e reforçar mecanismos preventivos de controle, a norma contribui para reduzir riscos decorrentes da flexibilização dos prazos. Contudo, tais instrumentos possuem natureza complementar e não substituem a segurança proporcionada pela identificação georreferenciada certificada.

Diante desse cenário, o sucesso do novo prazo estabelecido para 21 de outubro de 2029 dependerá da adoção de políticas públicas capazes de enfrentar as causas estruturais que historicamente dificultaram a implementação do georreferenciamento rural no Brasil. A simples postergação dos prazos, desacompanhada de medidas concretas de fortalecimento institucional, tende apenas a transferir para o futuro dificuldades que permanecem presentes na atualidade.

Entre as medidas consideradas essenciais destacam-se a ampliação do número de profissionais habilitados para a execução dos levantamentos georreferenciados, o desenvolvimento de programas de capacitação técnica, a adoção de mecanismos que reduzam os custos da regularização fundiária, especialmente para pequenos proprietários rurais, e o fortalecimento da integração entre os sistemas cadastrais e registrais, notadamente entre o SIGEF e o Registro de Imóveis.

Mostram-se igualmente relevantes o desenvolvimento de iniciativas de educação registral voltadas aos proprietários rurais, a ampliação da capacidade operacional do INCRA para análise e certificação dos levantamentos apresentados e o fortalecimento da atuação dos serviços de Registro de Imóveis como instrumentos de promoção da segurança jurídica e da governança territorial.

Conclui-se, por fim, que a efetiva concretização dos objetivos perseguidos pela Lei nº 10.267/2001 não dependerá apenas do cumprimento formal do novo prazo estabelecido pelo Decreto nº 12.689/2025. Exigirá, sobretudo, a implementação coordenada de políticas públicas, medidas institucionais e mecanismos de integração territorial capazes de assegurar a universalização do georreferenciamento certificado.

Somente mediante a conjugação desses esforços será possível consolidar um sistema registral moderno, eficiente e plenamente integrado à realidade geoespacial brasileira, promovendo maior segurança jurídica, redução de conflitos fundiários e fortalecimento da governança territorial no meio rural.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL. Sem o georreferenciamento das áreas rurais, propriedade não poderá ser vendida. *ANOREG*: cartórios do Brasil, Brasília, abr., 2009Disponível em: https://www.anoreg.org.br/site/imported_12955/. Acesso em: 4 jun. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016].

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Provimento nº 195, de 3 de junho de 2025*. Altera o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial, instituído pelo Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023, para criar o Inventário Estatístico Eletrônico do Registro de Imóveis (IERI-e) e o Sistema de Informações Geográficas do Registro de Imóveis (SIG-RI), disciplinar procedimentos de saneamento e retificação no Registro de Imóveis e dá outras providências. Diário da Justiça Eletrônico: Brasília, DF, 4 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação nº 56, de 15 de abril de 2026. Revoga a Recomendação nº 41, de 2 de julho de 2019*, que dispunha sobre a dispensa da anuência dos confrontantes nos registros de imóveis rurais. Diário da Justiça Eletrônico: Brasília, DF, 16 abr. 2026.

BRASIL. *Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854*. Regulamenta a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras), e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1854
BRASIL. *Decreto nº 12.689, de 21 de outubro de 2025*. Prorroga os prazos para exigibilidade da certificação do georreferenciamento dos imóveis rurais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 out. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 3.453, de 26 de abril de 1865.* Manda observar o Regulamento para execução da Lei nº 1237 de 24 de Setembro de 1854, que reformou a legislação hypothecaria. Rio de Janeiro. 1865.

BRASIL. *Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002*. Regulamenta a Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, que altera dispositivos das Leis nº 4.947, de 6 de abril de 1966; nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972; nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973; nº 6.739, de 5 de dezembro de 1979; e nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 31 out. 2002.

BRASIL. *Decreto nº 451-B, de 31 de dezembro de 1890*.Estabelece o registro e transmissão de imóveis pelo systema Torrens.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 10, de 9 de novembro de 1964*. Altera os artigos 5º, 15, 29, 141, 147 e 156 da Constituição Federal de 1946. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 10 nov. 1964

BRASIL. *Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864*. Institui o Registro Geral de Imóveis. Regulamentada pelo Decreto nº 3.453, de 26 de abril de 1865.

BRASIL. *Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001.* Altera dispositivos da Lei nº 6.015/1973 e institui o georreferenciamento de imóveis rurais.

BRASIL. *Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916*. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil.

BRASIL. *Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962*. Regulamenta a desapropriação por interesse social.

BRASIL. *Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatudo da Terra, e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 02 jun. 2026.

BRASIL. *Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975*. Altera dispositivos da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 jul. 1975.

BRASIL. *Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Regulamentada pelo Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854.

BRITO, João Paes Machado. *Apreciações e reflexões sobre a norma técnica para georreferenciamento de imóveis rurais*. 2005. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Florianópolis, 2005. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/103006. Acesso em: 02 jun. 2026.

CARVALHO, Afrânio de. *Registro de imóveis*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

DAMASCENO, Rita; CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Leme. *Direitos de propriedade no Brasil rural*: história, problemas e caminhos. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative/Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio, 2017. Disponível em: https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2017/06/Direitos_de_Propriedade_no_Brasil_Rural_CPI_FinalPT. pd f. Acesso em: 02 jun. 2026.

FONTANELA, André Luís. *O papel da segurança jurídica no registro de imóveis no Brasil*. 2023. 180 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Marília, Marília, 2023.

GONÇALVES, Fábio Costa. *Regulamentação fundiária e governança de terras:* impactos do georreferenciamento e da Lei 10.267/2001. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro; REYDON, Bastiaan Philip. Direitos de propriedade da terra rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária. *Revista de Economia e Sociologia Rural,* Brasília (DF), v. 50, n. 3, p. 525-544, jul./set., 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/j/resr/a/BSf43Xz9qZYgydFZVr4BCmg/abstract/?lang=pt. Acesso em: 2 jun. 2026.

GUIMARÃES, Roberto Élito dos Reis. Georreferenciamento de imóveis rurais: aspectos legais, sociais e econômicos. *Publicações da Escola da AGU*, São Paulo, v. 1, 8, p. 167-187, jan./fev. 2011.

JELINEK, Rochelle. *O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do código civil*. Porto Alegre, p. 12, 2006. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf. Acesso em: 07 jun. 2026.

LEONI, Rachel Delmás. D*ireito fundamental à moradia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2025.

MELLO, Maurício Rodrigues de. *Introdução à segurança jurídica do registro para aquisição da propriedade imóvel*. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais) – Faculdade de Direito, Pontifícia

Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2018/09/mauricio_mello.pdf. Acesso em: 02 jun. 2026.

MENDONÇA, Eduardo Rabelo Halfeld. Os desafios da regularização e gestão de terras públicas rurais. *Revista Contemporânea*, [S.l], v. 5, n. 2, p. 1-15, 2025.
OLIVEIRA, Thalles Eduardo de. Importância do Direito Registral e Notarial no procedimento de inventário. *RECIMA21*: Revista Científica Multidisciplinar, São Paulo, v. 5, n. 8, p. 1-15, 2024.

PAIVA, João Pedro Lamana. A evolução do registro de imóveis no Brasil. ENCONTRO DE MAGISTRADOS, NOTÁRIOS E REGISTRADORES DA PARAÍBA. 1., 2023, Paraíba. Disponível em: https://www.1ripoa.com.br/wp-content/uploads/2023/11/A-evolucao-do-Registro-de-Imoveis-no-Brasil-Paraiba.pdf. Acesso em: 02 jun. 2026.

PAUTZ, Eduardo. A importância do georreferenciamento: desafios e possibilidades. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, São Paulo, v. 7, n. 11, p. 1778-1787, 2021.

PIVA, Rui Carvalho; PEGORARO, Luiz Nunes. O direito civil constitucional e a função social da propriedade: regularização fundiária e multipropriedade. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, Lisboa, ano 5, n. 6, p. 1891-1923, 2019. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/6/2019_06_1891_1923.pdf. Acesso em: 02 jun. 2026.

RODRIGUES, Marcelo. *Sistema de publicidade registral e segurança jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2014.

SANTOS, Marcos Alberto Pereira. Georreferenciamento em pausa: o novo decreto 12.689/25 e a suspensão dos prazos legais. *Migalhas notariais e registrais,* [S.l.],2025. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/445514/georreferenciamento-decreto-12-689-25-e-a-suspensao-dos-prazos-legais. Acesso em: 03 jun. 2026.

SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. *Os imóveis rurais na prática notarial e registral*: noções elementares. 2. ed. São Paulo: IRIB, 2014.Disponível em: https://irib.org.br/app/webroot/publicacoes/CadernoIrib7/pdf.pdf. Acesso em: 02 jun. 2026.

A efetividade dos direitos assistenciais no sistema de seguridade social: o papel da advocacia social no acesso à justiça

Janaina Aparecida Mangelli Chaves [1]

Angela Araújo Costa [2]

Neiva dos Santos Andrade [3]

Roberta Salvático Vaz de Mello [4]

Resumo: O presente estudo aborda a efetividade dos direitos assistenciais no sistema de seguridade social brasileiro, com enfoque no papel da advocacia social na promoção do acesso à justiça e na garantia dos direitos fundamentais sociais. A pesquisa parte da seguinte questão norteadora: quais são os limites jurídicos e institucionais para a efetivação dos direitos assistenciais por meio da atuação da advocacia social? Nesse contexto, o objetivo geral consiste em analisar os limites jurídicos e institucionais que condicionam a efetivação dos direitos assistenciais, examinando a assistência social como política pública de proteção social e os impactos da judicialização no Brasil. A justificativa do trabalho fundamenta-se na relevância social e jurídica do tema, considerando as dificuldades enfrentadas pela população em situação de vulnerabilidade no acesso aos direitos assegurados pela Constituição Federal de 1988. Metodologicamente, adotou-se pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa, mediante análise de obras doutrinárias, legislação constitucional e infraconstitucional, artigos científicos e produção acadêmica relacionada à Seguridade Social, à assistência social e à efetivação dos direitos fundamentais sociais. Conclui-se que a advocacia social desempenha papel essencial na efetivação dos direitos assistenciais, contribuindo para o fortalecimento do acesso à justiça, da cidadania e da proteção social no Estado Democrático de Direito, embora sua atuação encontre desafios decorrentes de

---

[1] Graduanda do curso de Direito da Faculdade Minas Gerais (FAMIG).

[2] Revisor. Docente da FAMIG: Mestre em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local pelo Centro Universitário UNA - BH. Especialista em Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS pela Universidade Cândido Mendes. Graduada em Direito pela Faculdade Minas Gerais - FAMIG. Especialista em Língua Portuguesa - Leitura e Produção de Textos pelo Centro Universitário Uni-BH e graduada em Letras pelo Centro Universitário Newton Paiva. Graduanda em Psicologia pela Faculdade Anhanguera.

[3] Revisor. Docente da FAMIG: Especialista em Finanças Públicas pelo TCEMG (2018) e mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Minas Gerais (2010).

[4] Revisor. Docente da FAMIG:Doutora em Direito Privado pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, com bolsa Capes-Taxa (2021). Mestre em Direito Privado pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas (2014). Especialista em Direito Público pelo Centro Universitário Newton Paiva (2009).

limitações normativas, institucionais e estruturais que impactam a plena concretização desses direitos.

Palavras-chave: seguridade social; direitos assistenciais; acesso à justiça; judicialização; advocacia social.

The effectiveness of social assistance rights in the social security system: the role of social advocacy in access to justice

Abstract: This study addresses the effectiveness of social assistance rights within the Brazilian social security system, focusing on the role of social advocacy in promoting access to justice and guaranteeing fundamental social rights. The research is guided by the following question: what are the legal and institutional limits to the realization of social assistance rights through the work of social advocacy? In this context, the general objective is to analyze the legal and institutional constraints affecting the realization of social assistance rights, examining social assistance as a public policy for social protection and the impacts of judicialization in Brazil. The study is justified by the social and legal relevance of the topic, considering the difficulties faced by vulnerable populations in accessing the rights guaranteed by the 1988 Federal Constitution. Methodologically, the study employs bibliographic and documentary research with a qualitative approach, analyzing doctrinal works, constitutional and infra-constitutional legislation, scientific articles, and academic literature related to social security, social assistance, and the realization of fundamental social rights. It concludes that social advocacy plays an essential role in realizing social assistance rights, contributing to the strengthening of access to justice, citizenship, and social protection within the democratic rule of law, although its efforts face challenges stemming from normative, institutional, and structural limitations that impact the full realization of these rights.

Keywords: social security; welfare rights; access to justice; judicialization; social advocacy.

Recebido em: 09/julho/2026
Aprovado em: 11/setembro/2026

1 INTRODUÇÃO

A Seguridade Social, instituída pela Constituição Federal de 1988 representa um dos principais instrumentos de concretização dos direitos fundamentais sociais no Estado Democrático de Direito. Estruturada nos pilares, dos direitos à saúde, à previdência e à assistência social, sua finalidade consiste em promover proteção

social, reduzir desigualdades e assegurar condições mínimas para uma existência digna, especialmente aos indivíduos em situação de vulnerabilidade.

Já a previdência social assegura benefícios contributivos, como aposentadoria, pensão por morte e auxílio por incapacidade temporária, direcionados aos segurados que mantêm vínculo com o sistema. A concretização desses direitos depende da aplicação das normas constitucionais e da observância dos princípios estruturantes da Seguridade Social.

Dentre esses pilares, a assistência social assume papel de destaque por possuir natureza não contributiva e destinar-se à proteção daqueles que não dispõem de meios suficientes para garantir sua subsistência. Por meio de benefícios, programas, projetos e serviços socioassistenciais, busca assegurar proteção aos grupos socialmente vulneráveis, contribuindo para a promoção da cidadania, da inclusão social e da dignidade da pessoa humana.

Já a previdência social assegura benefícios contributivos, como aposentadoria, pensão por morte e auxílio por incapacidade temporária, direcionados aos segurados que mantêm vínculo com o sistema. A concretização desses direitos depende da aplicação das normas constitucionais e da observância dos princípios estruturantes da Seguridade Social.

Apesar da ampla proteção normativa conferida pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional, a efetivação dos direitos assistenciais ainda enfrenta importantes desafios.

Nesse contexto, a atuação da advocacia social assume especial relevância como instrumento de acesso à justiça e de concretização dos direitos fundamentais, seja na orientação jurídica, na defesa técnica e no acompanhamento de demandas relacionadas à assistência social, contribuindo para a superação de obstáculos institucionais que dificultam o acesso de pessoas em situação de vulnerabilidade aos direitos sociais previstos no ordenamento jurídico brasileiro.

Diante deste cenário, a presente pesquisa busca responder ao seguinte problema: quais são os limites jurídicos e institucionais para a efetivação dos direitos assistenciais por meio da atuação da advocacia social?

O objetivo geral da pesquisa consiste em analisar os limites jurídicos e institucionais para a efetivação dos direitos assistenciais por meio da atuação da advocacia social. Como objetivos específicos, busca-se: a) examinar os fundamentos constitucionais da seguridade social e dos direitos fundamentais sociais; b) compreender o papel da assistência social como instrumento de proteção dos grupos vulneráveis, com destaque para o Benefício de Prestação Continuada (BPC); e c) analisar a judicialização da assistência social e a contribuição da advocacia social para a garantia dos direitos assistenciais e do acesso à justiça.

A presente pesquisa justifica-se pela importância da efetivação dos direitos assistenciais previstos na seguridade social brasileira, especialmente diante das desigualdades e situações de vulnerabilidade social.

Parte-se do pressuposto de que, embora o ordenamento jurídico brasileiro assegure ampla proteção aos direitos assistenciais, a concretização desses direitos ainda encontra entraves decorrentes de fatores administrativos, estruturais e institucionais, tornando necessária a atuação da advocacia social como mecanismo de promoção do acesso à justiça e de efetivação das garantias constitucionais.

Para alcançar tais objetivos, adotou-se–pesquisa bibliográfica e documental de caráter descritivo e abordagem qualitativa, buscando compreender a efetivação dos direitos assistenciais no sistema de seguridade social brasileiro, especialmente diante dos desafios jurídicos e institucionais relacionados ao acesso à justiça e à atuação da advocacia social.

A pesquisa utilizou bases de dados como Scielo, BDTD e Google Acadêmico, além de livros, artigos científicos, legislações e jurisprudências relacionadas ao Direito Assistencial e à Seguridade Social. Os materiais foram selecionados conforme critérios de inclusão e exclusão previamente estabelecidos, priorizando publicações nacionais dos últimos dez anos disponíveis na íntegra. Após a coleta, os conteúdos

foram analisados criticamente, sendo mantidos apenas aqueles diretamente relacionados à assistência social, à judicialização e à efetivação dos direitos fundamentais sociais.

O trabalho foi estruturado em capítulos que abordam os direitos fundamentais sociais e a seguridade social, a assistência social como política pública de proteção, a judicialização da assistência social e o papel da advocacia social na efetivação dos direitos assistenciais. Ao final, são apresentadas as considerações finais e as referências que fundamentaram a pesquisa.

2 DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS E A SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consolidou um amplo catálogo de direitos fundamentais, entre os quais se destacam os direitos sociais e o sistema de seguridade social. Tais direitos representam a materialização do Estado Democrático de Direito com orientação social, sendo concebidos como instrumentos de promoção da dignidade da pessoa humana e de redução das desigualdades sociais.

Nos termos do art. 6º da Constituição, são direitos sociais, entre outros, a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, a segurança e a previdência social, evidenciando a preocupação do constituinte em assegurar condições mínimas de vida digna à população.

Nesse contexto, a Constituição de 1988 passou a ser reconhecida como "Constituição Cidadã", justamente por ampliar e fortalecer a proteção dos direitos sociais e por instituir mecanismos institucionais destinados voltados à sua efetivação.

Para Silva (2024) destaca que os direitos sociais possuem natureza prestacional, exigindo do Estado a implementação de políticas públicas voltadas à promoção do bem-estar coletivo e à redução das desigualdades sociais.

Contudo, a seguridade social, por sua vez, configura-se como um dos pilares do Estado Democrático de Direito brasileiro, tendo sido instituída pela Constituição

Federal de 1988 como um sistema integrado de políticas públicas destinadas a assegurar direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social, conforme dispõe o art. 194 da Constituição Federal, que O art. 194 da Constituição define a seguridade social como um conjunto de ações voltadas à garantia da proteção social da população diante de diversas situações de vulnerabilidade.

Ao instituir esse sistema, a Constituição rompeu com a lógica de proteção excludente que predominava em períodos anteriores, incorporando a proteção social como direito de todos e dever do Estado (Brasil, 1988).

De acordo com Ibrahim (2011), a seguridade social constitui um sistema constitucional de proteção destinado a amparar o cidadão diante de riscos sociais como doença, velhice, invalidez ou desemprego:

> A seguridade social pode ser conceituada como a rede protetiva formada pelo Estado e por particulares, com contribuições de todos, incluindo parte dos beneficiários dos direitos, no sentido de estabelecer ações para o sustento de pessoas carentes, trabalhadores em geral e seus dependentes, providenciando a manutenção de um padrão mínimo de vida digna (Ibrahim, 2011, p. 5)

Não obstante a robusta previsão constitucional, a efetividade desse sistema ainda enfrenta entraves estruturais, revelando a distância entre a normatividade constitucional e sua concretização prática.

Nesse contexto, a doutrina aponta que a seguridade social possui caráter solidário e envolve a participação conjunta do Estado e da sociedade na sua manutenção e execução.

Conforme explica Ibrahim (2011), a seguridade social representa uma rede de proteção social organizada de forma solidária, voltada à garantia de direitos fundamentais e à promoção do bem-estar coletivo.

Na mesma linha, Martinez (2014) destaca que a seguridade social representa um dos fundamentos do Estado Social brasileiro, sendo financiada por toda a sociedade e orientada pela promoção da dignidade da pessoa humana.

Para Dallari (2004), a seguridade social é estruturada com base em princípios como universalidade, solidariedade, seletividade e distributividade, sendo a universalidade elemento central para garantir acesso amplo à proteção social.

Entre esses princípios, destaca-se a universalidade da cobertura e do atendimento, que assegura a todos os indivíduos o acesso às políticas de proteção social, independentemente de sua condição econômica ou social.

Todavia, a concretização desses princípios enfrenta obstáculos significativos. Embora a universalidade da cobertura e do atendimento constitua diretriz fundamental da seguridade social, observa-se que diversos grupos socialmente vulneráveis ainda encontram dificuldades para acessar benefícios e serviços públicos essenciais.

A persistência de barreiras burocráticas, a insuficiência de informações e a desigualdade no acesso às instituições demonstram que a universalidade prevista constitucionalmente nem sempre se traduz em universalidade real.

Essa discrepância reforça a importância da atuação dos órgãos de proteção social e da advocacia na efetivação dos direitos assistenciais.

Conforme observa Luís Roberto Barroso (2024), a Constituição de 1988 consolidou um modelo de proteção social inclusivo, voltado à redução das desigualdades e à ampliação da cidadania social, ampliando significativamente a cobertura de políticas públicas voltadas à proteção social.

No âmbito da previdência social, a Constituição de 1988 promoveu importante ampliação da cobertura do sistema, incluindo categorias historicamente excluídas, como trabalhadores rurais, empregados domésticos e pessoas de baixa renda.

Nesse viés, Di Pietro (2017) destaca que a previdência social constitucionalizada passou a representar um mecanismo essencial de proteção contra riscos sociais que afetam a população, constituindo também instrumento de inclusão social.

Paralelamente, a assistência social assume papel relevante no sistema de seguridade ao atender indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade, sendo prestada

independentemente de contribuição prévia. Para Monnerat e Souza (2011), a assistência social expressa o caráter redistributivo da seguridade social, concretizando o princípio da solidariedade e garantindo proteção aos grupos mais vulneráveis da sociedade.

Outro fator importante da seguridade social é a política de saúde, institucionalizada pela Constituição de 1988 por meio da criação do Sistema Único de Saúde (SUS). A saúde foi reconhecida como direito de todos e dever do Estado, sendo organizada com base nos princípios da universalidade, integralidade e participação social.

Conforme destaca Carvalho (2019), o SUS representa uma das mais importantes expressões do sistema de seguridade social brasileiro, pois busca integrar ações preventivas, curativas e promocionais voltadas à proteção da saúde coletiva.

Além disso, o financiamento da seguridade social ocorre mediante recursos provenientes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como por meio de contribuições sociais específicas, como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), mecanismo que visa garantir a sustentabilidade do sistema e a participação solidária da sociedade no custeio das políticas sociais (Silva, 2021).

É oportuno salientar que a efetividade dos direitos sociais e do sistema de seguridade social depende não apenas da previsão normativa constitucional, mas também da atuação dos diversos atores institucionais responsáveis por sua concretização.

Nesse contexto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido reiteradamente a natureza fundamental dos direitos sociais, afirmando que direitos como saúde, assistência e previdência decorrem diretamente do princípio da dignidade da pessoa humana e do dever estatal de proteção social (Sposati, 1998).

Assim, a seguridade social instituída pela Constituição de 1988 configura-se como um instrumento jurídico e político fundamental para a promoção da justiça social e para a redução das desigualdades no Brasil. Nesse processo, destaca-se também o papel da advocacia social e dos operadores do direito na defesa e na efetivação

desses direitos, contribuindo para que as garantias constitucionais se traduzam em políticas públicas concretas e em maior proteção às populações em situação de vulnerabilidade.

2.1 Dignidade da pessoa humana e mínimo existencial

A dignidade da pessoa humana constitui um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro, prevista expressamente no art. 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

Esse princípio orienta a interpretação e a aplicação de todo o ordenamento jurídico, funcionando como parâmetro para a concretização de todos dos direitos fundamentais. A partir dessa perspectiva, a dignidade humana não se limita a uma ideia abstrata, mas corresponde à garantia de condições materiais e jurídicas mínimas que permitam ao indivíduo desenvolver sua personalidade e viver com respeito e autonomia.

Nesse sentido, Ingo Wolfgang Sarlet (2017) destaca que a dignidade da pessoa humana funciona como parâmetro interpretativo de todo o sistema constitucional, atuando como núcleo axiológico do sistema constitucional, impondo ao Estado o dever de garantir condições mínimas de existência digna.

> A aproximação dos conceitos de "mínimo social" e de "necessidade básica" à noção de "mínimo existencial" constitui o conjunto de circunstâncias e de regras capazes de possibilitar a todos uma vida digna, longe da pobreza e das circunstâncias impeditivas do pleno desenvolvimento da pessoa, em sintonia com as previsões dos arts. 1º, III, e 3º, III, da CF. A assistência social, portanto, deve ser entendida como um direito do cidadão perante o Estado, garantia dos direitos individuais e sociais essenciais à emancipação intelectual, autopromoção e identidade, busca da felicidade e autodeterminação para as realizações pessoais (Brasil, 2015, p. 9).

Nesse contexto, surge a teoria do mínimo existencial, compreendida como o conjunto de condições materiais indispensáveis para que o indivíduo possa viver com dignidade.

Esse conceito está relacionado à garantia de direitos fundamentais básicos, especialmente os direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição Federal, como saúde, educação, alimentação, moradia e assistência social.

Barroso (2024) afirma que o mínimo existencial representa o conjunto de condições materiais essenciais para a existência digna, de modo que viver abaixo desse patamar implica violação direta ao mandamento constitucional da dignidade humana. Assim, a garantia do mínimo existencial impõe ao Estado o dever de assegurar prestações básicas que permitam aos indivíduos superar situações de pobreza, exclusão ou vulnerabilidade social.

No mesmo sentido, Barcellos (2002) assevera que o mínimo existencial pode ser compreendido como um núcleo essencial de direitos que deve ser garantido prioritariamente pelo Estado, incluindo, entre outros, o acesso à saúde básica, à educação fundamental, à assistência aos desamparados e ao acesso à justiça.

Diante dessas premissas pode-se afirmar que a garantia do mínimo existencial exige a atuação positiva do Estado por meio de políticas públicas e ações concretas voltadas à promoção da igualdade material e à redução das desigualdades sociais.

Assim, tal conceito assume especial relevância no âmbito dos direitos assistenciais, uma vez que constitui parâmetro para a atuação estatal e para a exigibilidade judicial de prestações sociais.

No âmbito jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a relação entre dignidade da pessoa humana e mínimo existencial, especialmente em casos que envolvem direitos sociais, como saúde, assistência e políticas públicas de proteção social.

A Corte tem afirmado que o Estado não pode se eximir do cumprimento de prestações essenciais alegando limitações orçamentárias, sobretudo quando estão em jogo direitos fundamentais relacionados à sobrevivência digna do indivíduo.

Nesse contexto, decisões do STF têm ressaltado que a garantia do mínimo existencial integra o núcleo essencial dos direitos fundamentais e deve prevalecer mesmo

diante da chamada “reserva do possível”, reforçando a compreensão de que a dignidade da pessoa humana exige a garantia de condições mínimas de existência, cabendo ao Estado assegurar a efetividade dessas prestações fundamentais.

2.2 Eficácia e exigibilidade dos direitos sociais

A Constituição Federal de 1988 consagrou um amplo conjunto de direitos sociais, reconhecendo-os como direitos fundamentais indispensáveis à concretização da dignidade da pessoa humana e à promoção da justiça social, superando a visão de que seriam meras normas programáticas.

Nesse aspecto, Silva (2024) afirma que os direitos sociais possuem natureza prestacional e impõem ao poder público o dever de implementar políticas públicas capazes de assegurar condições mínimas de existência digna aos cidadãos.

Há de se falar também que a efetivação dos direitos sociais no Brasil decorre de um processo histórico de lutas e conquistas, responsável pela consolidação de políticas públicas e pela atuação de profissionais como o/a assistente social.

Para Boschetti (2018), o pleno exercício da cidadania está intimamente relacionado ao acesso efetivo a direitos sociais como saúde, educação, moradia, trabalho e assistência, exigindo dos/as assistentes sociais não apenas domínio técnico, mas também um posicionamento ético e político em defesa das populações historicamente marginalizadas.

A eficácia dos direitos sociais também está relacionada ao princípio da máxima efetividade das normas constitucionais, possuindo aplicabilidade imediata, nos termos do art. 5º, §1º, da Constituição Federal.

Nesse contexto, embora dependam de políticas públicas e recursos financeiros, esses direitos possuem um núcleo essencial que deve ser garantido independentemente de regulamentação legislativa. Nesse cenário, a judicialização das políticas públicas emerge como instrumento de concretização dos direitos sociais diante da omissão estatal.

Por isso, a exigibilidade judicial dos direitos sociais tem sido cada vez mais reconhecida no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente por meio da atuação do Poder Judiciário na proteção de direitos fundamentais.

Barroso (2014), observa que a judicialização das políticas públicas representa um fenômeno decorrente da própria constitucionalização dos direitos sociais, que permite aos cidadãos buscar no Judiciário a concretização de prestações estatais indispensáveis à dignidade humana.

Dessa forma, a atuação judicial não deve ser compreendida como interferência indevida nas políticas públicas, mas como instrumento de garantia dos direitos fundamentais quando há omissão ou insuficiência na atuação estatal.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também tem consolidado o entendimento de que o Estado não pode se eximir da implementação de políticas públicas essenciais à garantia da dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, a Corte tem afirmado que a efetivação de direitos fundamentais sociais, como saúde, assistência social e educação, constitui dever constitucional do poder público, sendo legítima a intervenção judicial quando houver omissão estatal ou violação ao núcleo essencial desses direitos.

2.3 Reserva do possível e limites orçamentários

Apesar da reconhecida eficácia dos direitos sociais, a sua concretização está frequentemente relacionada à disponibilidade de recursos financeiros e à capacidade administrativa do Estado.

Nesse contexto, surge na doutrina constitucional o princípio da reserva do possível, que busca estabelecer limites à exigibilidade das prestações estatais diante das restrições orçamentárias existentes, a qual teve origem na jurisprudência do Tribunal Constitucional Alemão e passou a ser incorporado ao debate jurídico brasileiro como forma de compatibilizar a efetividade dos direitos sociais com a realidade financeira do Estado.

Sarlet (2012), sustenta que a reserva do possível apresenta uma dimensão tríplice: a disponibilidade fática de recursos financeiros, a disponibilidade jurídica relacionada à organização e à destinação do orçamento público e, ainda, a análise da proporcionalidade e razoabilidade na concessão das prestações sociais. Dessa forma, a concretização dos direitos sociais deve considerar tanto as limitações materiais do Estado quanto a necessidade de assegurar a efetividade das garantias constitucionais.

Nesse debate, Canotilho (2004) apresenta importantes reflexões acerca da interpretação da reserva do possível no âmbito da efetividade dos direitos sociais, destacando diferentes sentidos atribuídos a essa expressão no campo do direito constitucional:

> "Reserva do possível" significa total desvinculação jurídica do legislador quanto à dinamização dos direitos sociais constitucionais consagrados. 2. Reserva do possível significa a "tendência para o zero" da eficácia jurídica das normas constitucionais consagradoras de direitos sociais. 3. Reserva do possível significa gradualidade com dimensão lógica e necessária da concretização dos direitos sociais, tendo sobretudo em conta os limites financeiros. 4. Reserva do possível significa insindicabilidade jurisdicional das opções legislativas quanto à densificação legislativa das normas constitucionais reconhecedoras de direitos sociais (Canotilho, 2004, p. 107-108)

Contudo, a reserva do possível não pode ser compreendida como um mecanismo que autorize a completa desresponsabilização do Estado em relação à efetivação dos direitos sociais. Embora represente um fator relevante na implementação das políticas públicas, a sua aplicação deve ocorrer de forma equilibrada, considerando os princípios constitucionais que estruturam o Estado Democrático de Direito.

Não obstante, a doutrina majoritária, representada por autores como Sarlet (2024) e Mânica (2018), sustenta que a chamada reserva do possível não pode ser aplicada de forma isolada pelo Poder Público. Para esses autores, tal argumento deve ser interpretado em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana e com a garantia do mínimo existencial, especialmente quando se trata da efetivação de direitos fundamentais sociais.

Limitações orçamentárias não podem ser utilizadas como justificativa automática para a negativa de prestações essenciais, especialmente nas áreas da saúde, assistência social, educação e alimentação. Nesse sentido, a proteção do mínimo existencial atua como limite à aplicação da reserva do possível, assegurando que o Estado garanta condições mínimas para uma existência digna e efetive os direitos fundamentais da população em situação de vulnerabilidade social.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reafirmado que a cláusula da reserva do possível não pode frustrar a concretização de direitos fundamentais indispensáveis à dignidade humana. Assim, o debate entre eficácia dos direitos sociais, responsabilidade fiscal e mínimo existencial demonstra a necessidade de equilíbrio entre a gestão estatal e a proteção social, destacando também a importância da atuação da advocacia social e das instituições responsáveis pela defesa dos direitos fundamentais.

3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA DE PROTEÇÃO SOCIAL

A assistência social é reconhecida no Brasil como uma política pública de proteção social não contributiva, destinada a garantir o atendimento às necessidades básicas de indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade, passando a integrar, a partir da Constituição Federal de 1.988, o sistema de seguridade social, assumindo caráter de direito do cidadão e dever do Estado.

A partir da constitucionalização da assistência social, abandonou-se gradativamente a lógica meramente assistencialista e filantrópica que historicamente marcou a atuação estatal nesse campo, passando a prevalecer uma perspectiva pautada na universalização da proteção social, na cidadania e na efetivação dos direitos fundamentais. Nesse contexto, a assistência social passou a assumir papel estratégico na redução das desigualdades sociais e na promoção da inclusão social de grupos historicamente vulnerabilizados.

3.1 Evolução histórica da assistência social e sua constitucionalização

A assistência social no Brasil possui trajetória historicamente marcada por práticas assistencialistas e filantrópicas, desenvolvidas de forma fragmentada e desvinculadas da noção de direito social. Antes da Constituição Federal de 1988, a proteção social era frequentemente condicionada à caridade privada ou vinculada à contribuição previdenciária, excluindo significativa parcela da população em situação de vulnerabilidade.

Com a promulgação da Constituição da República de 1988, a assistência social passou a integrar o sistema de seguridade social ao lado da saúde e da previdência social, consolidando-se como política pública destinada à proteção dos indivíduos em situação de necessidade social. O artigo 203 da Constituição Federal estabelece que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, evidenciando seu caráter não contributivo e universal.

Nesse contexto, a assistência social passou a ser orientada por princípios constitucionais fundamentais, dentre os quais se destacam a dignidade da pessoa humana, a solidariedade social, a universalidade da cobertura e a redução das desigualdades sociais.

De acordo com Yazbek (2016), a assistência social constitui-se como resposta estatal às expressões da questão social, atuando por meio de serviços, programas e benefícios que buscam assegurar proteção social e fortalecer vínculos familiares e comunitários.

Para Couto (2015), a assistência social, ao se institucionalizar como política pública, assume papel estratégico na redução das desigualdades sociais e na promoção da cidadania, contribuindo para a efetivação dos direitos sociais e para a construção de uma rede de proteção social capaz de atender às demandas da população em situação de vulnerabilidade.

A institucionalização da assistência social foi fortalecida com a edição da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS — Lei nº 8.742/1993), responsável por regulamentar os dispositivos constitucionais relativos à assistência social. A LOAS consolidou a assistência social como direito social e estabeleceu mecanismos destinados à promoção da proteção social básica e especial.

Posteriormente, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), instituída em 2004, e a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) representaram importantes avanços na organização administrativa e operacional da assistência social brasileira. O SUAS estruturou a política assistencial de forma descentralizada e participativa, promovendo maior integração entre União, estados e municípios.

Além disso, a organização da assistência social por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) consolidou a política como instrumento fundamental de garantia de direitos. O SUAS estruturou a assistência social em níveis de proteção básica e especial, ampliando o acesso da população aos serviços socioassistenciais e promovendo a articulação entre diferentes esferas governamentais.

Contudo, a compreensão das políticas públicas exige reconhecer que elas não se restringem às ações governamentais isoladas, mas constituem processos complexos que envolvem diferentes atores sociais, interesses e disputas.

Nesse sentido, a noção de política ultrapassa a dimensão meramente administrativa, abrangendo objetivos, programas, impactos e modelos teóricos que orientam a ação estatal consoante lecionado por Aguilar Villanueva:

> Política pode denotar várias coisas: um campo de atividade governamental (política de saúde, educacional, comercial), um propósito geral a ser realizado (política de emprego estável para os jovens), uma situação social desejada (política de restauração de centros históricos, contra o tabagismo, de segurança), uma proposta de ação específica (política de reflorestamento dos parques nacionais, de alfabetização de adultos), uma norma ou normas que existem para determinada problemática (política ecológica, energética, urbana), um conjunto de objetivos e programas de ação que o governo tem em um campo de questões (política de produtividade agrícola, de exportação, de luta contra a pobreza). Ou a política como produto e resultado de específica atividade governamental, o comportamento governamental de fato

> (a política habitacional conseguiu construir n número de casas, a política de emprego criou n postos de trabalho), o impacto real da atividade governamental (diminuição do crime urbano, aumento da conclusão do ciclo básico de estudos, diminuição dos preços ao consumidor, redução da inflação), o modelo teórico ou a tecnologia aplicável em que se sustenta uma política governamental (política da energia, política de renda regressiva, política de ajuste e estabilização).(Aguilar Villanueva, apud. Saravia, 2006, p. 30-31).

Essa discussão conecta-se diretamente com a dimensão jurídica das demandas sociais, uma vez que a participação popular não se limita ao campo político, mas também se expressa por meio da reivindicação de direitos. Nesse contexto, destaca-se a reflexão feita por Vieira:

> Ao traduzir uma demanda social em uma demanda jurídica nos deslocamos de um ambiente de competição por puro poder para um processo no qual as decisões devem ser justificadas em termos jurídicos. A necessidade de justificativa legal reduz o espaço de pura discricionariedade. Nessas circunstâncias, o sistema jurídico pode dar visibilidade pública, na forma de reconhecimento de direitos àqueles que são desconsiderados pelo sistema político e pela própria sociedade (Vieira, 2008, p. 201).

A articulação entre participação social e juridicização das demandas evidencia o papel da advocacia social como instrumento de garantia de direitos. A advocacia social atua justamente na mediação entre as necessidades da população e o sistema jurídico, transformando reivindicações coletivas em ações concretas que buscam assegurar direitos fundamentais. Dessa forma, contribui para reduzir desigualdades, fortalecer o controle social e ampliar o acesso à justiça, especialmente para grupos em situação de vulnerabilidade.

A advocacia social, nesse cenário, torna-se essencial para dar visibilidade às demandas da sociedade, promover a responsabilização do Estado e garantir que as políticas públicas sejam orientadas pelo princípio da dignidade da pessoa humana e não permaneçam apenas no plano teórico, mas se traduzam em proteção social efetiva e acesso igualitário à justiça.

As políticas públicas, embora bem estruturadas no plano jurídico, enfrentam dificuldades relacionadas à gestão, à falta de recursos e à insuficiente articulação entre os serviços, o que segundo Duarte *et al*. (2017), compromete a efetividade dos direitos assistenciais e evidencia a necessidade de atuação dos operadores do

direito, especialmente da advocacia social, na defesa da implementação concreta das políticas de proteção social.

Nesse contexto, a efetivação dessas políticas exige mecanismos de controle, judicialização quando necessária e fortalecimento das instituições responsáveis pela garantia dos direitos sociais.

3.2 Vulnerabilidade social e critérios jurídicos

A vulnerabilidade social é um constitui fenômeno multifacetado relacionado à insuficiência de condições materiais, econômicas e sociais necessárias ao pleno exercício da cidadania e ao acesso efetivo aos direitos fundamentais.

A compreensão contemporânea da vulnerabilidade social ultrapassa a ideia restrita de pobreza econômica, abrangendo fatores estruturais relacionados à exclusão social, desigualdade, discriminação e fragilidade no acesso às políticas públicas.

Conforme destaca Yazbek, a vulnerabilidade social está associada à insuficiência de condições materiais e simbólicas necessárias para o acesso aos direitos básicos, exigindo a atuação integrada das políticas públicas.

> A vulnerabilidade social expressa a fragilidade das condições de vida dos sujeitos e revela a insuficiência de proteção social oferecida pelo Estado, exigindo políticas públicas que garantam direitos e promovam inclusão social (Yazbek, 2009, p. 84).

Sob a ótica do direito, a vulnerabilidade social deve ser analisada como situação que demanda proteção jurídica específica, uma vez que a Constituição Federal de 1988 assegura direitos sociais fundamentais, como educação, assistência social e dignidade da pessoa humana. Conforme Machado (2023, p. 6):

> A ideia de vulnerabilidade em um sentido jurídico do termo, surgiu, assim, para identificar categorias de indivíduos que, a despeito da vulnerabilidade intrínseca à condição humana, possuem características que, em nossa sociedade, se traduzem na maior dificuldade para ter efetivados os seus direitos, em risco de descumprimento de seus direitos

Sob a perspectiva jurídica, a vulnerabilidade social demanda proteção diferenciada por parte do ordenamento jurídico, especialmente em razão do princípio da

igualdade material e da necessidade de redução das desigualdades sociais. A Constituição Federal de 1988 estabelece amplo sistema de proteção aos grupos vulneráveis, assegurando direitos sociais fundamentais, como educação, assistência social e dignidade da pessoa humana.

Conforme Machado a noção jurídica de vulnerabilidade busca identificar indivíduos e grupos que enfrentam maiores dificuldades para efetivação de seus direitos fundamentais, justificando a adoção de medidas protetivas específicas pelo Estado (2023, p. 6):

> Os direitos sociais impõem ao Estado deveres de prestação, voltados à redução das desigualdades e à promoção de condições mínimas para uma existência digna (Sarlet, 2012, p. 287).

Além disso, os critérios jurídicos de identificação da vulnerabilidade social são fundamentais para orientar a formulação e implementação de políticas públicas. Instrumentos legais como o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei Orgânica da Assistência Social reconhecem a vulnerabilidade como elemento central para a proteção integral.

Nessa linha, a doutrina de Sposati ressalta que a vulnerabilidade social deve ser considerada na construção de políticas que garantam acesso equitativo aos direitos.

> A vulnerabilidade social constitui referência para a organização da proteção social, indicando a necessidade de ações que assegurem acesso aos direitos e reduzam desigualdades (Sposati, 2013, p. 45).

Nesse contexto, a advocacia social desempenha papel importante ao promover o acesso à justiça e assegurar que crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade tenham seus direitos respeitados.

Já que a atuação jurídica pode ocorrer por meio de ações civis públicas, recomendações administrativas e acompanhamento das políticas educacionais, garantindo que o Estado cumpra suas obrigações constitucionais. Conforme aponta Bucci, o direito possui função estruturante na análise e na implementação das políticas públicas.

> O direito oferece instrumentos para a compreensão e a concretização das políticas públicas, integrando valores jurídicos à atuação estatal (Bucci, 2006, p. 31).

Assim, a vulnerabilidade social e os critérios jurídicos associados a ela evidenciam a necessidade de articulação entre políticas públicas, sistema jurídico e participação social. A advocacia social, ao atuar na defesa dos direitos fundamentais, contribui para a redução das desigualdades e para a efetivação da proteção integral prevista na Constituição.

3.3 Benefício de Prestação Continuada

O acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) previsto no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS - Lei nº 8.742/1993), constitui um direito fundamental para pessoas idosas e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

A previsão constitucional do BPC demonstra o compromisso do Estado brasileiro com a promoção da dignidade humana e com a redução das desigualdades sociais, assegurando proteção mínima aos indivíduos excluídos do sistema contributivo previdenciário.

Segundo Carvalho (2018), "o BPC constitui um instrumento fundamental para a proteção social, garantindo renda mínima e promovendo cidadania a indivíduos em situação de vulnerabilidade extrema" (Carvalho, 2018, p. 42).

> A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - A proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - O amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - A habilitação e reabilitação das pessoas com as de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - A garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispõe a lei.

A criação do BPC teve como objetivo reduzir a pobreza e a exclusão social, oferecendo uma garantia mínima de sobrevivência para pessoas que não possuem condições de inserção no mercado de trabalho ou acesso a aposentadoria

contributiva. O benefício representa, portanto, um marco na política de assistência social no Brasil, articulando-se com outras políticas públicas voltadas à inclusão social e à proteção de grupos vulneráveis (Santos; Moraes, 2020).

Regulamentado pelo Decreto nº 6.214/2007, o benefício assegura a transferência mensal de um salário mínimo à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria subsistência nem de tê-la garantida por sua família.

> § 14. O benefício de prestação continuada ou o benefício previdenciário no valor de até 1 (um) salário-mínimo concedido a idoso acima de 65 (sessenta e cinco) anos de idade ou pessoa com deficiência não será computado, para fins de concessão do benefício de prestação continuada a outro idoso ou pessoa com deficiência da mesma família, no cálculo da renda a que se refere o § 3º deste artigo.

O BPC não depende de contribuição prévia à seguridade social, o que o diferencia da aposentadoria tradicional. Sua concessão está condicionada à comprovação de renda familiar per capita inferior a 1/4 do salário mínimo vigente. Essa característica torna o benefício um mecanismo universal de proteção à população em situação de vulnerabilidade econômica e social (Costa, 2017).

O processo de concessão do BPC envolve a avaliação social realizada pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), que analisam a renda familiar, a condição de saúde, a deficiência e as condições de vulnerabilidade. Essa avaliação permite que o benefício seja direcionado a quem realmente necessita, garantindo justiça social e distribuição equitativa dos recursos (Araújo; Silva, 2020).

Entre os desafios enfrentados pelo BPC estão a subnotificação de famílias em situação de extrema pobreza, a dificuldade de acesso às informações e a complexidade burocrática na concessão do benefício. Esses obstáculos podem comprometer a efetividade da política, exigindo aprimoramento contínuo dos processos de atendimento e fiscalização (Santos; Moraes, 2020).

Além do caráter econômico, o BPC possui relevância simbólica ao reconhecer o direito à dignidade e à cidadania de grupos vulneráveis. O benefício não apenas

assegura subsistência, mas também promove o reconhecimento social de idosos e pessoas com deficiência, fortalecendo sua inserção na sociedade (Costa, 2017).

Além do caráter econômico, o BPC possui relevância simbólica ao reconhecer o direito à dignidade e à cidadania de grupos vulneráveis. O benefício não apenas assegura subsistência, mas também promove o reconhecimento social de idosos e pessoas com deficiência, fortalecendo sua inserção na sociedade (Costa, 2017).

Nesse cenário, a advocacia social assume papel fundamental na defesa dos direitos assistenciais, especialmente na orientação jurídica dos usuários, na fiscalização das políticas públicas e na judicialização das demandas decorrentes de indeferimentos indevidos do benefício.

A judicialização do BPC evidencia, portanto, a importância do sistema jurídico na concretização dos direitos sociais e demonstra que a efetividade da assistência social depende não apenas da previsão normativa dos direitos, mas também da existência de mecanismos institucionais capazes de assegurar sua implementação concreta.

4 JUDICIALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A judicialização da assistência social no Brasil decorre da distância existente entre a ampla proteção normativa assegurada pela Constituição Federal de 1988 e a efetiva entrega de prestações materiais pelo Estado. Ao inserir a assistência social no sistema de seguridade social, a Constituição reconheceu esse campo como direito fundamental destinado à proteção dos necessitados, independentemente de contribuição prévia.

Contudo, limitações orçamentárias, entraves burocráticos e interpretações administrativas restritivas têm levado inúmeros cidadãos a recorrer ao Poder Judiciário para obter prestações básicas indispensáveis à sobrevivência. Nesse sentido, Sarlet (2018) destaca que os direitos sociais possuem eficácia jurídica imediata e vinculam diretamente a atuação estatal.

Segundo Silva (2020), a seguridade social representa um complexo de direitos de cidadania que exige prestações positivas do Estado. Quando a Administração Pública deixa de cumprir adequadamente esses deveres constitucionais, o Judiciário passa a exercer função corretiva e garantidora, assegurando a supremacia da Constituição diante de omissões estatais.

Assim, a judicialização não pode ser compreendida apenas como manifestação de ativismo judicial, mas como resposta institucional necessária ao descumprimento de direitos fundamentais socialmente assegurados.

Contudo, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) figura entre os principais objetos de litígio judicial. Previsto no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social, o benefício garante um salário mínimo mensal ao idoso e à pessoa com deficiência em situação de vulnerabilidade econômica.

Entretanto, muitos requerimentos administrativos são indeferidos com base em critérios excessivamente formais, revelando verdadeira cultura do indeferimento nas instâncias administrativas e impulsionando a busca pela tutela jurisdicional.

A atuação judicial em matéria assistencial relaciona-se diretamente ao princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento da República previsto no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal.

Para Alexandre de Moraes (2021), a dignidade humana funciona como vetor interpretativo de todo o sistema jurídico, exigindo especial proteção aos grupos vulneráveis. Dessa forma, decisões judiciais que reconhecem direitos assistenciais não representam privilégio indevido, mas instrumento legítimo para assegurar condições mínimas de existência digna e inclusão social.

Outro aspecto essencial desse processo é o papel desempenhado pela advocacia social e pela Defensoria Pública. Essas instituições viabilizam o acesso à justiça das pessoas hipossuficientes, reduzindo desigualdades materiais e técnicas existentes entre o cidadão vulnerável e a máquina estatal. Além da representação processual, exercem função pedagógica ao informar a população acerca de seus direitos e

combater a percepção equivocada de que benefícios assistenciais constituem mera caridade estatal. Conforme ensinam Cappelletti e Garth (1988), o acesso à justiça é condição indispensável para a concretização de todos os demais direitos.

Por outro lado, o crescimento da judicialização também evidencia deficiências estruturais das políticas públicas assistenciais. Quando milhares de pessoas precisam acionar o Judiciário para obter benefícios básicos, revela-se a incapacidade administrativa de responder de forma eficiente às demandas sociais.

Di Pietro (2022) sustenta que a boa administração pública exige legalidade, eficiência e atendimento adequado ao interesse coletivo, elementos indispensáveis para a efetividade dos direitos sociais e para a redução da litigiosidade repetitiva.

Dessa forma, a judicialização da assistência social apresenta caráter ambivalente. De um lado, constitui instrumento legítimo de proteção dos direitos fundamentais, mecanismo de controle da discricionariedade administrativa e garantia concreta do mínimo existencial.

De outro, demonstra que o Estado ainda enfrenta dificuldades para assegurar administrativamente prestações essenciais à população vulnerável. Nesse contexto, a atuação estratégica da advocacia social deve buscar não apenas soluções individuais, mas também transformações estruturais capazes de fortalecer a política pública e promover a desjudicialização por meio da eficiência estatal.

4.1 Acesso à justiça e tutela jurisdicional

O acesso à justiça encontra previsão no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, segundo o qual nenhuma lesão ou ameaça a direito será excluída da apreciação do Poder Judiciário. No âmbito da assistência social, essa garantia assume especial relevância, pois permite ao cidadão questionar negativas indevidas de benefícios, demora excessiva na análise administrativa e omissões estatais na concretização de direitos fundamentais.

> As garantias fundamentais são estabelecidas pelo texto constitucional como instrumentos de proteção dos direitos fundamentais. As garantias possibilitam que os indivíduos façam valer, frente ao Estado, os seus direitos fundamentais. Assim, ao

> direito à vida corresponde a garantia de vedação à pena de morte; ao direito à liberdade de locomoção corresponde a garantia do habeas corpus; ao direito à liberdade de manifestação do pensamento, a garantia de proibição da censura etc (Bobbio, 1992, p. 6).

Contudo, o acesso à justiça, nesse campo, ultrapassa o simples ingresso formal em juízo, exigindo a superação de barreiras econômicas, sociais e informacionais que dificultam o exercício da cidadania. Trata-se de conceito mais amplo, relacionado não apenas à possibilidade de demandar perante o Poder Judiciário, mas também à obtenção de respostas efetivas, céleres e materialmente justas.

Conforme lecionam Cappelletti e Garth (1988), o acesso à justiça representa o mais básico dos direitos humanos em um sistema jurídico democrático. Nessa mesma perspectiva, os autores aprofundam a temática ao afirmar que.

> A expressão "acesso à justiça" é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema de ser igualmente acessível a todos; segundo,ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos (Cappelletti, 2002, p. 11).

Para a população em situação de vulnerabilidade, especialmente idosos, pessoas com deficiência e famílias em extrema pobreza, a efetividade da tutela jurisdicional depende diretamente da atuação da Defensoria Pública e da advocacia social. Essas instituições reduzem a desigualdade técnica existente entre o cidadão hipossuficiente e a Administração Pública, oferecendo orientação jurídica e representação processual qualificada.

Lenza (2022) , nesse sentido, afirma que a Defensoria Pública concretiza o princípio da igualdade material ao assegurar instrumentos reais de defesa aos grupos socialmente fragilizados.

Por isso, nas demandas assistenciais, a tutela jurisdicional possui natureza marcadamente protetiva e urgente, pois envolve prestações de caráter alimentar indispensáveis à subsistência do requerente. A demora processual, nesses casos,

pode agravar vulnerabilidades já existentes e comprometer a própria dignidade humana.

Por essa razão, exige-se do Poder Judiciário atuação célere e comprometida com resultados concretos. Didier Jr. (2021) destaca que a efetividade processual pressupõe decisões úteis, tempestivas e aptas a satisfazer, na prática, o direito reconhecido judicialmente.

A atuação judicial também deve priorizar a substancialidade do direito assistencial em detrimento de formalismos excessivos. A aplicação de princípios como a fungibilidade, a instrumentalidade das formas e a primazia do julgamento do mérito permite ao magistrado superar entraves processuais que possam inviabilizar a proteção social. Em tais hipóteses, o processo deixa de ser mero instrumento técnico e passa a servir como mecanismo de concretização da justiça social e da dignidade da pessoa humana.

Além da defesa judicial, a advocacia social exerce importante função pedagógica ao traduzir o complexo ordenamento jurídico ao cidadão vulnerável, permitindo que este se reconheça como sujeito de direitos.

Essa atuação combate a percepção equivocada de que benefícios assistenciais constituem favor estatal ou ato de caridade, reafirmando sua natureza jurídica de direito fundamental previsto constitucionalmente. O conhecimento dos direitos fortalece a autonomia do indivíduo e amplia sua participação social.

Quando efetivamente assegurado, o acesso à justiça também opera como mecanismo de controle da discricionariedade administrativa. A intervenção jurisdicional impede que critérios meramente financeiros ou interpretações burocráticas restritivas prevaleçam sobre garantias constitucionais mínimas.

Dessa forma, a jurisdição em matéria assistencial reafirma a supremacia da Constituição e submete a gestão pública ao dever de proteção social previsto no ordenamento jurídico.

Portanto, a tutela jurisdicional em matéria assistencial deve ser orientada pelos princípios da dignidade da pessoa humana, da celeridade processual, da igualdade material e da máxima efetividade dos direitos fundamentais.

Somente assim será possível garantir que a decisão judicial produza resultados concretos em tempo razoável, promovendo inclusão social e assegurando proteção aos indivíduos em situação de maior vulnerabilidade.

4.2 Jurisprudência do STF e STJ

A jurisprudência das cortes superiores brasileiras tem desempenhado papel decisivo na ampliação e concretização dos direitos assistenciais, especialmente no que se refere à interpretação dos critérios legais para concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

O Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça passaram a adotar compreensão mais compatível com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da proteção social e da máxima efetividade dos direitos fundamentais, superando leituras excessivamente restritivas da legislação infraconstitucional.

O Supremo Tribunal Federal firmou importante precedente no Recurso Extraordinário n.º 567.985/MT, ao reconhecer a inconstitucionalidade parcial do critério objetivo de renda familiar per capita inferior a um quarto do salário mínimo previsto na Lei Orgânica da Assistência Social. Cita-se parte:

> REPERCUSSÃO GERAL – BENEFÍCIO ASSISTENCIAL DE PRESTAÇÃO CONTINUADA – IDOSO – RENDA PER CAPITA FAMILIAR INFERIOR A MEIO SALÁRIO MÍNIMO – ARTIGO 203, INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Admissão pelo Colegiado Maior. Mediante os atos de folhas 169 e 170, 207 bem como 271 e 272, admiti a participação do Defensor Público-Geral da União, da União e do Anis – Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero. O Defensor Público-Geral da União sustenta a necessidade de o Supremo rever o pronunciamento concernente à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.232/DF, uma vez que, diante do atual contexto socioeconômico do país, um quarto do salário mínimo não se mostra mais como padrão adequado à aferição de miserabilidade preconizada no artigo 203, inciso V, do Texto Maior. Afirma ser possível a utilização de outros critérios para tal fim, a

> exemplo daqueles trazidos pelas Leis nº 9.533/1997 e 10.689/2003 e pelo Decreto nº 3.997/2001, que trata do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Menciona decisões deste Tribunal no sentido da tese sustentada (Recurso Extraordinário n.º 567.985/MT, p. 3)

A Corte entendeu que esse parâmetro legal não poderia ser aplicado de forma absoluta, por se mostrar defasado diante da realidade socioeconômica brasileira, devendo o julgador considerar as circunstâncias concretas do caso e admitir outros meios de prova para aferição da vulnerabilidade social. Tal decisão representou marco relevante na flexibilização do critério de miserabilidade.

Em outro julgamento de grande relevância, o STF, no Recurso Extraordinário n.º 580.963/PR, decidiu que benefícios previdenciários de valor mínimo recebidos por idoso integrante do núcleo familiar podem ser excluídos do cálculo da renda familiar para fins de concessão do BPC.

Esse entendimento fortaleceu a proteção constitucional à pessoa idosa e evitou que famílias extremamente vulneráveis fossem prejudicadas pela soma de rendimentos insuficientes à própria subsistência.

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, também se consolidou orientação jurisprudencial protetiva em favor dos grupos socialmente vulneráveis. No Recurso Especial n.º 1.112.557/MG, a Corte reconheceu que a condição de miserabilidade não se limita ao critério matemático da renda, podendo ser demonstrada por diversos elementos probatórios, como estudo social, gastos médicos permanentes, despesas extraordinárias e condições precárias de moradia. A decisão reforçou a necessidade de análise humanizada e individualizada das demandas assistenciais.

Além disso, ao julgar o Tema Repetitivo 185, o STJ fixou entendimento de que benefício previdenciário ou assistencial de valor mínimo percebido por membro da família não deve ser computado no cálculo da renda per capita de outro idoso ou pessoa com deficiência pertencente ao mesmo núcleo familiar. Essa orientação impede a penalização de famílias que já vivem em situação de extrema vulnerabilidade e assegura interpretação mais coerente com a finalidade protetiva da assistência social.

Segundo Neves (2021), tais precedentes demonstram a valorização de uma interpretação constitucional finalística, na qual a norma jurídica deve servir à concretização dos direitos fundamentais e não à sua restrição indevida.

Nesse contexto, a jurisprudência recente também tem reafirmado que a cláusula da reserva do possível não pode ser invocada genericamente pelo Estado para esvaziar o núcleo essencial dos direitos sociais assegurados constitucionalmente.

Assim, a atuação jurisprudencial do STF e do STJ tem sido fundamental para harmonizar a sustentabilidade administrativa e financeira do sistema com a imperatividade da proteção à dignidade humana. Ao flexibilizar critérios restritivos e prestigiar a análise concreta das situações de pobreza, as cortes superiores reafirmam o compromisso constitucional com a inclusão social e com a efetividade dos direitos assistenciais.

4.3 Impactos institucionais da judicialização

Os impactos institucionais da judicialização da assistência social são amplos e revelam profundas transformações na relação entre Administração Pública, Poder Judiciário e cidadãos em situação de vulnerabilidade. Um dos efeitos mais imediatos consiste na correção de ilegalidades administrativas reiteradas, uma vez que decisões judiciais frequentemente determinam a concessão de benefícios indeferidos de forma inadequada. Essas determinações obrigam os órgãos gestores a rever procedimentos internos, corrigir interpretações incompatíveis com a Constituição e adequar suas práticas aos parâmetros fixados pelos tribunais.

Nesse cenário de reconfiguração institucional, percebe-se que o Poder Judiciário deixa de atuar apenas como instância tradicional de resolução de conflitos individuais e passa a ocupar posição estratégica na efetivação de direitos sociais. Tal mudança evidencia novas funções atribuídas ao direito contemporâneo, especialmente diante da insuficiência das respostas administrativas estatais. Como destaca Engelmann (2006, p. 100), observa-se "a emergência do uso do direito como instrumento de transformação social, em detrimento da tradição de relação dos juristas com a conservação da ordem social". A assertiva demonstra que o fenômeno da judicialização ultrapassa a mera aplicação técnica da norma, convertendo o

direito em mecanismo concreto de inclusão, cidadania e redistribuição de oportunidades sociais.

Ao mesmo tempo, esse protagonismo judicial também desperta debates quanto aos limites institucionais da atuação jurisdicional e aos impactos democráticos da transferência de decisões para os tribunais. Nesse sentido, Vallinder (1995, p. 33) ressalta que

> os juízes tenham atitudes, preferências políticas e valores pessoais determinados (...) a judicialização se desenvolve apenas porque juízes decidem que devem participar da formulação das políticas que poderiam ser deixadas a critério sábio ou tolo de outras instituições e, pelo menos de vez em quando, substituir soluções políticas por outras derivadas de outras instituições.

A reflexão evidencia que a judicialização, embora possa assegurar direitos fundamentais, também amplia a influência do Poder Judiciário sobre escolhas tradicionalmente atribuídas ao Executivo e ao Legislativo, gerando relevantes impactos no equilíbrio entre os Poderes.

Nesse contexto, a judicialização também expõe a resistência administrativa em incorporar entendimentos jurisprudenciais já consolidados. Conforme observa Silva (2020), quando a Administração deixa de aplicar corretamente os direitos previstos constitucionalmente, o Judiciário acaba assumindo função corretiva e, em certa medida, tornando-se gestor involuntário da política pública assistencial. Tal fenômeno demonstra que o litígio repetitivo muitas vezes decorre menos da existência de controvérsia jurídica e mais da persistência de falhas administrativas estruturais.

Outro impacto relevante refere-se ao aperfeiçoamento institucional da política pública assistencial. A pressão judicial tem levado órgãos gestores a revisar normas internas, editar instruções normativas mais compatíveis com os precedentes judiciais e promover capacitação técnica de servidores. Di Pietro (2022) afirma que o controle jurisdicional contribui para o aprimoramento da legalidade administrativa, funcionando como mecanismo externo de fiscalização e indução à eficiência estatal. Observa-se que a judicialização tem impulsionado melhorias em áreas sensíveis, como perícia médica, avaliação social e atendimento ao usuário.

A atuação da advocacia social, ao levar questões sistêmicas ao Judiciário, exerce importante papel de monitoramento externo da Administração Pública. Como efeito reflexo, observa-se a tentativa de humanização do atendimento administrativo, com vistas à redução do número de demandas judiciais e ao aumento da resolutividade na esfera extrajudicial.

Entretanto, o crescimento expressivo das ações também gera efeitos negativos relevantes. O volume massivo de processos provoca sobrecarga da Justiça Federal, elevação de custos processuais e demora na tramitação de outras demandas igualmente relevantes. Milhares de ações repetitivas demonstram falhas que poderiam ser solucionadas diretamente na via administrativa, sem necessidade de judicialização, caso houvesse maior eficiência institucional e observância espontânea da jurisprudência consolidada.

Há, ainda, impactos distributivos importantes. Pessoas com maior acesso à informação jurídica, à Defensoria Pública ou à advocacia especializada tendem a obter seus direitos com maior facilidade, enquanto outros grupos permanecem excluídos do sistema de justiça. Boaventura de Sousa Santos (2011) adverte que o próprio sistema judicial pode reproduzir desigualdades sociais quando não existem mecanismos efetivos de democratização do acesso e inclusão processual.

No plano político-institucional, a judicialização intensifica o diálogo entre os Poderes, exigindo maior coordenação entre Executivo, Legislativo e Judiciário na formulação de respostas estruturais às demandas sociais. A criação de fóruns interinstitucionais e espaços de cooperação, como iniciativas vinculadas ao Conselho Nacional de Justiça, evidencia a busca por soluções que ultrapassem a sentença judicial isolada.

Em última análise, reflete-se que o objetivo constitucional desejável é transformar a "justiça do litígio" em uma "justiça da gestão", na qual o direito assistencial seja garantido desde a origem administrativa, reduzindo a dependência do cidadão em relação ao processo judicial para assegurar sua própria sobrevivência.

5 O PAPEL DA ADVOCACIA SOCIAL NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS ASSISTENCIAIS

Refletir sobre o papel da advocacia social na efetivação dos direitos assistenciais revela-se essencial para a concretização dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988, especialmente no âmbito da seguridade social, visto que a assistência social, prevista no artigo 203 da Constituição, constitui um direito do cidadão e dever do Estado, devendo garantir proteção aos indivíduos em situação de vulnerabilidade social.

Por isso, a advocacia social atua como importante instrumento de acesso à justiça, promovendo a defesa de grupos historicamente marginalizados e assegurando a concretização de direitos muitas vezes negados pela omissão estatal. Conforme destacam Costa e Amaral (2013), a efetivação dos direitos assistenciais depende não apenas da previsão normativa, mas também da atuação institucional capaz de garantir sua concretização prática.

A atuação da advocacia social torna-se ainda mais necessária diante das dificuldades enfrentadas pela população hipossuficiente no acesso aos benefícios assistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS - Lei n.º 8.742/1993), em que muitos cidadãos encontram obstáculos burocráticos, exigências excessivas e negativas administrativas indevidas, tornando indispensável a intervenção jurídica especializada.

O advogado social exerce, nesse contexto, função de mediação entre o indivíduo vulnerável e o Estado, contribuindo para assegurar a dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial. Rocha (2009), acertadamente, afirma que a assistência social deve ser compreendida como direito fundamental diretamente relacionado à proteção da dignidade humana, não podendo ser tratada como mera política assistencialista.

Além da A atuação individual em demandas judiciais, da advocacia social, contudo, não se restringe a dimensão individual das demandas judiciais. Em sua perspectiva não possui importante função coletiva ela se manifesta na promoção dos direitos sociais, especialmente por meio das ações civis públicas, mandados coletivos e

atuação conjunta com defensorias públicas, movimentos sociais e organizações da sociedade civil. Essa atuação dimensão fortalece o controle social das políticas públicas e amplia a efetividade dos direitos previstos constitucionalmente.

A advocacia social transcende, assim, a função técnica de representação processual para assumir papel emancipatório, tornando-se agente ativo na construção de uma ordem jurídica que realize, de fato, os compromissos fundamentais inscritos na Constituição Federal de 1988.

Nahid (2013) ressalta que a judicialização dos direitos sociais tornou-se mecanismo legítimo para assegurar prestações estatais indispensáveis à concretização da cidadania e da justiça social, sobretudo diante da omissão ou insuficiência das políticas públicas.

Nesse contexto, a atuação do Poder Judiciário e da advocacia social mostra-se fundamental para garantir a efetivação do chamado mínimo existencial, assegurando condições básicas indispensáveis à dignidade humana. Sobre essa questão, a autora destaca:

> O mínimo existencial consiste nas condições mínimas de existência humana, com dignidade, como, por exemplo, o direito à saúde, à alimentação, à moradia, à educação. Destarte, as condições mínimas de sobrevivência do homem não podem ser objeto de intervenção por parte do Estado, exigindo-se, ainda, prestações estatais positivas. Nesse sentido, ausentes as condições mínimas de vida digna, nas palavras de Ricardo Lobo Torres, "cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem as condições iniciais de liberdade." (Nahid, 2013, p. 293).

A compreensão doutrinária apresentada pela autora encontra respaldo na jurisprudência brasileira, especialmente nas decisões do Supremo Tribunal Federal relacionadas à proteção dos direitos assistenciais, No âmbito jurisprudencial, o STF que consolidou entendimento favorável à proteção do mínimo existencial e à efetivação dos direitos sociais, reconhecendo que critérios meramente administrativos não podem impedir o acesso da população vulnerável às prestações assistenciais garantidas constitucionalmente (Nahid, 2013).

Nessa linha, destacam-se o julgamento da Reclamação n.º 4.374/PE e do Recurso Extraordinário n.º 567.985/MT, nos quais o Supremo Tribunal Federal reconheceu a possibilidade de flexibilização do critério objetivo de miserabilidade previsto previsto no artigo 20, § 3.º, da Lei Orgânica da Assistência Social — o qual fixava o limite de renda per capita inferior a um quarto do salário mínimo como requisito para a concessão do Benefício de Prestação Continuada —, admitindo que a aferição da vulnerabilidade social deve considerar as circunstâncias concretas do caso, e não apenas o parâmetro econômico legalmente estabelecido.

Ao assim decidir, o STF a Corte Suprema passou a compreender que a aplicação rígida e isolada do critério econômico, de renda, previsto na legislação poderia comprometer a concretização da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial, valores que funcionam como vetores interpretativos vinculantes de toda a legislação assistencial.

Nesse sentido, levando em consideração que a discussão apresentada na Reclamação n.º 4.374/PE teve origem na alegação de violação à decisão anteriormente proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.232/DF, em que o Supremo Tribunal Federal havia reconhecido a constitucionalidade do § 3º do art. 20 da Lei n.º 8.742/1993, o que evidencia a evolução hermenêutica da Corte em matéria de direitos assistenciais.

Tal entendimento demonstra a importância da atuação da advocacia social na provocação do Poder Judiciário para reinterpretar normas infraconstitucionais à luz dos princípios constitucionais da dignidade humana, igualdade material e proteção social. Conforme Bedin (2009), os direitos sociais possuem aplicabilidade imediata e não podem ser restringidos exclusivamente por critérios administrativos rígidos.

Outro aspecto relevante refere-se ao enfrentamento da chamada “reserva do possível”, frequentemente utilizada pelo Estado como argumento para limitar a implementação dos direitos sociais. A doutrina majoritária entende que tal argumento não pode servir como justificativa absoluta para a negação de direitos fundamentais relacionados à sobrevivência digna.

Bedin (2009) defende que o Poder Judiciário deve atuar para assegurar o mínimo existencial sempre que houver omissão estatal capaz de comprometer a dignidade humana. Nesse sentido, a advocacia social desempenha papel fundamental ao demonstrar judicialmente a urgência e a necessidade das prestações assistenciais, garantindo proteção às populações em situação de extrema vulnerabilidade social.

Portanto, a advocacia social constitui importante instrumento de democratização do acesso à justiça e de efetivação dos direitos assistenciais no sistema de seguridade social brasileiro. Sua atuação ultrapassa a simples representação processual, assumindo uma relevante função social voltada à promoção da cidadania, da inclusão social e da dignidade da pessoa humana.

Assim, o advogado não atua apenas como representante técnico das demandas judiciais, mas também como agente de transformação social, especialmente na defesa das populações em situação de vulnerabilidade e exclusão social. Sobre essa importante função social da advocacia, Modé (2007) destaca:

> No contexto adrede descrito insere-se o advogado, agente transformador da sociedade a partir da aplicação de seu conhecimento técnico e humanístico adquirido na vida acadêmica e profissional. É, a um só tempo, sujeito e objeto do contexto a que pertence. Age e reage aos vários estímulos que recebe e que incorpora por suas ações ao ambiente que o circunda. Assume papel importantíssimo, constitucionalmente reconhecido, na administração da Justiça. Tal como ocorre com o setor privado, empresas que adotam um comportamento socialmente responsável tornam-se poderosas agentes de mudança em comunhão com o Estado e a sociedade civil em busca do bem comum; aos advogados incumbe-se a mesma tarefa, na medida de suas habilidades e competências funcionais. Ao adicionar suas habilidades e competências funcionais ao comportamento ético e socialmente responsável na prática de ações em benefício de indivíduos, entidades ou comunidades especialmente carentes, está o advogado cumprindo sua função social. A realização dessas ações pode estar vinculada à assessoria jurídica consultiva ou mesmo à postulação judicial, atribuições que lhe são próprias pela habilidade técnica apreendida e por sua competência funcional. À realização de tais ações sem a correspondente remuneração dá-se o nome de advocacia pro bono (para o bem) (Modé, 2007,p .3).

Ao possibilitar que pessoas em situação de vulnerabilidade tenham acesso à justiça e aos mecanismos de proteção social, a advocacia social fortalece o Estado

Democrático de Direito e contribui diretamente para a redução das desigualdades sociais.

Portanto, verifica-se que a concretização dos direitos assistenciais depende não apenas da atuação estatal, mas também do compromisso jurídico, ético e social dos profissionais que atuam na defesa dos direitos fundamentais da população vulnerável.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo permitiu compreender que os direitos assistenciais constituem instrumentos essenciais para a concretização da dignidade da pessoa humana e da justiça social, assegurando proteção aos indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade.

A partir da análise da assistência social no âmbito da seguridade social brasileira, verificou-se que a efetivação desses direitos depende não apenas da previsão constitucional, mas também da existência de mecanismos institucionais capazes de garantir sua implementação de forma eficiente e universal.

Em resposta ao problema de pesquisa — quais são os limites jurídicos e institucionais para a efetivação dos direitos assistenciais por meio da atuação da advocacia social — concluiu-se que tais limites decorrem, principalmente, das restrições orçamentárias impostas pela reserva do possível, da insuficiência de recursos públicos, da burocracia administrativa, das desigualdades regionais na oferta de serviços assistenciais e da própria dificuldade de acesso da população vulnerável aos mecanismos de proteção social e de justiça.

Além disso, observou-se que a atuação da advocacia social encontra obstáculos relacionados à morosidade processual e à dependência da intervenção judicial para assegurar direitos que deveriam ser garantidos administrativamente.

A pesquisa evidenciou que a judicialização da assistência social tem desempenhado papel relevante na garantia de direitos fundamentais sociais, especialmente quando há omissão ou insuficiência das políticas públicas. Nesse cenário, a jurisprudência

dos tribunais superiores tem contribuído para ampliar a proteção jurídica dos cidadãos vulneráveis, ainda que a crescente judicialização produza impactos sobre a gestão pública e o planejamento orçamentário estatal.

Concluiu-se, portanto, que a advocacia social possui função estratégica na efetivação dos direitos assistenciais, atuando como instrumento de acesso à justiça e de defesa da cidadania. Contudo, sua atuação, embora fundamental, não é suficiente para superar isoladamente os limites jurídicos e institucionais identificados. A efetividade desses direitos exige o fortalecimento das políticas públicas de assistência social, maior integração entre os órgãos estatais e o aprimoramento dos mecanismos de garantia e proteção social previstos na Constituição Federal.

Dessa forma, o estudo contribui para a reflexão sobre a necessidade de aperfeiçoamento das estruturas jurídicas e institucionais voltadas à concretização dos direitos assistenciais no Brasil.

REFERÊNCIAS

BALBINO, Michelle Lucas Cardoso; ALCÂNTARA, Maria Isabel Esteves de (coord.). *Vulnerabilidade para além do conceito social, um conceito também jurídico*: uma construção pela perspectiva dos direitos humanos. Patos de Minas: FPM; João Pinheiro, FCJP, 2023.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*: o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro, Renovar, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. C*urso de direito constitucional contemporâneo*: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo, Saraiva jur, 2024.

BEDIN, Débora Cristina Roldão. A efetivação dos direitos sociais pelo poder judiciário e a reserva do possível. *Revista do Direito Público*, Londrina, v. 4, n. 2, p. 12-28, maio/ago., 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2008.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade social e trabalho*: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília: UnB, 2009.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10 mar. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004*. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: CNAS, 2004.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Guia de Atuação Ministerial: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua*. Brasília: CNMP, 2015.

BRASIL. *Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003*. Estatuto do Idoso. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 out. 2003.

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

BRASIL. *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 1.112.557/MG*. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF. Disponível em: https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/MON?seq=5520012&formato=PD. Acesso em 25 abr. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 1.112.557/MG*. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF. Disponível em: https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/MON?seq=5520012&formato=PD. Acesso em 25 abr. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.355.052/SP (Tema 185)*. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Brasília, DF, 26 de fevereiro de 2014. Disponível em: https://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoPje/343244015. Acesso em: 26 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação n.º 4.374 Pernambuco*. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em 18 abr. 2013. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 4 set. 2013. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/rcl4374.pdf. Acesso em: 9 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 580.963/PR*. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 567.985/MT*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Redator para o acórdão: Ministro Gilmar Mendes.

Brasília, DF, 18 de abril de 2013. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/re567985.pdf. Acesso em: 27 abr. 2026.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: Bucci, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas*: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Metodologia 'fuzzy' e 'camaleões normativos' na problemática atual dos direitos econômicos, sociais e culturais. In: Canotilho, J.J. Gomes (coord.). Estudos sobre direitos fundamentais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 773-794, set/dez. 2019

CARVALHO, Salo de. *Antimanual de criminologia*. São Paulo, Saraiva jur, 2024.

CITTADINO, Gisele. Judicialização da política, constitucionalismo democrático e separação de poderes. In: Vianna, Luiz Werneck (Org). *A democracia e os três poderes no Brasil.* Belo Horizonte: UFMG, 2002. p. 17-42.

COSTA, José Ricardo Caetano; AMARAL, Fernando. A efetivação dos direitos sociais assistenciais a partir da intervenção proativa do poder judiciário. *JURIS*: Revista da Faculdade de Direito, Rio Grande, v. 20, p. 155-180, 2013.

COSTA, NR. Proteção social e pessoa com deficiência no Brasil. C*iência & Saúde Coletiva*, v.21, n.10, Rio de Janeiro, p.3037-3047, out., 2016.

COUTO, Berenice Rojas. *O Sistema Único de Assistência Social – SUAS*: na consolidação da assistência social como política pública. São Paulo: Cortez, 2015.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: Moderna, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil*. Salvador: JusPodivm, 2021.

DUARTE, Cristina Maria Rabelais *et al*. Proteção social e política pública para populações vulneráveis: uma avaliação do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social-BPC no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 22, Rio de Janeiro, p. 3515-3526, nov., 2017.

ENGELMANN, Fabiano. Internacionalização e ativismo judicial: as causas coletivas. *Lua Nova*, São Paulo, n. 69, p. 123-146, 2006.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciár*io. 20. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

JACOBI, Pedro Roberto. *Políticas sociais e ampliação da cidadania.* Lua Nova, São Paulo, n. 45, p. 143-160, 2000.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado.* São Paulo: Saraiva, 2022.

LIMA, S. P. Políticas de inclusão e acessibilidade para pessoas com deficiência no Brasil. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 2, p. 105-120, 2020.

LOBO, Paulo. Vulnerabilidade Jurídica do Contratante. In: EHRHARDT JR., Marcos; TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado (coord.). *Vulnerabilidade e sua compreensão no direito brasileiro*. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2021, p. 12- 33

MACHADO, Caroline Lima. Estudo do instituto da vulnerabilidade no direito brasileiro. *Revista Foco*, Curitiba, v. 16, n. 11, p. 01-25, 2023.

MÂNICA, Fernando Borges. Teoria da reserva do possível. Direitos Fundamentais a Prestações e a Intervenção do Poder Judiciário na Implementação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, ano, v. 5, p. 169-186, 2018.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. Comentários à Lei Básica da Previdência Social. São Paulo: LTr, 2014.

MIOTO, Regina Célia Tamaso. *Família contemporânea e proteção social*: notas sobre o contexto brasileiro. Famílias na cena contemporânea:(des) proteção social, (des)igualdades e judicialização, p. 23-33, 2020.

MODÉ, Fernando Magalhães. A função social do advogado e a advocacia pro bono. *Revista de Direito do Terceiro Setor*: RDTS, Belo Horizonte, ano, v. 1, p. 133-140, 2007.

MONNERAT, Giselle Lavinas; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. Da Seguridade Social à intersetorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. *Revista Katálysis,* Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 09-10, jan./jun. 2011

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2021.
NUCCI, Guilherme de Souza. *Código penal comentado*. Rio de Janeiro, Forense, 2024.

OLIVEIRA, Patrícia Carvalho de *et al*. "Sobrevivendo": vulnerabilidade social vivenciada por adolescentes em uma periferia urbana. *Interface:* comunicação, saúde, educação, Botucatu, v. 24, abr. p. 01-18, 2020.

PAIM, Jairnilson Silva. Sistema Único de Saúde (SUS) aos 30 anos. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 23, n.6, jun. p. 1723-1728, 2018.

ROCHA, Daniel Machado da. A assistência social como direito fundamental: uma análise da evolução da concretização judicial do benefício assistencial. *Revista AJUFERGS,* Porto Alegre, n. 6, abr. 2009. Disponível em: <http://dspace.stj.jus.br/dspace/handle/2011/35267>. Acesso em: 26 jan. 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Marisa Ferreira dos; SIMONATO, Priscila; SIMONATO, Geisla. Direito previdenciário. Saraiva, 2012.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas públicas:* coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2024.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 45. ed. rev., atual. e ampl. até a Emenda Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2024.

SOARES, Laura Tavares. *Assistência social e população em situação de rua*: desafios e perspectivas. São Paulo: Cortez, 2017.

SPOSATI, Aldaíza Oliveira. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. *Intervenção social*, Lisboa, n. 17, p. 197-225, 1998
.
SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social: de ação individual a direito social. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, São Paulo, v. 10, n. 1, jul./dez, p. 435-458, 2007.

TIMPONI NAHID, M. L. Efetivação judicial dos direitos sociais. *Revista da AGU*, [S. l.], v. 12, n. 35, 2013. Disponível em: https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/62. Acesso em: 21 set. 202NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual* civil. Salvador: JusPodivm, 2021.

VALLINDER, T. When the courts go marching in. In: TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn (Ed.). *The global expansion of judicial power.* New York: New York University Press, 1995.

VIEIRA, Fabíola Sulpino. Ações judiciais e direito à saúde: reflexão sobre a observância aos princípios do SUS. *Revista Saúde Pública*, São Paulo, v.42, n.2, abr., p. 1-5, 2008.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Assistência social e questão social no Brasil*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Pobreza e exclusão social*: expressões da questão social no Brasil. 2001.

O peso do cuidado: a invisibilidade jurídica da mãe atípica solo

Luis Gustavo dos Santos Gomes [1]

Thaís Santos Silvério [2]

Angela Araújo Costa [3]

Resumo: O artigo aborda a invisibilidade jurídica e o impacto socioeconômico enfrentados pela mãe atípica solo, destacando a sobrecarga decorrente das opressões de gênero, do isolamento da parentalidade solo e das demandas da atipicidade. Historicamente naturalizado como instinto materno, o cuidado é analisado sob a ótica de sua verdadeira natureza laboral e econômica. O estudo questiona a neutralidade das normas e a omissão estatal diante do sequestro do tempo produtivo materno e do empobrecimento sistemático dessas mulheres. A pesquisa propõe um reequilíbrio jurídico dos encargos sociais por meio de três eixos: a análise do abandono funcional paterno no Direito de Família, defendendo a responsabilização civil e a majoração indenizatória pelo enriquecimento sem causa do genitor omisso; a viabilidade de flexibilização da jornada de trabalho no regime celetista, fundamentada no princípio da adaptação razoável por analogia ao serviço público; e a crítica aos critérios restritivos do BPC/LOAS na Seguridade Social. Metodologicamente, a investigação orienta-se pelo método hipotético-dedutivo para testar a validade das teses propostas face às lacunas normativas. Para tanto, adota-se uma abordagem combinada de pesquisa bibliográfica (voltada à doutrina do Direito Civil, Trabalhista, Constitucional e à Sociologia do Cuidado) e pesquisa documental (mediante análise de legislações como a CF, CLT, Lei nº 8.112/90, normativas internacionais e acórdãos dos tribunais pátrios), empregando técnicas de leitura sistematizada e análise de conteúdo. Conclui-se ser urgente que o ordenamento jurídico supere sua cegueira institucional, reconhecendo o valor econômico do cuidado para garantir justiça patrimonial, divisão real de responsabilidades e amparo estatal, assegurando a dignidade e o projeto de vida dessas cuidadoras.

[1] Graduando em Direito pela Faculdade Minas Gerais (FAMIG). E-mail: luisgustavo.santosg@gmail.com.

[2] Graduanda em Direito pela Faculdade Minas Gerais (FAMIG). E-mail: thaissilverio04@gmail.com.

[3] Mestre em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local pelo Centro Universitário UNA - BH. Especialista em Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS pela Universidade Cândido Mendes. Graduada em Direito pela Faculdade Minas Gerais - FAMIG. Especialista em Língua Portuguesa - Leitura e Produção de Textos pelo Centro Universitário Uni-BH e graduada em Letras pelo Centro Universitário Newton Paiva. Graduanda em Psicologia pela Faculdade Anhanguera.

Palavras-chave: mãe atípica solo; economia do cuidado; abandono funcional; responsabilidade civil; invisibilidade jurídica.

The weight of care: the legal invisibility of the solo atypical mother

Abstract: This paper addresses the legal invisibility and the socioeconomic impact faced by solo mothers of children with atypical development, highlighting the immense burden resulting from gender oppression, the isolation of solo parenting, and the severe demands of atypicality. Historically naturalized as a maternal instinct, caregiving is analyzed through the lens of its true labor and economic nature. The study questions the neutrality of legal norms and State omission regarding the hijacking of maternal productive time and the systematic impoverishment of these women. The research proposes a legal rebalancing of social burdens through three main axes: the analysis of paternal functional abandonment in Family Law, advocating for civil liability and increased compensation for the unjust enrichment of the omissive father; the feasibility of flexible working hours in the private labor regime (CLT), based on the principle of reasonable accommodation by analogy to the public service; and the critique of the restrictive income criteria of the Continuous Cash Benefit (BPC/LOAS) in Social Security. Methodologically, the investigation is guided by the hypothetico-deductive method to test the validity of the proposed theses in light of normative gaps. To this end, a combined approach of bibliographic research (focused on the doctrine of Civil, Labor, and Constitutional Law, as well as the Sociology of Care) and documentary research (through the analysis of legislation such as the Federal Constitution, the Consolidation of Labor Laws [CLT], Law No. 8,112/90, international regulations, and rulings from national courts) is adopted, employing techniques of systematized reading and content analysis.It concludes that it is urgent for the legal system to overcome its institutional blindness, recognizing the economic value of caregiving to ensure patrimonial justice, a real division of responsibilities, and State support, thereby securing the human dignity and the life projects of these caregivers.

Keywords: solo atypical mother; care economy; functional abandonment; civil liability; legal invisibility.

Recebido em: 09/julho/2026
Aprovado em: 11/setembro/2026

1 INTRODUÇÃO

O cuidado constitui a base da sobrevivência humana, mas sua delegação histórica e compulsória às mulheres mascarou sua verdadeira natureza laboral. Na maternidade atípica — em que a mãe cuida de um filho com deficiência ou doença crônica —, essa dinâmica atinge seu limite extremo. A mulher é empurrada a uma vulnerabilidade sem precedentes, acumulando as opressões de gênero, o isolamento social e as severas demandas ininterruptas impostas pela atipicidade.

A justificativa para a presente pesquisa fundamenta-se na necessidade latente de conferir visibilidade jurídica à mãe atípica solo, que se encontra no centro de uma tripla vulnerabilidade: gênero, monoparentalidade e deficiência. Persiste no ordenamento brasileiro uma grave lacuna normativa quanto à proteção de quem exerce o cuidado.

As hipóteses que orientam este estudo partem da premissa de que a naturalização do cuidado invisibiliza o seu valor econômico, perpetuando o empobrecimento feminino. Argumenta-se, então, que o abandono paterno configura enriquecimento sem causa, ensejando responsabilização civil; que a flexibilização da jornada celetista é juridicamente viável sob a ótica da adaptação razoável; e que a ineficácia dos critérios do BPC/LOAS demanda a criação de um subsídio estatal específico.

O objetivo geral da pesquisa é analisar as lacunas do ordenamento jurídico brasileiro diante da invisibilidade da economia do cuidado exercida pela mãe atípica solo, propondo a releitura de institutos do Direito de Família, do Direito do Trabalho e da Seguridade Social para fundamentar o reconhecimento, a adaptação razoável e a compensação econômica, assegurando a dignidade dessas mulheres.

Para alcançá-lo, os objetivos específicos consistem em: desconstruir o viés estritamente biológico da maternidade; fundamentar a reparação civil decorrente do abandono funcional paterno; analisar a aplicabilidade da adaptação razoável da jornada na iniciativa privada; tensionar os restritivos critérios de renda do BPC/LOAS; e propor a formulação de um auxílio estatal direcionado à economia do cuidado.

O referencial teórico ampara-se nas doutrinas do Direito Civil, Trabalhista e Constitucional, além da interface com a Sociologia e Economia do Cuidado. O estudo baseia-se na desconstrução do amor materno compulsório, no reconhecimento do valor econômico e ético do trabalho de cuidado e na necessidade de proteção estatal contra a sobrecarga imposta à cuidadora.

Para o desenvolvimento das premissas, o artigo está dividido em capítulos que abordam o Direito de Família e a Responsabilidade Civil, analisando o abandono funcional paterno e o enriquecimento sem causa; o Direito do Trabalho, discutindo o aprisionamento produtivo materno e a adaptação razoável na iniciativa privada e a Seguridade Social, criticando o engessamento do BPC/LOAS e explorando a necessidade de novas políticas de transferência de renda.

O presente artigo se orienta pelo método hipotético-dedutivo, partindo das lacunas normativas para testar a validade das teses levantadas. Adota-se uma abordagem combinada de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental (mediante análise da Constituição Federal, CLT, normativas específicas e acórdãos dos tribunais pátrios), empregando técnicas de leitura sistematizada e análise de conteúdo.

Em conclusão, constata-se que a superação da cegueira institucional do ordenamento jurídico é medida indispensável. O Estado e o Direito devem intervir ativamente para reconhecer o valor econômico do cuidado, sancionar omissões e reestruturar as políticas públicas. Apenas mediante a divisão real de responsabilidades será possível assegurar à mãe atípica solo o amparo material necessário para a consolidação de seu projeto de vida.

2 O CUIDADO MATERNO: PERSPECTIVA HISTÓRICA E REALIDADE ATÍPICA

O cuidado é condição necessária para existência da vida e da dignidade humana, tarefa que foi historicamente alocada à esfera privada e doméstica. No âmbito jurídico e estatal, o cuidado foi, por muito tempo, tratado como uma responsabilidade estritamente familiar, eximindo o Estado e a sociedade da formulação de políticas públicas adequadas.

Essa omissão institucional consolidou a dependência do trabalho não remunerado e não reconhecido das mulheres, perpetuando ciclos de vulnerabilidade econômica e invisibilidade social. Já no contexto social, essa função não foi distribuída de forma igual, pelo contrário, o sistema patriarcal e as construções socioculturais encarregaram-se de naturalizá-la como um atributo pertencente ao gênero feminino, tornando uma demanda que deveria ser coletiva e estrutural em um suposto "instinto materno" biológico.

Na atualidade, diante do expressivo aumento nos diagnósticos de condições neurodivergentes e deficiências (como, principalmente, o Transtorno do Espectro Autista e o TDAH), tem-se uma nova faceta do cuidado e da vivência da maternidade. Ainda assim, embora o cenário seja novo, a responsabilidade do cuidado é majoritariamente alocada na figura feminina.

Com a descoberta da atipicidade dos filhos, muitas mães são abandonadas pelos genitores e passam a acumular novas funções invisíveis pois se tornam gestoras de equipes multidisciplinares, terapeutas em tempo integral, mediadoras escolar e constante defensoras de direitos básicos. Além de lidarem frequentemente com a falta de redes de apoio e com o capacitismo estrutural.

Esta seção analisa como essa construção histórica de um dever de cuidado materno sobrecarrega a mulher e como a chegada da atipicidade e condições neurodivergentes rompem com os ciclos esperados de cuidado comum. O objetivo é evidenciar a urgência de deslocar o cuidado atípico de uma mera obrigação materna privada para uma questão de responsabilidade estatal, coletiva, jurídica e de direitos humanos.

2.1 A construção histórica do cuidado como dever natural feminino

A ideia de que a maternidade é um destino biológico inevitável e de que o cuidado é um dever "natural" da mulher é, na verdade, uma construção histórica, moldada e articulada para atender às necessidades sociais e econômicas de cada época. De acordo com as pesquisadoras Moura e Araújo (2004), o modo como a sociedade vê a maternidade mudou conforme os interesses econômicos e políticos de cada época. Antigamente, na Idade Média, o cuidado não era uma tarefa exclusiva da mãe.

Philippe Ariès[4] (1981, *apud* Moura e Araújo, 2004) demonstra que as crianças eram vistas como "pequenos adultos" e, assim que podiam caminhar e falar, já se misturavam ao mundo dos adultos, muitas vezes sendo criadas por outras famílias ou amas.

Por volta do século XVIII, com o surgimento da burguesia e do Estado Moderno, ocorreu uma grande mudança nessa estrutura. O governo percebeu que precisava de mais cidadãos (trabalhadores e soldados) e que a alta mortalidade infantil era um prejuízo econômico. Segundo Jacques Donzelot[5] (1986, *apud* Moura e Araújo, 2004), foi nesse contexto que o Estado começou a usar a família como uma ferramenta de controle, criando um discurso médico e político para convencer a mulher de que sua principal missão na vida era cuidar da prole para garantir a sobrevivência da nação. Para Elisabeth Badinter[6] (1985, *apud* Moura e Araújo, 2004), essa ideia é chamada de "o mito do amor materno". Ela defende que esse sentimento não é um instinto biológico gravado no DNA, mas sim um comportamento que foi incentivado e cobrado socialmente.

De acordo Jurandir Freire Costa[7] (1989, *apud* Moura e Araújo, 2004), no Brasil esse processo ficou conhecido como "colorido tropical". No período colonial, o cuidado era muitas vezes delegado às escravas. Com a modernização do país, os médicos higienistas passaram a atacar essa prática e começaram a orientar e exigir que a mulher de elite fosse a "mãe higiênica", responsável por cuidar pessoalmente da alimentação e da moral dos filhos.

Esse papel de "rainha do lar", ou dona de casa, garantia à mulher um certo respeito social, mas ao mesmo tempo a prendia dentro de casa. Isso tornava seu trabalho de cuidado invisível para o Estado, para a economia e para as leis, já que era visto apenas como um "dever de amor".

---

[4] ARIÉS, P. H*istória Social da Criança e da Família.* Rio de Janeiro: LTC, 1981.

[5] DONZELOT, J. *Polícia das Famílias.* Rio de Janeiro: Graal, 1986.

[6] BADINTER, E. *Um Amor Conquistado*: o Mito do Amor Materno. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

[7] COSTA, J. F. *Ordem Médica e Norma Familiar.* Rio de Janeiro: Graal, 1989.

Com o passar do tempo, ao final do século XX e início do XXI, a maternidade passou por uma nova fase. Se antes dessa época o foco era a sobrevivência física e a higiene, hoje vivemos o que Tânia Salem[8] (1985, *apud* Moura e Araújo, 2004) identifica como a era da "nova maternidade". Nessa nova perspectiva, a maternidade deixa de ser uma obrigação biológica para ser vista como uma escolha emocional profunda e um projeto de realização pessoal.

De acordo com Anna Carolina Lo Bianco[9] (1985, *apud* Moura e Araújo, 2004), esse processo de realização pessoal começa muito antes do parto, através da "psicologização do feto", em que a mãe já estabelece um diálogo e uma identidade para a criança baseada em exames tecnológicos e expectativas psicológicas.

Entretanto, destaca-se que, para Almeida[10] (1987, *apud* Moura e Araújo, 2004), esse novo modelo é compreendido como um "paradigma alternativo", que trouxe uma carga de responsabilidade ainda mais pesada, pois a mãe moderna é cobrada a ser uma "supermulher": deve ser afetuosa, estar presente, entender de psicologia infantil e garantir o sucesso pleno do desenvolvimento do filho.

Marilena Chauí[11] (1982, *apud* Moura e Araújo, 2004), pontua que o "discurso competente" de especialistas (médicos, psicólogos e educadores) acaba retirando a confiança da mulher/mãe em seu próprio saber, tornando-a dependente de manuais e orientações técnicas para não falhar. Assim, é possível enxergar que o que era um "dever natural" no século XIX se transformou numa "missão psicológica" no século XXI. Além disso, mesmo com as mudanças apontadas, o cuidado permaneceu como uma tarefa invisível e não remunerada, justificada pela retórica do amor incondicional.

---

[8] SALEM, T. A Trajetória do Casal Grávido: de sua Constituição Revisão de seu Projeto. In: Figueira, S. (org.) A *Cultura da Psicanálise* São Paulo: Brasiliense, 1985, pp. 35-61.

[9] LO BIANCO, A. C. A. Psicologização do Feto. In: Figueira, S. (org.) *A Cultura da Psicanálise*. São Paulo: Brasiliense, 1985, pp. 94-115.

[10] ALMEIDA, M. I. *Maternidade*: um Destino Inevitável? Rio de Janeiro: Campus, 1987.

[11] CHAUÍ, M. *Cultura e Democracia*. O Discurso Competente e Outras Falas São Paulo: Moderna, 1982.

No contexto da atipicidade, para a mãe atípica solo, o choque entre a "Nova Maternidade" idealizada e a realidade é devastador. Como exposto, enquanto o modelo contemporâneo espera que a mãe seja uma gestora de afetos que prepara o filho para a autonomia, a atipicidade impõe o "luto pelo filho idealizado" e uma jornada de cuidado técnico e perpétuo. Assim, nasce uma distinção entre os cuidados comum e atípico, tendo em vista a diferença entre a conduta da mãe em cada contexto.

Desse modo, quando o sistema jurídico ignora a diferença entre o cuidado comum (transitório e emancipador) e o cuidado atípico (permanente e exaustivo), ele chancela o empobrecimento de gênero. A invisibilidade jurídica da mãe atípica solo é o resultado dessa longa construção histórica: uma mulher que, presa ao "mito do amor", é desprovida de direitos sobre seu tempo, sua carreira e seu próprio patrimônio, servindo como o suporte invisível de uma sociedade que se recusa a coletivizar o custo da sobrevivência humana.

2.2 A Invisibilidade da Economia do Cuidado: o valor jurídico do tempo e o prejuízo patrimonial

A "Economia dos Cuidados", conforme Rodríguez Enríquez[12] (2012, *apud* Pereira, 2016) busca medir e dar visibilidade ao ato de cuidar, exigindo que ele seja considerado nas análises econômicas e jurídicas. Alimentação, higiene, educação – são todas atividades que sustentam a sociedade, mas que a economia tradicional sempre ignorou, reduzindo 'trabalho' ao emprego remunerado. O Direito brasileiro foi construído sobre a ideia de que o trabalho doméstico é mera extensão do afeto feminino, e por isso falha em reconhecer que o tempo e a energia do cuidado têm valor econômico real e geram custos para quem cuida (Pereira, 2016).

No Direito Civil clássico, o patrimônio é visto como um conjunto de bens e direitos, mas raramente se discute o tempo como um ativo financeiro. Para a mãe solo de uma criança atípica, o tempo é um recurso escasso, totalmente consumido pela exaustiva jornada de cuidado. Ao tratar o cuidado como algo privado e doméstico, o

[12] RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina. La cuestión del cuidado: ¿El eslabón perdido del análisis económico?. *Revista CEPAL*, n. 106, p. 23-36, abr. 2012.

Estado e a sociedade transformam uma necessidade coletiva em responsabilidade exclusiva das mulheres (Biroli[13], 2013, *apud* Pereira, 2016). Como alerta Razavi[14] (2007, *apud* Pereira, 2016), enquanto a sociedade se beneficia desse cuidado, o peso de realizá-lo recai apenas sobre as mulheres, resultando em perda de oportunidades e salários menores. Assim, enquanto o pai mantém sua carreira e patrimônio, a mãe sofre um "lucro cessante" vitalício, deixando de crescer profissionalmente para suprir uma obrigação que deveria ser compartilhada com o genitor e o Estado.

Um dos reflexos mais graves dessa invisibilidade ocorre na esfera previdenciária. Ao ser obrigada a deixar o mercado de trabalho formal para cuidar do filho, a mãe solo perde a proteção da Previdência Social. No Brasil, o trabalho de cuidar não é considerado uma categoria econômica (Carrasco, Borderías e Torns[15], 2011, *apud* Pereira, 2016), o que significa que esse tempo não conta para a aposentadoria. Isso cria um abismo financeiro: ao envelhecer, essa mulher não terá uma aposentadoria digna, dependendo de auxílios mínimos como o BPC (Benefício de Prestação Continuada). O Estado, portanto, apropria-se do tempo dessa mulher para economizar recursos públicos, já que não oferece o apoio institucional necessário e transfere todo o custo social para o corpo, a saúde e o patrimônio da mãe.

No âmbito do Direito de Família, a invisibilidade do trabalho reprodutivo aparece no cálculo da pensão alimentícia. Tradicionalmente, a Justiça foca apenas em gastos diretos, como comida e escola. O que raramente é calculado é o valor econômico do trabalho da cuidadora. Como destaca Picchio[16] (2001, *apud* Pereira, 2016), muitos homens conseguem focar em suas carreiras porque se beneficiam do trabalho gratuito das mulheres. Se a mãe não estivesse dedicada exclusivamente ao filho, o

---

[13] BIROLI, Flávia. *Autonomia e desigualdades de gênero:* contribuições do feminismo para a crítica democrática. Vinhedo: Editora Horizonte, 2013.

[14] RAZAVI, Shara. The political and social economy of care in a development context. *Conceptual issues, research questions and policy options*. Gender and Development Programme. Geneva: UNRISD, 2007. (Paper Number 1).

[15] CARRASCO, Cristina; BORDERÍAS, Cristina; TORNS, Teresa (Ed.). *El trabajo de cuidado*: história, teoria y políticas. Madrid: Catarata, 2011.

[16] PICCHIO, Antonella (Comp.). Un enfoque macroeconómico ampliado de las condiciones de vida. In: CARRASCO, Cristina (Comp.). *Tiempos, trabajos y género*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2001.

pai teria que arcar com os custos de contratar diversos profissionais (enfermeiros, cuidadores, motoristas) para suprir as demandas diárias e ininterruptas que uma criança atípica exige.

Ao não atribuir um valor financeiro ao cuidado, o Direito de Família acaba permitindo o enriquecimento sem causa do pai. Ele cumpre sua obrigação constitucional, conforme o disposto no art. 227 da CF/88, aproveitando-se do trabalho gratuito e invisível da mãe. Assim, reconhecer a "economia do cuidado" deixa de ser um conceito apenas sociológico para se tornar uma questão de justiça patrimonial. O tempo dedicado pela mãe solo de criança atípica deve ser visto como um investimento econômico real na criação do filho. Isso deve resultar na diminuição da sua contribuição financeira direta ou obrigar o pai a compensá-la financeiramente por essa dedicação exclusiva, que é o que garante a ele a liberdade necessária para atuar no mercado de trabalho.

Em resumo, a invisibilidade do cuidado não é apenas um sinal de desigualdade social, mas uma falha jurídica que gera pobreza e exclusão feminina. Para que a inclusão seja efetiva, o Direito brasileiro precisa parar de romantizar o sacrifício materno como algo puramente emocional (Molinier[17], 2012, *apud* PEREIRA, 2016). É preciso tratar o cuidado com a seriedade que ele exige: como um trabalho essencial que produz valor, consome tempo de vida e gera um custo financeiro inegável, o qual não pode mais ser ignorado pela Justiça.

3 A RESPONSABILIDADE CIVIL PELO ABANDONO AFETIVO E MATERIAL DO GENITOR

Em termos simples, a responsabilidade civil é o dever de reparar um dano causado a outrem pela violação de uma norma. Para que surja esse dever, são necessários três elementos: conduta (comissiva ou omissiva), dano e nexo causal, conforme a análise dos artigos 186 e 927 do Código Civil de 2002. Para Carlos Roberto Gonçalves (2021), a responsabilidade civil tem como principal objetivo o restabelecimento do equilíbrio moral e patrimonial rompido pelo ato ilícito. Nesse

[17] MOLINIER, Pascale. O ódio e o amor, caixa preta do feminismo? Uma crítica da ética do devotamento. *Psicologia em Revista*, Belo Horizonte, v. 10, n. 16, p. 227-242, dez. 2004.

sentido, a inserção da responsabilidade civil nas relações familiares representa uma das mais significativas transformações do Direito Privado contemporâneo.

Superada a visão patrimonialista do Código de 1916, o ordenamento jurídico atual, sob a vigência da Constituição Federal de 1988, passou a priorizar a repersonalização das relações, colocando a dignidade da pessoa humana e a solidariedade familiar como vetores interpretativos obrigatórios. Nessa mesma linha, Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho (2022, p. 115) defendem que as relações familiares não constituem um "salvo-conduto" para a prática de ilícitos, de modo que o espaço familiar também está sujeito à incidência das normas reparatórias. Nesse cenário, o descumprimento dos deveres inerentes ao poder familiar não é mais visto apenas como uma infração ética ou moral, mas como um ato ilícito capaz de gerar danos existenciais e patrimoniais concretos.

No caso específico da maternidade atípica solo, o abandono perpetrado pelo genitor adquire uma dimensão de ilicitude qualificada. Isso ocorre porque o dever de cuidado, previsto nos artigos 227 e 229 da Carta Magna, não se esgota na provisão de recursos financeiros. A responsabilidade civil, nestes casos, deve ser analisada sob a lente da "Ética do Cuidado", reconhecendo que a omissão do pai transfere à mãe um ônus que extrapola os limites do razoável. Como bem destaca Maria Berenice Dias (2021), o cuidado não é um conceito meramente sentimental, mas um valor jurídico objetivo. Para a autora, o descumprimento desse dever gera uma desigualdade que o Direito não pode ignorar, pois a omissão de um genitor sobrecarrega o outro de forma desproporcional.

A invisibilidade jurídica do cuidado, discutida nos capítulos anteriores, encontra na responsabilidade civil o instrumento para sua correção: a transformação do esforço invisível em dano indenizável e da omissão paterna em dever de reparação. Trata-se de reconhecer que a liberdade de não amar não se confunde com a liberdade de não cuidar. Se o afeto é insuscetível de coerção estatal, o cuidado é uma obrigação jurídica. Essa compreensão já se encontra sedimentada na jurisprudência pátria, que reconhece o dever de cuidado como impositivo e passível de sanção pecuniária em caso de inobservância:

> Apelação cível. Ação de reparação por danos morais em razão de abandono afetivo por parte do genitor. Danos morais configurados. Recurso provido. O amor é uma faculdade, ninguém é obrigado a amar o próximo, por mais que este seja seu filho, mas o cuidado, atenção e respeito para com o filho é dever. Uma vez descumprido um dever, imposto pelo Estado, deve sim, haver a sanção, se não mediante pena, mas de forma pecuniária. (Brasil, 2023,).

Portanto, quando um genitor se retira do cenário de suporte de um filho com deficiência, ele não está apenas abandonando a prole; ele está confiscando a autonomia, o tempo e a integridade da genitora que permanece.

3.1 O abandono funcional: a sobrecarga de cuidados como impedimento ao projeto de vida materno

O conceito de abandono funcional é a chave para compreender a injustiça estrutural que recai sobre a mãe atípica solo. Ele se configura quando existe a presença formal ou financeira do genitor, mas a ausência completa de participação nas funções executivas, terapêuticas e cotidianas do cuidado. Enquanto a doutrina clássica foca no dano ao filho, é imperativo que o Direito Civil também enxergue o dano provocado à genitora.

A sobrecarga de cuidados atua como um bloqueio sistemático ao projeto de vida materno. Segundo Flávio Tartuce (2021), o dano ao projeto de vida é uma modalidade de dano existencial que atinge a liberdade de escolha e o desenvolvimento da personalidade do indivíduo, impedindo-o de realizar suas potencialidades. Na mesma linha, Nelson Rosenvald (2020) defende que a frustração do projeto de vida configura um dano autônomo que impede a autorrealização pessoal e profissional da pessoa. Na maternidade atípica solo, a omissão do pai impõe à mãe uma "clausura do cuidado", onde o tempo — recurso finito e de alto valor econômico — é totalmente absorvido para suprir a ausência do corresponsável.

Para ilustrar a materialidade desse dano, basta observar o exemplo prático do cotidiano gerencial de uma criança neurodivergente: enquanto o genitor omisso limita sua responsabilidade ao depósito mensal de um valor pecuniário, mantendo sua rotina profissional e social intacta, a mãe solo assume a função de "gestora de saúde e educação". É ela quem precisa coordenar a agenda de múltiplas terapias

semanais (fisioterapia, fonoaudiologia, terapia ocupacional), lidar com as frequentes crises de desregulação sensorial que impedem a manutenção de um emprego formal, mediar conflitos de inclusão na escola e realizar o acompanhamento burocrático junto aos planos de saúde.

Na prática, se o filho tem uma crise médica ou escolar em horário comercial, é o projeto de vida da mãe que sofre a interrupção imediata; é o seu banco de horas que é esvaziado, a sua promoção que é adiada e a sua saúde mental que é negligenciada. Essa "disponibilidade absoluta" exigida apenas de um dos genitores configura o abandono funcional, pois o pai, ao se retirar da execução dessas tarefas, "compra" sua liberdade com o tempo e a força de trabalho da mãe, gerando um cenário de enriquecimento existencial indevido.

Esse cenário gera o que se pode classificar como dano existencial: uma alteração prejudicial e definitiva na rotina da mulher, que se vê forçada a abdicar de sua carreira, de sua saúde mental e de sua previdência social para garantir a sobrevivência e o desenvolvimento do filho. O enriquecimento sem causa do genitor é evidente, pois ele se mantém competitivo no mercado de trabalho e livre em sua vida privada à custa do trabalho gratuito e exaustivo da mãe, configurando uma transferência injusta de ônus que a responsabilidade civil deve reequilibrar através da reparação pecuniária.

3.2 A majoração da indenização por danos morais: a natureza ininterrupta do cuidado em face da deficiência do filho

A quantificação do dano moral decorrente do abandono deve ser compatível com a especificidade da atipicidade. Enquanto no abandono de filhos com desenvolvimento típico existe uma expectativa de emancipação progressiva, na maternidade atípica a demanda por suporte é, com frequência, intensificada com o passar dos anos. A natureza ininterrupta e de alto suporte desse cuidado exige que o sistema judiciário abandone o tabelamento convencional de indenizações.

A possibilidade jurídica de reparação nas relações familiares já encontra respaldo sólido no Superior Tribunal de Justiça, que reconhece o abandono como causa autônoma de responsabilização, independente da obrigação alimentar. Em

precedente exemplar, a Ministra Nancy Andrighi assentou que a parentalidade impõe um dever de firme referência, cuja omissão gera traumas passíveis de condenação pecuniária:

> [...] A possibilidade de os pais serem condenados a reparar os danos morais causados pelo abandono afetivo do filho, ainda que em caráter excepcional, decorre do fato de essa espécie de condenação não ser afastada pela obrigação de prestar alimentos e nem tampouco pela perda do poder familiar, na medida em que essa reparação possui fundamento jurídico próprio, bem como causa específica e autônoma, que é o descumprimento, pelos pais, do dever jurídico de exercer a parentalidade de maneira responsável. [...] Na hipótese, o genitor [...] promoveu uma abrupta ruptura da relação que mantinha com a filha, ainda em tenra idade, quando todos vínculos afetivos se encontravam estabelecidos, ignorando máxima de que existem as figuras do ex-marido e do ex-convivente, mas não existem as figuras do ex-pai e do ex-filho, mantendo, a partir de então, apenas relações protocolares com a criança, insuficientes para caracterizar o indispensável dever de cuidar. (Brasil, 2021).

Se no contexto de crianças com desenvolvimento típico o abandono já configura um abalo capaz de justificar condenações, na dinâmica da deficiência a omissão adquire contornos de extrema gravidade. A majoração do quantum indenizatório fundamenta-se, portanto, na vulnerabilidade acentuada do núcleo familiar, uma vez que o pai de uma criança atípica possui um dever de solidariedade maior. Assim, a ausência paterna não gera apenas uma carência afetiva, mas uma crise logística e financeira permanente, que recai majoritariamente, por vezes integralmente, sobre a figura materna.

Um dos pontos que devem ser considerados para essa majoração é o reconhecimento da exaustão da cuidadora principal. Deve ser ressaltado que a mãe atípica solo é submetida a um estresse crônico de "estado de alerta" que frequentemente evolui para a Síndrome de Burnout Parental, configurando um risco severo à sua integridade física e mental (Araújo *et al.*, 2021). Esse desgaste deve ser considerado um agravante do dano existencial e moral que deve ser compensado.

Somado a isso, deve-se considerar o desvio produtivo da mulher, visto que o desenvolvimento da criança depende de um suporte contínuo que recai majoritariamente sobre a figura materna (Locatelli; Santos, 2023). Assim a

indenização precisa refletir o tempo e a energia que a mãe foi compelida a "desviar" de sua própria trajetória profissional e pessoal para dedicar-se exclusivamente às demandas do filho, em decorrência da fuga do genitor.

Além disso é preciso observar também o agravamento do quadro clínico e comportamental da criança atípica. A literatura jurídica e psicológica evidencia que a ruptura abrupta da convivência familiar e o abandono de um dos genitores configuram eventos de alto estresse, capazes de desencadear severas reações comportamentais e emocionais, tais como regressões no desenvolvimento, distúrbios de sono, irritabilidade e sentimentos profundos de rejeição (Guarda; Herênio; Carvalho, 2021). No contexto específico do Transtorno do Espectro Autista (TEA), em que a estabilidade do ambiente e a previsibilidade das rotinas são bases para a condução terapêutica, a instabilidade gerada pela ausência paterna atua como um fator de desregulação. Conforme destacam Guarda, Herênio e Carvalho (2021), a perda do suporte emocional de um dos pais pode resultar em traumas psíquicos que alteram a personalidade e a própria trajetória de vida da criança.

Assim, a majoração da indenização com base nesses fatores é necessária, pois a omissão do genitor não apenas descumpre o dever de cuidado, mas também atenta diretamente contra a saúde e a integridade biopsicossocial da criança atípica, agravando sua condição de vulnerabilidade e exigindo esforços de reabilitação por parte da genitora remanescente.

Nesse mesmo sentido, a intensidade do suporte também se torna um parâmetro objetivo de majoração, conforme a análise do art. 944 do Código Civil, que preceitua que a indenização se mede pela extensão do dano. Em cenários em que os cuidados demandam suporte mais elevado — como no autismo de nível 3, na paralisia cerebral ou em doenças raras — o abandono não se limita a uma omissão afetiva genérica, mas configura uma negligência que expõe o vulnerável a um risco real de desassistência. Nessas hipóteses, a atipicidade atua como um agravante objetivo da responsabilidade civil: quanto maior a dependência de suporte e a complexidade da deficiência, neurodivergências ou condições de saúde crônicas, mais grave é a

violação do dever jurídico de assistência, justificando-se a exacerbação do quantum compensatório com finalidade de reparação integral.

Por fim, a majoração também atende à função punitivo-pedagógica qualificada. De acordo com o raciocínio da Ministra Nancy Andrighi (Brasil, 2021), a condenação em valores expressivos é necessária para confrontar a cultura do "abandono financeiro" e protocolar. É preciso enviar uma mensagem clara ao corpo social de que a paternidade de uma criança com deficiência exige uma presença compatível com a necessidade de suporte, e que a negligência deliberada será severamente sancionada pelo Estado.

Dessa forma, a majoração da indenização não é um "prêmio" para a mãe, mas sim uma medida de justiça. Medida essa que visa reconhecer o quão imensurável é o sacrifício imposto pela invisibilidade jurídica e pelo abandono paterno, concretizando os preceitos fundamentais da responsabilidade civil no Direito de Família contemporâneo.

4 DIREITO À PERMANÊNCIA NO MERCADO DE TRABALHO

O direito ao trabalho, considerado também direito social fundamental, disposto no art. 6º da Constituição Federal de 1988 e alicerçado no princípio do valor social do trabalho, previsto no inciso IV, do art. 1º, da CF/88, vai além de mera garantia de subsistência. Ele representa um meio de inserção social, dignidade e desenvolvimento da personalidade.

Para a mãe atípica, porém, a efetivação desse direito esbarra na invisibilidade do cuidado. Assim, é necessário que exista uma visão sistemática do ordenamento Jurídico à luz da Lei Federal nº 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência - LBI) e da Lei Federal nº 12.764/2012 (Lei que institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista).

A Lei Federal nº 13.146/2015 (LBI), em seu art. 8º, estabelece que é dever do Estado, da sociedade e da família assegurar à pessoa com deficiência, com prioridade, a efetivação dos direitos referentes à educação, à saúde e ao trabalho. No entanto, para

que a pessoa com deficiência tenha esses direitos garantidos, a própria lei reconhece a importância da figura do cuidador e da família como núcleo de suporte.

O artigo 3º, inciso VI da referida Lei traz o conceito de "adaptações razoáveis", que, embora seja focado na pessoa com deficiência, deve ser estendido à mãe atípica. Trata-se de adaptações e ajustes necessários que não imponham ônus desproporcional, a fim de assegurar que essa mulher possa permanecer no emprego enquanto viabiliza o tratamento e o suporte necessário ao filho.

Nesse mesmo sentido, a Lei Federal nº 12.764/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, reforça em seu art. 3º, inciso IV, o direito ao acesso a ações e serviços de saúde, incluindo o atendimento multiprofissional. Ora, a eficácia desse direito depende diretamente da disponibilidade da genitora. Como assevera Almeida (2024), a "dupla vulnerabilidade" da mãe atípica exige que o mercado laboral dialogue com essas normas, sob pena de tornar a letra da lei morta: se a mãe é demitida por precisar acompanhar as terapias previstas na Lei Federal nº 12.764/2012, o Estado falha em proteger tanto a trabalhadora quanto a criança com deficiência.

Essa dupla linha de proteção (trabalhadora e criança) encontra base constitucional direta nos artigos 7º e 227 da Carta Magna de 1988. Enquanto o artigo 7º elenca os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais visando à melhoria de sua condição social e materialização da dignidade humana, o artigo 227 estabelece que é dever solidário da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, com absoluta prioridade, os direitos fundamentais à saúde, à dignidade e à convivência familiar (CF, 1988).

No que se refere aos Direitos Humanos e justiça social, é importante destacar o que defendem Weirich e Neres (2026). Eles entendem que a Constituição de 1988 buscou construir um sistema robusto de proteção social ao trabalhador que deve guardar direta relação com a eficácia de suas garantias. Desse modo, preservar o vínculo laboral da mãe atípica solo nesse contexto é uma ordem constitucional, pois a eficácia prática da prioridade absoluta infantojuvenil depende diretamente da

estabilidade socioeconômica e da integridade biopsicossocial de sua cuidadora (Weirich; Neres, 2026).

Nesse cenário, vale destacar que o Estado brasileiro assumiu compromisso internacional na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas de garantir trabalho decente ou digno para todos, enfatizando expressamente a inclusão de grupos historicamente vulnerabilizados e a mitigação das desigualdades sociais (Weirich; Zonin; Neres, 2026).

Todavia, para que o trabalho seja visto como um meio de alcançar a dignidade e não como um fator de exclusão para as mães atípicas, é indispensável que o ambiente laboral seja compreendido como um complexo de condições que deve zelar ativamente pela integridade física e mental das trabalhadoras (Weirich; Zonin; Neres, 2026). Desse modo, a formação de um mercado de trabalho verdadeiramente inclusivo exige o fortalecimento de diretrizes jurídicas e institucionais que reconheçam a economia do cuidado, assegurando que o progresso econômico não se sobreponha aos direitos humanos fundamentais.

A permanência da mulher no mercado de trabalho formal tem sido historicamente mitigada pela imposição unilateral dos deveres de cuidado. Maurício Godinho Delgado (2022) ensina que o Direito do Trabalho deve atuar como um instrumento de correção de assimetrias, concretizando a igualdade material nas relações laborais. No entanto, para a mãe de uma criança com deficiência, o mercado de trabalho apresenta-se, na prática, como um ambiente excludente. Almeida (2024) ressalta que essa exclusão não é apenas um reflexo da dinâmica privada, mas uma falha institucional que não dialoga com as contingências de sua realidade familiar, forçando-as ao abandono de suas carreiras e, consequentemente, à marginalização econômica e previdenciária.

Weirich e Neres (2026) defendem que cabe tanto ao Poder Público quanto à coletividade o dever de tutelar pela eficácia desses direitos, demandando a implementação de políticas públicas incisivas e ações afirmativas capazes de combater as desigualdades de gênero e a precarização laboral. Desse modo, sem que exista uma intervenção estatal coordenada que modifique as dinâmicas laborais em

face das necessidades familiares da maternidade atípica, a promessa constitucional de igualdade material permanece ineficaz.

Em suma, a permanência da mãe atípica no mercado de trabalho não representa apenas uma questão de necessidade econômica, mas um pressuposto para a manutenção de sua saúde mental e dignidade pessoal.

4.1 A flexibilização da jornada para a mãe atípica: o conflito entre a agenda terapêutica e a carga horária laboral

O conflito criado entre a rigidez da carga horária laboral padrão, prevista no artigo 58 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de 1943, e as demandas necessárias ao cuidado de uma pessoa com deficiência expõe de modo flagrante a invisibilidade jurídica da mãe atípica solo. A jornada constitucional de 44 horas semanais, fixada pelo artigo 7º, inciso XIII, da Constituição Federal de 1988, pressupõe um trabalhador que não possui obrigações de cuidado ininterrupto, uma abordagem incompatível com a rotina de estimulação precoce e intervenções multiprofissionais exigidas, por exemplo, no Transtorno do Espectro Autista (TEA).

Segundo Locatelli e Santos (2016), o TEA caracteriza-se por alterações significativas na sociabilidade e comunicação, demandando intervenções terapêuticas contínuas e precoces para assegurar o bem-estar e o desenvolvimento cognitivo da criança. Assim, a agenda terapêutica de uma criança atípica, como no caso do TEA, impõe à genitora uma rotina inflexível de acompanhamentos médicos, fonoaudiológicos, fisioterapêuticos e psicológicos.

Quando se trata de uma mãe atípica solo, o ônus recai exclusivamente sobre seus ombros, com rotinas que geram níveis elevados de estresse. Vólia Bomfim Cassar (2021) aduz que a proteção ao trabalho da mulher engloba a necessidade de harmonização entre a vida familiar e profissional, preceito que é violado quando o empregador ignora o "Parental Burnout" (esgotamento parental) discutido por Maia e Muner (2024), resultante da sobrecarga ininterrupta de cuidados.

Além disso, quando os empregadores se recusam a flexibilizarem as jornadas de trabalho, é criado um mecanismo de expulsão daquelas pessoas. Isso pode ser

enxergado como uma violência institucional que ignora o postulado da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD). Nesse sentido, Almeida (2024) reforça que, ao inviabilizar a permanência dessa mulher no mercado de trabalho, o sistema jurídico-laboral falha em cumprir o dever de assistência à família, núcleo natural e fundamental da sociedade, conforme estabelecido no Tratado Internacional incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro com status de emenda constitucional.

Essa falha do ordenamento jurídico e ausência de proteção fica mais clara ao se observar a lacuna jurídica que existe no âmbito do setor privado regulado pela CLT, visto que, diferentemente do regime estatutário público, não existe uma norma geral regulamentadora que assegure expressamente a redução da jornada laboral para a trabalhadora celetista cuidadora (Fagundes, 2025).

Além disso, a omissão legislativa impõe um impacto severo e direto sobre a integridade e a permanência profissional da mulher-mãe. Pois, diante da ausência de suporte legal que viabilize a redução de jornada, ou de uma rede de apoio efetiva no ambiente de trabalho, vê-se frequentemente obrigada a abandonar o emprego formal ou a submeter-se ao subemprego para viabilizar o tratamento de seu filho (Martins, 2025).

No cenário legislativo brasileiro, as iniciativas voltadas à flexibilização e redução da jornada de trabalho para pais e cuidadores atípicos têm ganhado relevância por meio de propostas que visam assegurar a estabilidade laboral e o bem-estar dessas famílias sem prejuízo financeiro.

Entre os principais projetos em tramitação, destaca-se o Projeto de Lei nº 4.062/2024, que institui o Programa Nacional de Emprego e Apoio para Mães Atípicas, prevendo o direito a uma jornada reduzida ou flexível e o estímulo ao teletrabalho, proposta que se encontra em análise nas comissões de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, do Trabalho, e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados (Brasil, 2024).

Paralelamente, no Senado Federal, tramita o Projeto de Lei nº 2.774/2022, que altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) para assegurar o direito à redução da carga horária de trabalho de mães de pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) ou Síndrome de Down (Brasil, 2022). Esta matéria avançou após aprovação na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) com um parecer substitutivo que estendeu o benefício aos responsáveis por dependentes atípicos independentemente da idade, seguindo atualmente para análise terminativa na Comissão de Assuntos Sociais (CAS), o que consolida o movimento institucional para tutelar juridicamente a economia do cuidado e mitigar a exclusão dessas mulheres do mercado de trabalho formal.

Infere-se, portanto, que a rigidez das normas trabalhistas vigentes, ao ignorar a realidade biopsicossocial da família atípica, atua como um fator de exclusão sistêmica. A flexibilização da jornada surge como a medida protetiva necessária para mitigar o risco de esgotamento materno e garantir que a criança com deficiência receba o suporte terapêutico essencial, harmonizando os interesses produtivos com os direitos fundamentais à vida e à saúde.

4.2 A aplicação analógica do Art. 98 da Lei 8.112/90 à iniciativa privada (CLT) e o dever de "adaptação razoável"

Como a CLT não prevê redução de jornada sem perda salarial para cuidadores de dependentes com deficiência, é necessário suprir essa omissão por analogia, conforme autoriza o art. 8º da própria CLT, que prevê a aplicação de legislações por analogia, quando existirem lacunas legislativas (CLT, 1943).

A base para a aplicação analógica está no art. 98, §§ 2º e 3º, da Lei nº 8.112/90:

> Art. 98. Será concedido horário especial ao servidor estudante, quando comprovada a incompatibilidade entre o horário escolar e o da repartição, sem prejuízo do exercício do cargo.
>
> [...]
>
> § 2o Também será concedido horário especial ao servidor portador de deficiência, quando comprovada a necessidade por junta médica oficial, independentemente de compensação de horário. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

> § 3o As disposições constantes do § 2o são extensivas ao servidor que tenha cônjuge, filho ou dependente com deficiência. (Brasil, 1990).

De acordo com Almeida (2024), a aplicação desse dispositivo aos contratos de trabalho celetistas é uma medida de justiça social que visa assegurar que o direito ao cuidado da pessoa com deficiência não signifique o sacrifício do direito ao trabalho de sua cuidadora.

O dever de concessão dessa jornada reduzida na iniciativa privada alicerça-se no instituto da "adaptação razoável", conforme o art. 2º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD). Negar à mãe atípica a redução de jornada é penalizar a criança com deficiência, retirando-lhe direitos fundamentais.

O Supremo Tribunal Federal (STF), em sede de Repercussão Geral (Tema 1.097), consolidou o entendimento de que a proteção à família da pessoa com deficiência deriva de norma constitucional autoaplicável:

> [...] V – No Preâmbulo (item X), o Tratado [CDPD] é claro ao estabelecer que a família [...] tem o direito de receber não apenas a proteção de todos, mas também a assistência necessária para torná-la capaz de contribuir para o exercício pleno e equitativo dos direitos das pessoas com deficiência. [...] VII – A omissão do Poder Público, portanto, não pode justificar afronta às diretrizes e garantias constitucionais. [...] (Brasil, 2022).

Avançando nessa concretização, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) tem deferido o pleito mesmo em regimes celetistas, reconhecendo que o direito à assistência do dependente se sobrepõe à literalidade contratual:

> JORNADA DE TRABALHO - REDUÇÃO PARA CUIDADO DE FILHO PORTADOR DE AUTISMO E DOENÇA DE CROHN. Esta Corte Superior vem decidindo que o empregado com filho portador de deficiência tem direito à redução da jornada, sem diminuição da remuneração, de forma a possibilitar a assistência necessária ao dependente. (Brasil, 2024).

Esses entendimentos dos tribunais também são defendidos por pesquisas acadêmicas recentes, que reforçam a necessidade de aplicar a redução de jornada no setor privado. Segundo Palm (2024), usar o artigo 98 da Lei nº 8.112/90 de forma parecida na CLT se baseia no princípio da igualdade. Afinal, a necessidade de

tratamento de uma criança com deficiência é exatamente a mesma, não importando se a mãe trabalha no setor público ou em uma empresa privada.

No mesmo sentido entende Fagundes (2025), que aponta que essa comparação entre as leis é o caminho correto para cobrir a falta de uma regra clara na CLT, evitando que a falta de uma lei específica prejudique os direitos básicos da família e da criança com deficiência.

Além disso, a urgência em mudar essa realidade fica clara quando se olha para os prejuízos financeiros e emocionais que a falta de flexibilidade causa na vida dessas trabalhadoras. Martins (2025) alerta que não ter horários flexíveis no setor privado deixa a mãe em uma situação de extrema fragilidade. Desse modo, garantir a redução da carga horária sem cortar o salário, como defende Fagundes (2025), não deve ser visto como um favor da empresa, mas sim como um dever social, impedindo que a mãe tenha que carregar sozinha um peso que envolve a saúde pública.

Em se tratando da mãe atípica solo, a fundamentação para a aplicação da adaptação razoável deve ser invariavelmente agravada. Maia e Muner (2024) salientam que a falta de apoio familiar e social é um dos principais fatores de adoecimento dessas mulheres. Portanto, o princípio da função social da empresa previsto no inciso III, do art. 170, da CF/88, obriga o empregador a suportar parte do ônus social da inclusão.

Como conclui Almeida (2024), a redução da jornada sem redução salarial é o único instrumento capaz de garantir a igualdade substancial, impedindo que a "invisibilidade do cuidado" resulte na morte profissional da mulher que exerce a parentalidade atípica.

Por fim, a aplicação analógica do horário especial à iniciativa privada, baseada no dever de adaptação razoável, reequilibra a relação de emprego sob a visão da solidariedade familiar. Assim, o Judiciário não apenas supre a lacuna legislativa da CLT, mas reafirma o compromisso constitucional com a proteção integral da pessoa com deficiência e a valorização do trabalho humano.

5 SEGURIDADE SOCIAL E O CICLO DE POBREZA NA MONOPARENTALIDADE ATÍPICA

O sistema de proteção social no Brasil ainda encontra dificuldades para amparar realidades familiares mais complexas. Embora as leis da Seguridade Social busquem proteger a todos que necessitam, a rigidez das normas atuais frequentemente deixa desamparadas as mães solo de crianças com deficiência. Para essas mulheres, o abandono paterno somado à necessidade de dedicação integral ao filho cria um obstáculo real, que dificulta a entrada e a permanência no mercado de trabalho. Diante disso, este capítulo estuda como as falhas e as lacunas na assistência social contribuem para manter essas famílias no ciclo da pobreza, demonstrando que o trabalho invisível do cuidado acaba se tornando um fator de exclusão econômica.

Conforme previsto no art. 194 da Constituição Federal de 1988 e no art. 1º da Lei Federal nº 8.212/91, a Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. No entanto, o ordenamento jurídico brasileiro, ainda apresenta lacunas críticas quando confrontado com a realidade das famílias monoparentais femininas que vivenciam a atipicidade.

A monoparentalidade atípica, caracterizada pela chefia familiar feminina somada à responsabilidade exclusiva pelo cuidado de dependente com deficiência, é um dos cenários de maior vulnerabilidade social e econômica no Brasil, conforme defendido por Santos *et al*. (2024), o abandono paterno não se limita à esfera afetiva, mas projeta efeitos devastadores na estabilidade financeira do núcleo familiar, consolidando o que a doutrina denomina como feminização da pobreza.

Esse fenômeno é agravado na atipicidade, pois, como observa Gomes (2023), a deficiência exige gastos extraordinários com terapias, medicamentos e deslocamentos, os quais raramente são cobertos de forma integral pela rede pública ou pelo auxílio pecuniário de alimentos, quando este existe.

Conforme visto anteriormente, o ciclo de pobreza na monoparentalidade atípica é alimentado por uma barreira estrutural de exclusão laboral. A necessidade de cuidado ininterrupto e a gestão da agenda terapêutica impedem que a genitora

acesse ou permaneça no mercado de trabalho formal. Menezes e Lazzarin (2025) salientam que essa compromisso com o cuidado retira da mulher a sua autonomia produtiva, tornando-a dependente de benefícios assistenciais que, muitas vezes, são insuficientes para romper a linha da miséria.

Além disso, com base nos dados apresentados por Andrade (2026) — como a ausência de capacitação efetiva e a dificuldade de conciliar o cuidado dos filhos com um emprego formal —, é possível concluir que, sem políticas públicas robustas de inclusão produtiva e suporte financeiro, essas mulheres tendem a ser empurradas para a informalidade ou inatividade, comprometendo sua proteção previdenciária.

Diante desse cenário, é necessário destacar a existência do Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS), previsto na Lei Federal nº 8.742/93, que surge como o principal instrumento de amparo. Porém, sua natureza rígida e o critério de renda per capita extremamente restritivo ignoram as despesas elevadas da atipicidade. Menezes e Lazzarin (2025) defendem a necessidade de uma interpretação extensiva das normas de seguridade para acolher a realidade das mães solo.

Infere-se, portanto, que o ciclo de pobreza não será rompido apenas com transferências de renda mínimas, mas sim através de uma reestruturação da Seguridade Social que reconheça o cuidado como um valor social e econômico. Desse modo, é crucial que o ordenamento jurídico avance para garantir que a proteção social não seja um teto de subsistência, mas uma ferramenta de emancipação que impeça a deficiência de ser sinônimo de miserabilidade para a família monoparental.

5.1 O BPC/LOAS e o critério de renda: a judicialização para exclusão da renda materna e a garantia do mínimo existencial

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS — Lei Federal nº 8.742/93) e materializa o comando constitucional do art. 203, V, da Carta Magna (CF, 1988), assegurando um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. No entanto, o § 3º do art. 20 da Lei Orgânica da Assistência Social é estabelecido um

critério de miserabilidade rígido: a renda familiar mensal per capita deve ser inferior a 1/4 do salário-mínimo (LOAS — Lei Federal nº 8.742/93).

Como observam Menezes e Lazzarin (2025), essa métrica aritmética é insuficiente para captar a complexidade das famílias monoparentais atípicas, nas quais os custos com a deficiência frequentemente superam qualquer patamar de renda básica. A rigidez desse critério tem impulsionado um intenso processo de judicialização.

É importante destacar que o estado de vulnerabilidade para o qual a maioria das mães atípicas solo é empurrado vai além de uma falta econômica. Quando da análise assistencial no caso das mães atípicas, o Estado brasileiro frequentemente interpreta através do Poder Judiciário a pobreza e vulnerabilidade de modo unidimensional, a exemplo da restrita aferição do critério de miserabilidade financeiro para a concessão de benefícios de prestação continuada. Conforme abordado por Fahel, Teles e Caminhas (2016) a pobreza unidimensional se define apenas por parâmetros monetários, o que se mostra insuficiente no caso das mães atípicas solo. Para Sen (2000) a forma mais adequada seria avaliar a pobreza de modo multidimensional, que seria a interpretar de modo que se observassem os desdobramentos da ausência financeira, por exemplo, falta de acesso à saúde, educação e lazer. Nessa linha o autor define:

Desse modo, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 567.985 e a ADI 1.232, reconheceu que o critério de 1/4 do salário-mínimo está defasado para aferir a real condição de vulnerabilidade, funcionando apenas como um parâmetro objetivo, mas não exclusivo (Brasil, 2018). Santos *et al.* (2024) salientam que, na dinâmica da monoparentalidade feminina, a renda materna — quando existente — é quase integralmente absorvida por gastos extraordinários.

Nesse contexto, a jurisprudência tem avançado para relativizar o teto de renda frente aos custos da deficiência, garantindo o amparo mesmo quando o limite objetivo é ultrapassado:

> DIREITO PREVIDENCIÁRIO E ASSISTENCIAL. APELAÇÃO CÍVEL. BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA - BPC. DEFICÊNCIA E MISERABILIDADE COMPROVADAS. [...] Em que pese a renda per capita ser superior à metade do salário-mínimo, considerando as altas despesas com tratamento, medicamentos e alimentação para apelada, comprovada a miserabilidade de seu grupo familiar. [...] Apelação do INSS não provida. (Brasil, 2025).

A defasagem do critério legal também é objeto de intensa movimentação no Poder Legislativo, visando positivar o que hoje é conquistado majoritariamente via judicial. O Projeto de Lei nº 3.150/2023, por exemplo, propõe elevar o limite de renda para 75% do salário-mínimo per capita e prevê que o cuidador de pessoa com deficiência possa ser beneficiário do BPC em casos de dedicação exclusiva (Câmara dos Deputados, 2023). Além disso, o PL nº 1.624/2022 busca reformular os critérios de cálculo para desconsiderar determinadas faixas de renda familiar e elevar o corte para 1/2 salário-mínimo (Câmara dos Deputados, 2022).

Atualmente, ambas as propostas citadas tramitam apensadas na Câmara dos Deputados, aguardando parecer das comissões temáticas, o que demonstra a maturação do debate político acerca da necessidade de flexibilização do critério de miserabilidade para proteger o núcleo familiar atípico.

Para além de uma discussão aritmética, a exclusão da renda materna no cálculo do BPC fundamenta-se no princípio da dignidade da pessoa humana e na garantia do mínimo existencial. Conforme destacado por Valois (2012), esse conceito surgiu na Alemanha em cenário pós-guerra, tendo Otto Bachof como um dos juristas pioneiros. No Brasil, um dos principais nomes que se destaca na análise do mínimo existencial é Ricardo Lobo Torres, que o traz como condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção do Estado, por via de tributação, e deve ser garantido por prestações estatais positivas, quando o cidadão não tiver condições de provê-lo por si mesmo (Torres, 2009).

Nesse sentido, Gomes (2023) argumenta que, para uma criança com deficiência, o mínimo existencial não se limita à alimentação, mas abrange o acesso inalienável a terapias e insumos de saúde. Quando a administração pública nega o benefício com base estritamente na renda bruta, ela ignora o "custo da deficiência".

Menezes e Lazzarin (2025) reforçam que a judicialização torna-se a única via para que o Poder Judiciário realize o desconto de despesas médicas e terapêuticas da renda familiar, neutralizando o impacto da baixa remuneração materna para fins de concessão do benefício.

Portanto, a garantia do mínimo existencial na monoparentalidade atípica exige que o Direito de Seguridade Social transcenda o formalismo legal. A judicialização e as propostas legislativas de reforma não buscam apenas o acesso a um valor pecuniário, mas o reequilíbrio de uma unidade familiar que, devido ao abandono paterno e à sobrecarga de cuidados, encontra-se em constante risco de vulnerabilidade extrema.

Como concluem Menezes e Lazzarin (2025), a exclusão de certas rendas no cálculo da miserabilidade é, em última análise, um ato de justiça distributiva que reconhece o valor social do cuidado e a prioridade absoluta da criança com deficiência. Desse modo, resta evidente a necessidade de uma análise mais ampla e flexível dos critérios, quando se trata da seguridade das mães atípicas solo, abordando de modo multidimensionado as consequências financeiras e sociais da atipicidade, que resulta em exclusão e privação de capacidades básicas.

6 CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo analisar as lacunas normativas do ordenamento jurídico brasileiro diante da invisibilidade da economia do cuidado exercida pela mãe atípica solo, configurando-se este como o problema central do estudo. Buscou-se avaliar como a omissão estatal e a naturalização do trabalho de cuidar impactam socioeconomicamente essas mulheres, questionando a neutralidade das normas trabalhistas, previdenciárias e civis perante o sequestro do tempo produtivo materno.

O estudo vislumbrou o drama que a mãe atípica vive diariamente para compreender as diversas nuances de uma vulnerabilidade, fundamentada nas opressões de gênero, no isolamento da monoparentalidade e nas complexas demandas ininterruptas impostas pela deficiência e neurodivergência.

No que tange ao primeiro eixo de desenvolvimento, referente à perspectiva histórica do cuidado, demonstrou-se que a construção social do cuidado como um instinto biológico e dever natural feminino serviu, historicamente, para romantizar o sacrifício materno. Concluiu-se que essa naturalização invisibiliza o verdadeiro valor econômico e jurídico do tempo despendido pela mulher, transformando uma demanda que deveria ser de responsabilidade coletiva e estatal em um fator direto de empobrecimento e sobrecarga exclusiva da genitora.

Ao adentrar no campo do Direito de Família e da Responsabilidade Civil, o estudo evidenciou que o abandono afetivo e material por parte do genitor configura um grave abandono funcional. Concluiu-se que essa omissão paterna não apenas frustra de maneira severa o projeto de vida da mãe — configurando dano existencial —, como também promove o enriquecimento sem causa do pai, justificando plenamente a responsabilização civil e a majoração de indenização por danos morais, cujo parâmetro deve refletir a natureza contínua e exaustiva do cuidado atípico.

No tocante ao Direito do Trabalho, a pesquisa atestou que a rigidez da jornada laboral vigente no regime celetista atua como um mecanismo de exclusão sistêmica da cuidadora do mercado formal. Diante disso, concluiu-se pela viabilidade e urgência jurídica da flexibilização da jornada na iniciativa privada. Tal medida fundamenta-se na aplicação por analogia do art. 98 da Lei nº 8.112/90, sob a ótica do princípio da "adaptação razoável" estipulado na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, garantindo à mulher o direito à permanência no emprego sem redução de sua remuneração.

Por fim, no âmbito da Seguridade Social, a análise revelou que os critérios estritamente matemáticos e defasados para a concessão do BPC/LOAS falham em amparar a realidade das famílias e perpetuam o ciclo de pobreza na monoparentalidade atípica. Restou demonstrada a necessidade de relativização do critério de miserabilidade e de interpretação extensiva para a exclusão da renda materna no cômputo per capita, como forma de garantir justiça distributiva, o abatimento dos altos custos da deficiência e a preservação do mínimo existencial.

Conclui-se, portanto, que essa mudança necessária não deve se limitar ao âmbito das indenizações privadas. O Estado precisa assumir sua parcela de culpa por essa omissão histórica. É urgente a criação de redes de apoio efetivas, políticas públicas de saúde integradas e uma proteção previdenciária específica para essas cuidadoras. Sem o suporte do poder público, a punição do pai resolve apenas parte do problema, mantendo a mulher em uma eterna corda bamba social.

A economia do cuidado precisa sair da teoria sociológica e entrar nas decisões dos tribunais. O cálculo das pensões, as regras previdenciárias e a responsabilidade civil devem enxergar o esforço invisível dessa mulher. A mãe atípica solo não precisa ser exaltada como guerreira. Ela precisa de justiça patrimonial, de divisão real de responsabilidades e de amparo estatal. Só assim o princípio da dignidade humana será, de fato, uma realidade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Elene Cristina Martins de. *Vulnerabilidade e proteção da mulher no mercado de trabalho*: redução da jornada de trabalho para as empregadas mães atípicas. 2024. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2024.

ANDRADE, Yasmim Mendes de. *Análise das condições laborais e dos objetivos do programa de garantia de renda mínima e inclusão produtiva da mulher/Mariana D'Elas.* 2026. 122 f. Monografia (Bacharelado em Serviço Social) – Universidade Federal de Ouro Preto, Mariana, 2026.

ARAÚJO, Antonia Kaliny Oliveira de *et al*.. Saúde mental materna de mães de crianças atípicas: revisão narrativa. In: *Psicologia e saúde mental*: perspectivas teóricas e práticas 3. Ponta Grossa: Atena Editora, 2023. cap. 13, p. 141-161. Disponível em: https://doi.org/10.22533/at.ed.9241325010813. Acesso em: 12 maio 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 4.062, de 2024*. Institui o Programa Nacional de Emprego e Apoio para Mães Atípicas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br. Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 abr. 2026.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943*. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, 1943.
BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 28 abr. 2026.

BRASIL. *Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.
BRASIL. *Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991*. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991
.
BRASIL. *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 2.774, de 2022*. Altera o Decreto-Lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943, que aprova a Consolidação das Leis do Trabalho, para dispor sobre a redução da jornada de trabalho de mães de menores com transtorno do espectro autista e síndrome de down. Brasília, DF: Senado Federal, 2022. Disponível em: https://legis.senado.leg.br. Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). Recurso Especial nº 1.887.697/RJ. Relatora: Ministra Nancy Andrighi, julgado em 21 set. 2021. *DJe*, Brasília, 23 set. 2021. Disponível em: https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=136048530&tipo=5&nreg=201902906798&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20210923&formato=PDF&salvar=false. Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário nº 1.237.867/SP. Relator Ministro Ricardo Lewandowski, julgado em 17 dez. 2022. *DJe*, Brasília, 12 jan. 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5785185&numeroProcesso=1237867&classeProcesso=RE&numeroTema=1097. Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (2. Câmara Cível). *Apelação Cível nº 7000916-83.2020.8.22.0014.* Relator Desembargador Isaias Fonseca Moraes, julgado em 28 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 6ª Região (2. Turma - PREV/SERV). *Apelação Cível nº XXXXX20224019999/MG*. Relator Desembargador Flavio Boson Gambogi, julgado em 15 abr. 2025. Publicado em: 24 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (4. Turma). Recurso de Revista nº 10811-90.2022.5.03.0114. Relatora Ministra Maria Cristina Irigoyen Peduzzi, 9 fev. 2024. Disponível em: tst.jus.br. Acesso em: 22 set. 2026.

CASSAR, Vólia Bomfim. *Direito do trabalho*: de acordo com a reforma trabalhista. 17. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 21. ed. São Paulo: LTr, 2022.

DIAS, Maria Berenice. *Manual de direito das famílias*. 14. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

FAGUNDES, Mariana Castanheira. *Direito à redução de jornada de trabalho para mães de crianças autistas*: a lacuna jurídica no setor privado. 2025. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2025.

FAHEL, Murilo; TELES, Letícia Ribeiro; CAMINHAS, Davy Alves. Para além da renda: uma análise da pobreza multidimensional no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 299-325, mar./abr. 2016. Disponível em https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/tTNN4GBSzrgSZj5B8Dz6kWL/?format=html&lang=pt#top Acesso em 26 maio 2026.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo curso de direito civil*: volume 6: direito de família. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

GOMES, Ruth Jussara Camarão. *O trabalho do Serviço Social junto à mães solo e atípicas*: desafios e estratégias das mães de filhos/as com deficiências atendidas pelo CRAS União em Parintins-Am. 2023. 85 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Universidade Federal do Amazonas, Parintins, 2023.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil brasileiro*: volume 4: responsabilidade civil. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

GUARDA, Cleide Neves; HERÊNIO, Alexandre Castelo Branco; CARVALHO, Ariana Lúcia Alves. Dificuldades enfrentadas por crianças e adolescentes durante a separação dos pais: uma revisão bibliográfica. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, São Paulo, v. 7, n. 10, p. 117-130, out. 2021. Disponível em: https://doi.org/10.51891/reiah.v7i10. Acesso em: 28 abr. 2026.

LIMA, Maressa Morais; SERRA, Maria Eduarda Lino da; SOBRAL, Osvaldo José. *Maternidade e neurodivergência*: um estudo sobre desafios familiares no cuidado de crianças com alto nível de necessidade de suporte.2025. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Psicologia) – Centro Universitário Mais, Goiânia, 2025.

Disponível em: http://65.108.49.104/handle/123456789/1217?mode=simple. Acesso em: 10 mar. 2026.

LOCATELLI, Paula Borges; SANTOS, Mariana Fernandes Ramos dos. Autismo: propostas de intervenção. *Revista Transformar*, Itaperuna, n.8, 2016, p. 203-220.

MAIA, Gabriela Bentes; MUNER, Luana Comito. Maternidade Atípica: o estresse das mães cuidadoras de criança com o transtorno do espectro autista. *Revista Cathedral*, Caçari, v. 6, n. 2, p. 12-27, 2024.

MAIRINK, Carlos Henrique Passos. *Descomplicando o Projeto de Pesquisa*. Belo Horizonte, MG: CaMaiK, 2018. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1pl4pSqtJKHOsyouHSPecMHLGyx8I8HFv/view?usp=share_link. Acesso em: 10 mar. 2026.

MAIRINK, Carlos Henrique Passos; HAMANAKA, Raíssa Yuri; SOARES, Filipi Miranda. *Manual para normalização de artigos científicos*: atualizado de acordo com as NBR 6022/2018 e NBR 6023/2018. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: CaMaik, 2020. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1srJgrueAd1JY4uWTynQsZwGOFTdFoIEn/view?usp=share_link. Acesso em: 10 mar. 2026.

MARTINS, Francielli Ferreira. *O impacto de ser mulher-mãe de uma criança com TEA*. 2025. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Pedagogia) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2025.

MENEZES, Isabella Vieceli de; LAZZARIN, Helena K. O (des)amparo às famílias monoparentais: análise sobre a possível extensão do BPC/LOAS à realidade das mães solo. *Lumen et Virtus*, São José dos Pinhais, v. 16, n. 49, p. 6661-6686, jun. 2025.

MOURA, S. M. S. R. DE; ARAÚJO, M. DE F. A maternidade na história e a história dos cuidados maternos. *Psicologia*: ciência e profissão, v. 24, n. 1, p. 44–55, 1 mar. 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/j/pcp/a/3sCV35wjck8XzbyhMWnhrzG/?format=html&lang=pt#:~:text=O%20comportamento%20comum%20na%20sociedade,aqui%20um%20%E2%80%9Ccolorido%20tropical%E2%80%9D. Acesso em: 10 mar. 2026.

PALM, Juliana Chaves. *Os empregados públicos responsáveis por pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA)*: estudo da aplicação analógica do art. 98, §2º e §3º, da Lei 8.112, de 1990. 2024. 55 f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

PEREIRA, Bruna Cristina Jaquetto. *Economia dos cuidados*: marco teórico-conceitual. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/1336b14c-64c6-4a90-844c-33ac57ed3598. Acesso em: 10 mar. 2026.

ROSENVALD, Nelson. *As funções da responsabilidade civil:* a reparação e a pena civil. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

SANTOS, Elisaiane Oliveira dos *et al*... *Serviço Social, família monoparental feminina e vulnerabilidade social:* abandono paterno nas famílias monoparentais chefiadas por mulheres em situação de vulnerabilidade social. 2024. 98 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social) – Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2024.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TARTUCE, Flávio. *Direito civil:* v. 5: direito das famílias. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

TORRES, Ricardo Lobo. *O direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

VALOIS, Jorge Ricardo da Silva. O direito ao mínimo existencial. *Revista eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da Bahia*, Salvador, v. 1, n. 1, p. 99-108, dez. 2012.

WEIRICH, Samuel Felipe; NERES, Marcela Abbado. O direito fundamental ao trabalho e a proteção social do trabalhador segundo a perspectiva dos direitos humanos e do 8º objetivo para o desenvolvimento sustentável. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 1-17, jan. 2026. Disponível em: https://doi.org/10.51891/rease.v1211.23631. Acesso em: 11 maio 2026.

WEIRICH, Samuel Felipe; ZONIN, Wilson João; NERES, Marcela Abbado. O direito fundamental ao trabalho sob a ótica do ODS 8 da Agenda 2030: uma revisão de literatura. *RJNM*, Teófilo Otoni, v. 7, n. 3, p. 1-31, abr. 2026. Disponível em: https://doi.org/10.66104/3tk8d846. Acesso em: 11 maio 2026.

Desinformação e estado democrático de direito: constitucionalidade à liberdade de expressão

Tacísio Rodrigues Oliveira [1]

Neiva dos Santos Andrade [2]

Roberta Salvático Vaz de Mello [3]

Gustavo Henrique de Almeida [4]

Resumo Este artigo analisa a relação entre a desinformação e o Estado Democrático de Direito, com enfoque nos limites constitucionais da liberdade de expressão na era digital. Seu objetivo foi examinar como a disseminação de informações falsas ou manipuladas pode comprometer a formação da opinião pública, a legitimidade dos processos eleitorais e a estabilidade das instituições democráticas, bem como avaliar os mecanismos jurídicos disponíveis para enfrentar esses fenômenos sem violar direitos fundamentais. Foi realizado um estudo de natureza bibliográfica e documental, fundamentado na Constituição Federal de 1988, na legislação infraconstitucional, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, além de obras doutrinárias e pesquisas sobre democracia digital e desinformação. Os resultados mostram que a liberdade de expressão constitui direito fundamental indispensável à democracia, mas não possui caráter absoluto, podendo sofrer limitações proporcionais quando utilizada para a propagação deliberada de desinformação com potencial de lesar bens jurídicos coletivos e a própria ordem democrática. Conclui-se que a preservação de um ambiente informacional íntegro, associada à regulação adequada das plataformas digitais e à atuação das instituições públicas, é essencial para garantir a efetividade da democracia constitucional e o exercício responsável da liberdade de expressão.

Palavras-chave: desinformação; liberdade de expressão; Estado Democrático de Direito; democracia digital; Constituição Federal.

---

[1] Graduando do Curso de Direito da Faculdade Minas Gerais (FAMIG).

[2] Especialista em Finanças Públicas pelo TCEMG (2018) e mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Minas Gerais (2010)

[3] Doutora em Direito Privado pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, com bolsa Capes-Taxa (2021). Mestre em Direito Privado pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas (2014). Especialista em Direito Público pelo Centro Universitário Newton Paiva (2009).

[4] Professor-Tutor e Coordenador de Curso. Vinculado à Feamig e à Famig, mantidas pelo Cesmig. Doutor pela PUC-MINAS. Mestre pela Universidade de Itaúna. Advogado e Professor Universitário.

Disinformation and the democratic rule of law: constitutionality in relation to freedom of expression

Abstract: This article analyzes the relationship between disinformation and the Democratic Rule of Law, focusing on the constitutional limits of freedom of expression in the digital age. Its objective was to examine how the dissemination of false or manipulated information can affect public opinion formation, the legitimacy of electoral processes, and the stability of democratic institutions, as well as to assess the legal mechanisms available to address this phenomenon without violating fundamental rights. A bibliographic and documentary study was conducted based on the 1988 Brazilian Federal Constitution, statutory legislation, case law from the Supreme Federal Court and the Superior Electoral Court, as well as doctrinal works and studies on digital democracy and disinformation. The results show that freedom of expression is a fundamental right essential to democracy; however, it is not absolute and may be subject to proportional restrictions when used to deliberately spread disinformation capable of harming collective legal interests and the democratic order itself. It is concluded that preserving an information environment based on integrity, combined with appropriate regulation of digital platforms and effective institutional action, is essential to ensuring the effectiveness of constitutional democracy and the responsible exercise of freedom of expression.

Keywords: disinformation; freedom of expression; Democratic Rule of Law; digital democracy; Federal Constitution.

Recebido em: 09/julho/2024
Aprovado em:11/setembro/2026

1. INTRODUÇÃO

A consolidação da era digital transformou profundamente a forma como a informação é produzida, circula e é consumida na sociedade contemporânea. Nesse cenário, as plataformas digitais assumiram papel central na mediação do debate público, ampliando significativamente o alcance da comunicação, mas também intensificando a disseminação de conteúdos falsos, manipulados ou descontextualizados. Esse fenômeno, conhecido como desinformação, passou a representar um dos principais desafios às democracias constitucionais, especialmente em razão de seus impactos sobre a formação da opinião pública, a integridade dos processos eleitorais e a estabilidade das instituições democráticas.

Diante desse contexto, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar os limites constitucionais da liberdade de expressão frente ao fenômeno da desinformação na era digital. Como objetivos específicos, busca-se: compreender o conceito jurídico de desinformação e suas modalidades; examinar o impacto das plataformas digitais na circulação de conteúdos informacionais; analisar o regime jurídico de responsabilização civil e penal aplicável; investigar a atuação do Supremo Tribunal Federal na proteção do Estado Democrático de Direito; e discutir os desafios e possibilidades de regulação das plataformas digitais no ordenamento jurídico brasileiro.

Parte-se da hipótese de que a liberdade de expressão, embora fundamental para o regime democrático, não possui caráter absoluto, sendo possível sua relativização quando utilizada como instrumento para práticas sistemáticas de desinformação capazes de comprometer direitos fundamentais e a própria integridade do processo democrático. Sustenta-se ainda que o modelo jurídico atual apresenta limitações para lidar com a dinâmica algorítmica de amplificação de conteúdos, exigindo atualização normativa compatível com os novos riscos informacionais.

A justificativa da presente pesquisa reside na crescente relevância do tema no contexto brasileiro e internacional, especialmente diante da intensificação de campanhas de desinformação em ambientes digitais e seus efeitos sobre a confiança institucional e a participação política. Compreender tais fenômenos é essencial para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito e para a formulação de respostas jurídicas adequadas à realidade tecnológica contemporânea.

O referencial teórico utilizado baseia-se na doutrina constitucional contemporânea, com destaque para estudos sobre liberdade de expressão, direitos fundamentais e democracia digital. São utilizadas contribuições de autores como Robert Alexy, Ingo Sarlet, Luís Roberto Barroso, Alexandre de Moraes, Gilmar Mendes e Paulo Bonavides, além de pesquisas empíricas e interdisciplinares sobre comunicação digital e desinformação, como as de Ituassu *et al.*, Meyer, Polido e Trivellato.

Quanto à metodologia, trata-se de pesquisa qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, baseada na análise de livros, artigos científicos, legislação nacional,

jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e estudos institucionais. O método adotado é o dedutivo, partindo de premissas gerais do direito constitucional para a análise específica do fenômeno da desinformação no ambiente digital.

Por fim, conclui-se, de forma introdutória, que o fenômeno da desinformação exige uma releitura dos limites da liberdade de expressão no contexto digital, de modo a compatibilizar a proteção desse direito fundamental com a necessidade de preservação da integridade do debate público e da estabilidade das instituições democráticas.

2. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 representa um marco histórico na consolidação do regime democrático brasileiro após o período de autoritarismo vivido durante a ditadura militar (1964-1985). Fruto de um amplo processo constituinte, marcado pela participação social e pela busca de reconstrução institucional, o texto constitucional estabeleceu as bases normativas do Estado Democrático de Direito, modelo político-jurídico que combina a supremacia da Constituição, a proteção dos direitos fundamentais e a participação popular na formação da vontade política (Silva, 2016, p. 112).

O Estado Democrático de Direito pressupõe a submissão de todos — governantes e governados — à ordem constitucional e às leis, ao mesmo tempo em que assegura mecanismos institucionais para a garantia da liberdade, da igualdade e da dignidade humana (Mendes; Branco, 2023, p. 88).

Como leciona José Afonso da Silva:

> [...]a configuração do Estado Democrático de Direito não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito. Consiste na criação de um conceito novo, que leva em conta os conceitos dos elementos componentes, mas os supera (Silva, 2016, p. 119).

Nesse sentido, a Constituição de 1988 não apenas instituiu um sistema de organização do poder político, mas também definiu um conjunto de valores e

princípios que orientam a atuação do Estado e estruturam a vida democrática brasileira.

No contexto contemporâneo, marcado pela expansão das tecnologias digitais e pela crescente influência das redes sociais na formação da opinião pública, a compreensão dos fundamentos do Estado Democrático de Direito torna-se essencial para analisar os desafios impostos pela desinformação ao funcionamento das instituições democráticas. Como destacam Meyer, Polido e Trivellato (2021, p. 45), a preservação da democracia constitucional depende da existência de um espaço público informacional capaz de garantir o debate plural e racional, condição indispensável para a legitimidade das decisões políticas.

Assim, antes de examinar os limites constitucionais da liberdade de expressão diante do fenômeno da desinformação, faz-se necessário compreender os fundamentos estruturantes do Estado Democrático de Direito estabelecidos pela Constituição de 1988.

2.1. Fundamentos constitucionais do Estado Democrático de Direito

O conceito de Estado Democrático de Direito está expressamente previsto no art. 1º, caput, da Constituição Federal, que estabelece que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito (Brasil, 1988). Tal formulação representa a síntese de dois modelos políticos que historicamente evoluíram de forma complementar: o Estado de Direito, caracterizado pela submissão do poder estatal à ordem jurídica, e o Estado Democrático, marcado pela participação popular na formação da vontade política (Bonavides, 2020, p. 203).

O Estado de Direito, em sua concepção clássica, surgiu como resposta ao absolutismo monárquico, estabelecendo limites jurídicos ao exercício do poder político. A partir desse modelo, consolidaram-se princípios como a legalidade, a separação dos poderes e a proteção dos direitos fundamentais. A dimensão democrática, por sua vez, incorpora a ideia de que a legitimidade do poder político deriva da soberania popular, exercida por meio de mecanismos representativos e participativos.

A Constituição de 1988 incorporou essas duas dimensões ao estabelecer um sistema político baseado na supremacia da Constituição, na garantia dos direitos fundamentais e na participação cidadã. Como destacam Barroso e Barroso (2022, p. 18), o Estado Democrático de Direito pressupõe a existência de instituições capazes de assegurar a liberdade de expressão, o pluralismo político e o livre debate de ideias, elementos indispensáveis para a formação da opinião pública e para o funcionamento da democracia.

Nesse contexto, a liberdade de expressão assume papel central na estrutura constitucional brasileira, sendo considerada condição essencial para o debate público e para o controle democrático do poder político Contudo, a própria Constituição estabelece que o exercício desse direito deva ocorrer em harmonia com outros valores constitucionais, como a proteção da dignidade da pessoa humana, a preservação das instituições democráticas e o respeito aos direitos fundamentais, como a inviolabilidade da honra e da imagem.

Na era digital, essa tensão torna-se particularmente evidente. O ambiente virtual ampliou significativamente a circulação de informações e a participação no debate público, mas também possibilitou a disseminação massiva de conteúdos falsos ou manipulados. Como apontam Walker, Mercea e Bastos (2019, p. 3), as plataformas digitais alteraram profundamente a dinâmica da esfera pública, criando novos desafios para a preservação do debate democrático.

Dessa forma, compreender os fundamentos constitucionais do Estado Democrático de Direito é passo essencial para analisar como o ordenamento jurídico brasileiro pode responder aos desafios contemporâneos da desinformação sem comprometer os direitos fundamentais.

2.2. Princípios estruturantes: soberania, cidadania e dignidade da pessoa humana

A Constituição de 1988 estabelece, no art. 1º, incisos I, II e III, um conjunto de princípios fundamentais que estruturam o Estado Democrático de Direito brasileiro. Entre eles, destacam-se a soberania, a cidadania e a dignidade da pessoa humana,

valores que orientam tanto a organização do Estado quanto a proteção dos direitos fundamentais (Brasil, 1988).

A soberania representa a autonomia do Estado brasileiro perante a ordem internacional e, simultaneamente, a titularidade do poder político pelo povo (Silva, 2016). Nesse sentido, a soberania popular constitui elemento essencial da democracia, pois garante que as decisões políticas devem refletir a vontade coletiva expressa por meio de processos democráticos legítimos.

A cidadania, por sua vez, refere-se à condição do indivíduo como sujeito de direitos e participantes ativos da vida política (Moraes, 2023). A Constituição de 1988 ampliou significativamente os instrumentos de participação cidadã, incorporando mecanismos de democracia direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis. Além disso, a cidadania envolve o acesso à informação e a possibilidade de participação no debate público, elementos indispensáveis para o exercício consciente dos direitos políticos (Canotilho et al., 2018).

No contexto da sociedade digital, a cidadania assume novas dimensões. As tecnologias de comunicação ampliaram o acesso à informação e criaram novos espaços de participação política. Estudos do IPEA (2021, p. 12) indicam que as plataformas digitais podem fortalecer a democracia participativa ao permitir maior interação entre cidadãos e instituições públicas. Contudo, o mesmo ambiente digital também pode ser utilizado para manipular informações e influenciar artificialmente a opinião pública, comprometendo o exercício pleno da cidadania.

Por fim, a dignidade da pessoa humana constitui um dos pilares fundamentais da ordem constitucional brasileira. Esse princípio estabelece que o Estado deve garantir condições mínimas para a realização da pessoa humana, assegurando respeito à integridade física, moral e intelectual dos indivíduos (Sarlet, 2021). No âmbito da comunicação digital, a proteção da dignidade humana exige o enfrentamento de práticas como a disseminação de discursos de ódio, ataques coordenados e campanhas de desinformação que possam causar danos à honra, à reputação ou à integridade psicológica das pessoas.

Nesse sentido, o equilíbrio entre liberdade de expressão e proteção da dignidade humana constitui um dos grandes desafios jurídicos da era digital. Como observam Barroso e Barroso (2022, p. 33), a democracia depende da livre circulação de ideias, mas também exige limites quando o exercício dessa liberdade compromete direitos fundamentais ou ameaça a própria ordem constitucional.

2.3. Democracia, pluralismo político e participação popular

Outro elemento central do Estado Democrático de Direito brasileiro é o pluralismo político, também previsto no art. 1º, inciso V, da Constituição (Brasil, 1988). Esse princípio reconhece a diversidade de ideias, valores e projetos políticos existentes na sociedade, garantindo que diferentes visões possam coexistir e disputar legitimamente o espaço público (Mendes; Branco, 2023)

O pluralismo político está diretamente relacionado à liberdade de expressão e à liberdade de informação, pois a democracia depende da existência de um ambiente no qual opiniões divergentes possam ser manifestadas e debatidas livremente (Silva, 2016). O debate público plural permite a formação da opinião coletiva e possibilita que os cidadãos tomem decisões informadas sobre os rumos da sociedade.

No entanto, o funcionamento saudável desse debate pressupõe a existência de um espaço informacional minimamente íntegro. A disseminação sistemática de desinformação pode distorcer a percepção da realidade e comprometer a qualidade das decisões democráticas. Meyer, Polido e Trivellato (2021, p. 67) destacam que a desinformação representa um risco significativo para a democracia contemporânea, pois interfere na formação da opinião pública e enfraquece a confiança nas instituições.

Esse problema torna-se ainda mais complexo diante da atuação de campanhas coordenadas de manipulação informacional nas redes sociais. Ituassu *et al.* (2023) demonstra que o uso de robôs automatizados e estratégias de amplificação artificial de conteúdos foram capazes de influenciar o debate político em contextos eleitorais, criando a aparência de consenso social em torno de determinadas narrativas.

Além disso, como observa Moraes (2025, p. 81), o fenômeno do populismo digital tem explorado intensamente as plataformas digitais para mobilizar massas por meio de discursos simplificados, polarização política e ataques às instituições democráticas. Nesse cenário, a manipulação informacional passa a ser utilizada como instrumento estratégico para enfraquecer a confiança pública e deslegitimar o funcionamento das instituições republicanas.

Diante desses desafios, torna-se fundamental preservar os mecanismos institucionais que garantem a participação popular e o pluralismo político sem permitir que o ambiente digital seja utilizado para corroer os fundamentos do Estado Democrático de Direito. O fortalecimento das instituições democráticas, aliado ao desenvolvimento de mecanismos jurídicos capazes de enfrentar a desinformação, constitui elemento essencial para assegurar que a liberdade de expressão continue sendo instrumento de emancipação democrática e não de manipulação social.

3. LIBERDADE DE EXPRESSÃO COMO DIREITO

A liberdade de expressão constitui um dos pilares estruturantes do Estado Democrático de Direito e encontra-se consagrada no art. 5º, incisos IV e IX, e no art. 220 da Constituição Federal de 1988 (Brasil). Trata-se de direito fundamental de primeira dimensão, historicamente vinculado às revoluções liberais do século XVIII e concebido como instrumento de limitação do poder estatal e de garantia da autonomia individual (Bonavides, 2020).

Como ensina José Afonso da Silva, a liberdade de expressão abrange "a livre manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo" (Silva, 2016). Não se limita, portanto, à mera possibilidade de emitir opiniões, mas compreende o direito de informar, de se informar e de ser informado, englobando as dimensões individuais e coletivas do discurso público (Mendes; Branco, 2023).

No regime constitucional brasileiro, a liberdade de expressão assume dupla dimensão: subjetiva, como direito individual de externar ideias, críticas e convicções sem censura prévia; e objetiva, como garantia institucional indispensável ao

pluralismo político, à formação da opinião pública e ao controle democrático do poder (Barroso; Barroso, 2022). Por essa razão, o Supremo Tribunal Federal reconhece à liberdade de expressão posição de preferência prima facie quando em conflito com outros bens jurídicos, embora não a trate como direito absoluto (Brasil, 2009).

A vedação à censura está expressamente prevista no art. 5º, IX, e no art. 220, § 2º, da CF/88, que proíbem "toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística". Tal proibição decorre da experiência histórica brasileira com o regime militar e busca impedir que o Estado atue como árbitro do conteúdo do discurso público (Moraes, 2023). Contudo, a própria Constituição estabelece limites implícitos e explícitos ao exercício desse direito, como a vedação ao anonimato, prevista no art. 5º, IV, a inviolabilidade da honra e da imagem, prevista no art. 5º, X, e a proteção da criança e do adolescente, prevista no art. 227 (Brasil, 1988).

No ambiente digital, a liberdade de expressão ganha novos contornos. A internet ampliou exponencialmente a capacidade de manifestação individual e reduziu os custos de entrada no debate público (Meyer; Polido; Trivellato, 2021, p. 89). Ao mesmo tempo, intensificou os riscos de abuso, especialmente por meio da desinformação, dos discursos de ódio e dos ataques coordenados. A Lei nº 12.965/2014, conhecida como Marco Civil da Internet, reconhece a liberdade de expressão como um dos fundamentos e princípios da disciplina do uso da internet no Brasil. Além disso, o art. 19 da referida lei estabeleceu regras para a responsabilização dos provedores de aplicações por conteúdos gerados por terceiros, buscando conciliar a proteção à liberdade de expressão com a tutela de outros direitos fundamentais (Brasil, 2014).

Dessa forma, conclui-se que a liberdade de expressão, embora indispensável à ordem democrática, não possui caráter absoluto nem prevalência apriorística sobre os demais direitos fundamentais. Em situações de colisão com outros valores constitucionalmente protegidos, impõe-se a harmonização dos interesses em conflito por meio da técnica da ponderação.

3.1. Colisão de direitos fundamentais e a técnica da ponderação

A Constituição de 1988 não estabeleceu hierarquia formal entre direitos fundamentais. Todos possuem mesma dignidade normativa e devem ser harmonizados no caso concreto (Mendes; Branco, 2023). Ocorre que, em sociedades complexas, o exercício de um direito fundamental pode invadir a esfera de proteção de outro, gerando o fenômeno da colisão ou conflito entre direitos (Alexy, 2017).

Segundo Robert Alexy, direitos fundamentais têm estrutura de princípios, ou seja, são mandados de otimização que ordenam a realização de algo na maior medida possível, diante das possibilidades fáticas e jurídicas (Alexy, 2017). Quando dois princípios colidem, a solução não é declarar a invalidade de um deles, mas estabelecer uma relação de precedência condicionada, por meio da ponderação.

No direito brasileiro, o STF incorporou a técnica da ponderação como método de solução de colisões entre direitos fundamentais, especialmente após o julgamento da ADPF 130, que declarou a não recepção da Lei de Imprensa pela Constituição de 1988 (Brasil, 2009). Segundo Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2023), a solução de conflitos entre princípios constitucionais exige o sopesamento dos interesses em disputa, de modo a preservar o núcleo essencial de cada direito e promover sua máxima efetividade no caso concreto.

A ponderação é operacionalizada pelo princípio da proporcionalidade, em suas três sub-regras: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito (Sarlet, 2021). Uma restrição à liberdade de expressão será constitucional apenas se: 1) for adequada para proteger outro direito fundamental; 2) for necessária, inexistindo meio menos gravoso; e 3) os benefícios da restrição superarem os prejuízos à liberdade de expressão.

Aplicada à liberdade de expressão, a ponderação é recorrente quando há conflito com a honra, com a privacidade, com a igualdade ou com a proteção das instituições democráticas. Como advertem Barroso e Barroso (2022, p. 52), “a democracia não sobrevive sem liberdade de expressão, mas a liberdade de expressão sem limites pode destruir a democracia”. Daí a necessidade de critérios racionais para identificar abusos.

No contexto da desinformação, a colisão se dá entre a liberdade de expressão do emissor e direitos difusos e coletiva, como o direito à informação verdadeira, a lisura do processo eleitoral e a própria higidez do debate público, pressuposto do Estado Democrático de Direito (Meyer; Polido; Trivellato, 2021).

Em diversos precedentes relacionados à desinformação eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral tem aplicado a técnica da ponderação entre a liberdade de expressão e a proteção da legitimidade do processo democrático. Como exemplo, na Representação nº 0601522-64.2022.6.00.0000, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgada em 20.10.2022, a Corte determinou a remoção de conteúdo considerado manifestamente falso e apto a comprometer a formação livre da vontade do eleitor (STF, 2022).

Portanto, a liberdade de expressão não confere imunidade à divulgação deliberada de fatos sabidamente inverídicos com objetivo de enganar o público (Moraes, 2025, p. 104). A técnica da ponderação permite que o intérprete, diante do caso concreto, restrinja pontualmente a manifestação que, sob o manto da liberdade, atenta contra o núcleo de outros direitos fundam entais ou contra a ordem constitucional.

4. DESINFORMAÇÃO NA ERA DIGITAL E SEUS IMPACTOS NA DEMOCRACIA

O avanço da internet reconfigurou a esfera pública e redefiniu a forma como sociedades se informam e debatem política. A ampliação do acesso e a instantaneidade da comunicação digital fortaleceram a participação cidadã e diversificaram vozes no espaço público. No entanto, esse mesmo ambiente passou a favorecer a circulação acelerada de conteúdos falsos, a ação coordenada de redes de manipulação e o enfraquecimento de critérios mínimos de verificação da informação.

A desinformação se tornou um fenômeno estrutural, não apenas um problema de notícias isoladas. Ela compromete a qualidade do debate, contamina processos eleitorais e corrói a confiança em instituições essenciais ao Estado Democrático de Direito, como a imprensa, a justiça e o sistema de representação. Diante disso, compreender a natureza, os mecanismos de difusão e os impactos sistêmicos da

desinformação é passo indispensável para pensar respostas jurídicas, políticas e educacionais que protejam a integridade da democracia constitucional.

A revolução digital transformou radicalmente a estrutura da esfera pública contemporânea. Se, por um lado, a internet democratizou o acesso à informação e ampliou as possibilidades de participação política, por outro, criou um ecossistema comunicacional vulnerável à manipulação, à viralização de conteúdos falsos e à erosão da confiança nas instituições (Meyer; Polido; Trivellato, 2021, p. 67). Nesse cenário, a desinformação emerge como um dos principais desafios ao Estado Democrático de Direito, pois compromete a qualidade do debate público e distorce a formação da vontade popular.

Como destaca Alexandre de Moraes, "o ambiente digital, ao mesmo tempo em que potencializa a liberdade de expressão, tornou-se campo fértil para estratégias coordenadas de desestabilização democrática" (Moraes, 2025, p. 81). A compreensão desse fenômeno exige, portanto, delimitar conceitualmente a desinformação e analisar seus mecanismos de propagação e seus efeitos sistêmicos sobre a democracia constitucional.

A desinformação na era digital não se limita a um desvio comunicacional, mas constitui ameaça estrutural à democracia constitucional. Ao comprometer a integridade do debate público e a autonomia na formação da vontade política, ela exige respostas multidimensionais que articulem regulação responsável, educação midiática e fortalecimento institucional. Proteger o ambiente informacional é, portanto, condição indispensável para preservar a legitimidade das decisões coletivas e a própria sustentabilidade do Estado Democrático de Direito.

4.1. Conceito de desinformação e distinção de fake news

O termo fake news, popularizado a partir de 2016, revelou-se impreciso para a análise jurídica e científica do fenômeno. Isso porque a expressão foi apropriada politicamente para desqualificar informações verdadeiras contrárias a determinados grupos, esvaziando seu potencial descritivo (Barroso; Barroso, 2022, p. 89). Por essa razão, a literatura especializada e organismos internacionais, como

a OCDE, adotam o conceito de desinformação como categoria analítica mais adequada (OCDE, 2020, p. 4).

Desinformação pode ser definida como a criação, apresentação ou disseminação de informações comprovadamente falsas ou enganosas, com objetivo de causar dano público ou obter vantagem econômica, política ou ideológica (Ituassu *et al.*, 2023).

Nesse contexto, a literatura especializada distingue diferentes formas de circulação de conteúdos problemáticos no ambiente digital. Walker, Mercea e Bastos (2019) explicam que a informação incorreta corresponde à divulgação de conteúdos falsos sem intenção deliberada de enganar, geralmente decorrente de erro ou desconhecimento. Já a desinformação caracteriza-se pela produção e disseminação intencional de informações falsas com o objetivo de manipular percepções, influenciar comportamentos ou causar prejuízos. Por sua vez, a informação maliciosa refere-se à divulgação de informações verdadeiras de maneira descontextualizada ou estratégica, visando provocar danos à reputação de indivíduos, instituições ou grupos sociais.

Essa distinção é relevante porque demonstra que os impactos negativos da comunicação digital não decorrem exclusivamente da falsidade das informações. Em muitos casos, conteúdos verdadeiros podem ser utilizados de forma inadequada para induzir interpretações equivocadas ou fomentar conflitos sociais. Além disso, a identificação dessas categorias contribui para a elaboração de políticas públicas e mecanismos regulatórios mais eficazes, uma vez que cada situação exige formas distintas de prevenção e responsabilização. Assim, compreender as diferenças entre informação incorreta, desinformação e informação maliciosa constitui etapa fundamental para o fortalecimento da integridade informacional e para a proteção dos direitos fundamentais no ambiente digital.

A desinformação, em sentido estrito, caracteriza-se por três elementos cumulativos: a) falsidade ou manipulação do conteúdo; b) intencionalidade do agente; c) potencial lesivo a bens jurídicos coletivos, como a saúde pública, a segurança ou o processo eleitoral (Moraes, 2025, p. 92).

Diferentemente da mera opinião ou crítica política, protegidas pelo art. 5º, IV, e pelo art. 220 da CF/88, a desinformação incide sobre fatos verificáveis. Como afirma Barroso, "a liberdade de expressão protege opiniões, não a mentira deliberada" (Barroso; Barroso, 2022, p. 95). Essa distinção é fundamental para afastar a alegação de que qualquer regulação da desinformação configuraria censura vedada pelo art. 220, §2º da Constituição (BRASIL, 1988).

Desse modo, a proteção constitucional à liberdade de expressão não pode ser interpretada como um salvo-conduto para a disseminação deliberada de conteúdos falsos capazes de comprometer direitos fundamentais ou interesses coletivos relevantes. O desafio jurídico contemporâneo consiste justamente em estabelecer mecanismos proporcionais de responsabilização que preservem o livre debate de ideias sem permitir que práticas desinformativas fragilizem a democracia, a confiança nas instituições e o exercício consciente da cidadania. Nesse sentido, o enfrentamento da desinformação exige uma atuação equilibrada do Estado, combinada com educação midiática, transparência das plataformas digitais e fortalecimento da cultura de verificação dos fatos.

4.2. Redes sociais e a amplificação de conteúdos desinformativos

O desenvolvimento das tecnologias digitais e a popularização das redes sociais transformaram significativamente a forma como as informações são produzidas, distribuídas e consumidas pela sociedade. Se, por um lado, essas plataformas ampliaram o acesso à informação e democratizaram a participação dos usuários no debate público, por outro, também criaram condições favoráveis para a rápida disseminação de conteúdos falsos ou enganosos. Nesse cenário, compreender o papel das redes sociais na circulação da desinformação tornou-se fundamental para a análise dos desafios jurídicos e democráticos contemporâneos.

As plataformas digitais alteraram profundamente a lógica de circulação da informação. No modelo tradicional de mídia, jornalistas e editores atuavam como gatekeepers, filtrando e verificando conteúdos antes da publicação. Nas redes sociais, esse filtro foi substituído por algoritmos de engajamento que priorizam

conteúdos com maior potencial de viralização, independentemente de sua veracidade (Ituassu *et al.*, 2023).

O termo gatekeepers refere-se aos agentes responsáveis por selecionar e filtrar informações antes de sua divulgação ao público, função tradicionalmente exercida por jornalistas, editores e empresas de comunicação (White, 1950). Com o advento das plataformas digitais, parte desse papel passou a ser desempenhada por algoritmos de recomendação, que organizam o fluxo informacional com base em métricas de engajamento e personalização de conteúdo (Walker; Mercea; Bastos, 2019).

Essa mudança produziu impactos significativos na qualidade do debate público. Como os algoritmos tendem a privilegiar conteúdos capazes de gerar maior interação emocional, informações sensacionalistas, polarizadoras ou falsas frequentemente alcançam maior visibilidade do que conteúdos jornalísticos rigorosamente verificados. Consequentemente, a velocidade de propagação da desinformação aumentou consideravelmente, dificultando a correção de informações equivocadas e ampliando os riscos para a formação da opinião pública, para a confiança nas instituições e para o próprio funcionamento da democracia.

Estudos do IPEA (2021, p. 18) demonstram que conteúdos emocionais, polarizadores e alarmistas geram mais cliques, comentários e compartilhamentos, sendo, por isso, favorecidos pelos algoritmos. A desinformação, por explorar medo, indignação e identidade grupal, apresenta vantagem competitiva sobre a informação qualificada no ambiente digital (Walker; Mercea; Bastos, 2019, p. 8).

Esse processo é potencializado por três fatores estruturais. A amplificação da desinformação nas redes sociais decorre de características estruturais do próprio ambiente digital. Um dos principais fatores é a formação das chamadas bolhas de filtro e câmaras de eco. Segundo Meyer, Polido e Trivellato (2021), os algoritmos das plataformas tendem a personalizar os conteúdos exibidos aos usuários com base em suas preferências e interações anteriores. Como consequência, os indivíduos passam a ter contato predominante com informações compatíveis com suas convicções, reduzindo a exposição a perspectivas divergentes e reforçando vieses

cognitivos já existentes. Esse fenômeno dificulta o debate plural e favorece a aceitação acrítica de conteúdos que confirmam crenças previamente estabelecidas.

Outro elemento relevante está relacionado à chamada economia da atenção, que constitui a base do modelo de negócios das grandes plataformas digitais. Moraes (2025) observa que a rentabilidade dessas empresas depende da permanência dos usuários conectados por períodos cada vez maiores. Nesse contexto, conteúdos capazes de despertar emoções intensas, gerar controvérsias ou provocar reações imediatas tendem a receber maior destaque algorítmico. Como muitas peças de desinformação apresentam características que estimulam elevado engajamento, acabam alcançando ampla circulação, criando incentivos econômicos indiretos para sua disseminação.

Além disso, a utilização de mecanismos de automação e de coordenação inautêntica contribui significativamente para a propagação artificial de narrativas enganosas. Estudos apontam que robôs, perfis falsos e redes coordenadas de contas podem ampliar o alcance de determinadas mensagens, produzindo a impressão equivocada de amplo apoio popular ou consenso social. De acordo com Ituassu *et al.* (2023) e em pesquisas mais recentes divulgadas no artigo de SOLON NETO e FREITAS (2024) pela Revista FT, esse tipo de estratégia foi identificado em processos eleitorais brasileiros, demonstrando como ferramentas tecnológicas podem ser utilizadas para influenciar o debate público e potencializar a circulação de conteúdos desinformativos.

Dessa forma, a propagação da desinformação não pode ser atribuída exclusivamente à conduta individual dos usuários. Trata-se de um fenômeno complexo, associado à arquitetura das plataformas digitais, aos incentivos econômicos do mercado de atenção e ao uso estratégico de tecnologias de automação. A compreensão desses fatores é essencial para a construção de mecanismos regulatórios eficazes e para o desenvolvimento de políticas públicas capazes de fortalecer a integridade informacional no ambiente digital.

Dessa forma, as redes sociais não são meros canais neutros de comunicação, mas arquiteturas tecnológicas que moldam ativamente o debate público. Como observa

a OCDE, “a desinformação online não é apenas um problema de conteúdo, mas de infraestrutura” (OCDE, 2020, p. 9).

Essa perspectiva evidencia que o enfrentamento da desinformação exige uma análise que ultrapasse a simples responsabilização dos usuários que compartilham conteúdos falsos. É necessário compreender como os mecanismos de recomendação, a lógica de engajamento e os modelos econômicos das plataformas influenciam a circulação da informação no ambiente digital. Nesse sentido, a adoção de medidas voltadas à transparência algorítmica, à promoção da educação midiática e ao fortalecimento da responsabilidade das plataformas mostra-se fundamental para reduzir os impactos da desinformação. Somente por meio de uma atuação conjunta entre Estado, sociedade civil, instituições de pesquisa e empresas de tecnologia será possível construir um ambiente informacional mais seguro, plural e compatível com os valores democráticos e os direitos fundamentais.

O desenvolvimento das tecnologias digitais e a popularização das redes sociais transformaram significativamente a forma como as informações são produzidas, distribuídas e consumidas pela sociedade. Se, por um lado, essas plataformas ampliaram o acesso à informação e democratizaram a participação dos usuários no debate público, por outro, também criaram condições favoráveis para a rápida disseminação de conteúdos falsos ou enganosos. Nesse cenário, compreender o papel das redes sociais na circulação da desinformação tornou-se fundamental para a análise dos desafios jurídicos e democráticos contemporâneos.

4.3. Riscos à estabilidade institucional e ao Estado Democrático de Direito

A relação entre desinformação e democracia tornou-se um dos temas centrais do Direito Constitucional contemporâneo. O crescimento das plataformas digitais ampliou significativamente a circulação de informações e fortaleceu a participação cidadã no debate público. Contudo, também potencializou a disseminação de conteúdos falsos capazes de influenciar processos eleitorais, enfraquecer a confiança nas instituições e comprometer a formação da opinião pública. Nesse contexto, a doutrina jurídica passou a discutir em que medida a desinformação

representa uma ameaça ao Estado Democrático de Direito e quais são os limites constitucionais para o seu enfrentamento.

Parte significativa da literatura jurídica sustenta que a desinformação sistêmica constitui um risco concreto à estabilidade democrática. Segundo Meyer, Polido e Trivellato (2021), a propagação coordenada de conteúdos falsos contribui para a erosão da confiança nas instituições públicas, intensifica a polarização política e favorece a normalização de discursos antidemocráticos. Nessa perspectiva, a desinformação não afeta apenas indivíduos isoladamente, mas compromete as condições necessárias para o funcionamento adequado da democracia representativa. Essa compreensão também aparece em estudos recentes que identificam a desinformação como um fator capaz de fragilizar a legitimidade das decisões políticas e dificultar a construção de consensos mínimos em sociedades democráticas.

Sob essa ótica, autores como Meyer, Polido e Trivellato (2021) sustentam que a desinformação compromete a racionalidade do debate público e representa risco concreto ao funcionamento das democracias constitucionais. Na mesma linha, Barroso e Barroso (2022) defendem que a liberdade de expressão não protege a disseminação deliberada de conteúdos falsos destinados a manipular a opinião pública ou enfraquecer instituições democráticas.

Alexandre de Moraes (2025), ao analisar o fenômeno do populismo digital, argumenta que campanhas coordenadas de desinformação têm sido utilizadas para desacreditar instituições e fragilizar a confiança pública no regime democrático. Os acontecimentos de 8 de janeiro de 2023 são frequentemente apontados nesse contexto como exemplo de como narrativas falsas disseminadas em larga escala podem ultrapassar o ambiente virtual e produzir consequências concretas para as instituições democráticas. Assim, o enfrentamento da desinformação, quando realizado com observância dos princípios da proporcionalidade, da legalidade e do devido processo, mostra-se compatível com a Constituição Federal e com a proteção do Estado Democrático de Direito.

Entretanto, há posicionamentos divergentes na doutrina. Autores como Luiz Otávio Rezende de Freitas, Fabrício Castagna Lunardi e Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia (2024) alertam que a moderação de conteúdo por plataformas digitais e a ampliação dos mecanismos de remoção podem conferir a agentes privados um poder excessivo sobre o fluxo informacional, gerando riscos à liberdade de expressão e ao pluralismo democrático. Na mesma perspectiva, Ermelino Cerqueira e Ricardo Maurício Freire Soares (2024) destacam que medidas de supressão de conteúdos devem ser analisadas com cautela para que não resultem em formas indiretas de censura incompatíveis com a Constituição Federal. Esses autores sustentam que conceitos excessivamente amplos ou indeterminados de desinformação podem legitimar intervenções desproporcionais no debate público, produzindo efeitos inibidores (chilling effect) sobre manifestações legítimas e críticas políticas constitucionalmente protegidas. Assim, defendem que qualquer medida restritiva deve observar rigorosamente os princípios da legalidade, da proporcionalidade e do devido processo.

O debate acerca da censura prévia ocupa posição central nessa controvérsia. A Constituição Federal, em seu art. 220, § 2º, proíbe expressamente qualquer forma de censura de natureza política, ideológica ou artística. Nesse sentido, autores como Freitas, Lunardi e Correia (2024) sustentam que mecanismos de remoção de conteúdos devem ser aplicados com cautela, pois a ampliação excessiva dos poderes de moderação por parte do Estado ou das plataformas digitais pode gerar restrições indevidas à liberdade de expressão e ao pluralismo democrático. De modo semelhante, Cerqueira e Soares (2024) argumentam que a remoção preventiva de conteúdos somente se justifica em hipóteses excepcionais e sob rigoroso controle jurídico, sob pena de configurar formas indiretas de censura incompatíveis com a ordem constitucional brasileira.

Por outro lado, autores como Barroso e Barroso (2022), Meyer, Polido e Trivellato (2021) e Moraes (2025) defendem que a proteção constitucional da liberdade de expressão não abrange práticas deliberadas de desinformação voltadas à manipulação da opinião pública ou ao enfraquecimento das instituições democráticas. Para esses autores, medidas judiciais posteriores à divulgação do

conteúdo, fundamentadas em critérios legais objetivos e submetidas ao devido processo legal, não configuram censura prévia, mas formas legítimas de responsabilização destinadas à proteção do Estado Democrático de Direito e dos direitos fundamentais.

Dessa forma, o desafio constitucional contemporâneo consiste em equilibrar dois valores igualmente relevantes: a preservação da liberdade de expressão e a proteção da integridade do processo democrático. Nem a tolerância irrestrita à desinformação nem a adoção de mecanismos excessivamente restritivos oferecem soluções adequadas para o problema. A construção de respostas jurídicas proporcionais exige o fortalecimento das garantias democráticas, da transparência institucional e da educação midiática, permitindo que o combate à desinformação ocorra sem comprometer os direitos fundamentais que sustentam o Estado Democrático de Direito.

Em síntese, a atuação do Supremo no enfrentamento à desinformação busca concretizar a dupla dimensão da liberdade de expressão: garantir o debate mais amplo possível e, simultaneamente, impedir que esse debate seja corrompido por estratégias que visam destruir as condições de sua própria existência. O desafio, como aponta Moraes, é “defender a democracia dos inimigos da democracia sem usar as armas da ditadura” (Moraes, 2025, p. 118).

A complexidade dessa tarefa demonstra que a proteção do regime democrático exige soluções juridicamente equilibradas e compatíveis com as garantias constitucionais. A atuação estatal deve ser suficientemente eficaz para impedir práticas que comprometam a integridade do processo democrático, mas também suficientemente limitada para evitar intervenções arbitrárias que restrinjam indevidamente a liberdade de expressão. Nesse contexto, o papel do Supremo Tribunal Federal revela-se fundamental para a construção de parâmetros que conciliem a defesa das instituições democráticas com a preservação dos direitos fundamentais. Assim, o combate à desinformação deve ser orientado pelos princípios da proporcionalidade, da legalidade e do devido processo legal, de modo

que a proteção da democracia ocorra sem afastar os valores que constituem a própria essência do Estado Democrático de Direito.

5. A ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO ENFRENTAMENTO À DESINFORMAÇÃO

A crescente utilização da desinformação como instrumento de manipulação política e de enfraquecimento das instituições democráticas tem provocado importantes debates acerca do papel do Supremo Tribunal Federal na proteção da ordem constitucional. Como órgão responsável pela guarda da Constituição Federal, o STF passou a ocupar posição central na análise de conflitos envolvendo liberdade de expressão, integridade informacional e defesa do regime democrático. Nesse contexto, a atuação da Corte busca responder aos desafios impostos pela circulação massiva de conteúdos falsos no ambiente digital, especialmente quando tais conteúdos apresentam potencial para comprometer direitos fundamentais ou a própria estabilidade institucional.

A doutrina jurídica tem destacado que o enfrentamento da desinformação exige uma atuação cuidadosa do Poder Judiciário, uma vez que estão em jogo valores constitucionais igualmente relevantes. De um lado, encontra-se a necessidade de proteger a democracia, a legitimidade do processo eleitoral e a confiança nas instituições públicas. De outro, impõe-se o respeito à liberdade de expressão e à vedação constitucional da censura. Assim, a intervenção estatal deve ocorrer dentro dos limites estabelecidos pelo Estado Democrático de Direito, observando os princípios da legalidade, da proporcionalidade e do devido processo legal.

Autores que defendem uma atuação mais incisiva do Supremo Tribunal Federal argumentam que campanhas coordenadas de desinformação podem representar ameaças concretas ao funcionamento das instituições democráticas, justificando medidas destinadas à proteção da ordem constitucional. Nessa perspectiva, Alexandre de Moraes (2025) sustenta que o fenômeno do populismo digital e a utilização estratégica das redes sociais para disseminação de narrativas falsas podem comprometer a confiança pública nas instituições e enfraquecer o Estado Democrático de Direito. Assim, a omissão estatal diante de ataques sistemáticos às

instituições poderia contribuir para a erosão da própria democracia. Por essa razão, parte da doutrina compreende que a atuação jurisdicional constitui instrumento legítimo de defesa do regime democrático quando direcionada à responsabilização de condutas ilícitas e à preservação dos direitos fundamentais (Meyer; Polido; Trivellato, 2021).

Por outro lado, há posicionamentos doutrinários que alertam para os riscos de expansão excessiva da atuação judicial nesse campo. Segundo essa corrente, conceitos amplos ou indeterminados de desinformação podem gerar restrições indevidas ao debate público e produzir efeitos incompatíveis com a liberdade de expressão. Nesse sentido, Barroso e Barroso (2022) destacam que, embora a liberdade de expressão não seja um direito absoluto, qualquer limitação deve observar critérios rigorosos de necessidade e proporcionalidade, evitando que mecanismos de combate à desinformação sejam utilizados como instrumentos de controle indevido do discurso público. Para esses autores, o combate à desinformação não pode resultar em mecanismos que permitam controle prévio do conteúdo ou limitação desproporcional da circulação de ideias, sob pena de enfraquecer garantias constitucionais essenciais ao pluralismo democrático.

Diante desse cenário, a análise da atuação do Supremo Tribunal Federal deve considerar três aspectos fundamentais: sua função institucional como guardião da Constituição, a evolução de sua jurisprudência em matéria de liberdade de expressão e os critérios de proporcionalidade utilizados para solucionar conflitos entre direitos fundamentais. A compreensão desses elementos permite avaliar em que medida a atuação da Corte contribui para a proteção da democracia sem ultrapassar os limites impostos pela própria Constituição.

5.1. Controle de constitucionalidade e proteção das instituições democráticas

O STF, na qualidade de corte constitucional, possui o dever de proteger o núcleo essencial da Constituição, que inclui o Estado Democrático de Direito, o pluralismo político e a soberania popular. Essa função ganha relevo quando a desinformação é utilizada como instrumento para subverter o regime democrático, prática tipificada

como crime contra as instituições democráticas pela Lei nº 14.197/2021 (Brasil, 2021).

O controle de constitucionalidade exercido pela Corte não se limita ao exame abstrato de normas. No Inquérito das Fake News (Inq. 4.781) e no Inquérito dos Atos Antidemocráticos (Inq. 4.828), o STF afirmou competência para investigar condutas que, por meio da disseminação massiva de desinformação, visam atingir a independência dos Poderes e o Estado de Direito (STF, 2021). A legitimidade dessa atuação decorre do art. 102, I, "b", da CF/88, que atribui ao Supremo processar e julgar infrações penais comuns praticadas contra bens, serviços ou interesse da União (Brasil, 1988).

Nesse contexto, a Corte tem interpretado que ataques coordenados ao processo eleitoral e à credibilidade das urnas eletrônicas não constituem mera opinião política, mas atos materiais de desestabilização institucional. Como destacam Meyer, Polido e Trivellato, “a desinformação eleitoral em larga escala converte-se em atentado contra a própria existência do regime democrático” (Meyer; Polido; Trivellato, 2021, p. 121).

Portanto, o controle exercido pelo STF busca preservar a integridade do art. 14 da Constituição, que assegura a lisura do processo eleitoral como manifestação da soberania popular (Brasil, 1988). A intervenção judicial, nesse caso, não configura censura prévia, mas resposta posterior e proporcional a ilícitos concretos.

5.2. Jurisprudência sobre liberdade de expressão e seus limites

A compreensão dos limites da liberdade de expressão no ordenamento jurídico brasileiro exige, inicialmente, uma análise doutrinária que evidencie sua natureza jurídica e sua posição no sistema constitucional. A doutrina contemporânea destaca que a liberdade de expressão constitui um direito fundamental estruturante do Estado Democrático de Direito, por viabilizar o pluralismo político e o livre debate de ideias. Conforme ensina José Afonso da Silva (2016), a liberdade de expressão compreende a possibilidade de manifestação do pensamento, criação, informação e comunicação, sendo indispensável para a participação política e para o controle democrático do poder. Entretanto, esse direito não possui caráter absoluto, devendo

ser exercido em consonância com outros valores igualmente protegidos pela Constituição, como a dignidade da pessoa humana, a honra, a imagem e a proteção da ordem democrática (Mendes; Branco, 2023).

Nesse sentido, a literatura jurídica recente enfatiza que a proteção constitucional à liberdade de expressão não impede a responsabilização posterior por abusos, sobretudo quando há violação de direitos de terceiros ou comprometimento de bens jurídicos coletivos. Barroso e Barroso (2022) destacam que a liberdade de expressão possui papel essencial na democracia, mas não protege condutas ilícitas ou manifestações destinadas a causar danos concretos, admitindo restrições posteriores quando observados critérios de proporcionalidade. A doutrina também aponta que, no ambiente digital, a velocidade e a escala de propagação dos conteúdos ampliam os desafios regulatórios, exigindo critérios jurídicos capazes de diferenciar opinião legítima, erro informacional e desinformação deliberada (Meyer; Polido; Trivellato, 2021).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que a liberdade de expressão possui posição preferencial prima facie no sistema constitucional brasileiro, mas não se configura como direito absoluto. Esse entendimento tem como marco a decisão proferida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 130, na qual o Tribunal declarou a não recepção da Lei de Imprensa de 1967 pela Constituição Federal de 1988, reafirmando a vedação à censura prévia e a importância do debate livre como fundamento da democracia (STF, 2009).

No mesmo precedente, o STF estabeleceu que eventuais abusos no exercício da liberdade de expressão devem ser tratados por meio de responsabilização posterior, e não por mecanismos de controle prévio do conteúdo, preservando-se assim o núcleo essencial do direito fundamental.

Em continuidade a essa orientação, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário n.º 1.037.396/SP (Tema 987 da Repercussão Geral), analisou a compatibilidade do art. 19 da Lei n.º 12.965/2014 com a Constituição Federal. O Tribunal reconheceu que a liberdade de expressão constitui valor essencial à

democracia, mas ressaltou que seu exercício não afasta a necessidade de mecanismos de responsabilização aptos a proteger outros direitos fundamentais eventualmente lesados por conteúdos divulgados no ambiente digital (STF, 2025).

No âmbito da Justiça Eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral tem adotado entendimento no sentido de que a liberdade de expressão não pode ser utilizada como escudo para a disseminação de desinformação com potencial de afetar a normalidade e legitimidade das eleições. Em decisões recentes, como na Representação nº 0601522-64.2022, o Tribunal reconheceu a possibilidade de remoção de conteúdos comprovadamente falsos quando demonstrado o risco de comprometimento do equilíbrio do pleito e da soberania popular (TSE, 2022).

Dessa forma, a jurisprudência brasileira tem distinguido entre manifestações protegidas constitucionalmente e condutas que extrapolam os limites do direito fundamental. A opinião e a crítica política permanecem plenamente protegidas, ainda que contundentes. Por outro lado, a divulgação de informações falsas sem dolo pode ensejar responsabilização civil, especialmente quando há dano comprovado. Já a desinformação dolosa, voltada à manipulação da opinião pública ou à afetação de bens jurídicos coletivos, pode justificar medidas restritivas proporcionais, desde que respeitados os parâmetros constitucionais.

Assim, o sistema jurídico brasileiro busca compatibilizar a ampla proteção à liberdade de expressão com a necessidade de preservação da integridade do processo democrático. Nesse equilíbrio, a vedação à censura prévia não impede a atuação jurisdicional posterior, desde que fundamentada, proporcional e voltada à proteção de direitos fundamentais e da própria democracia.

5.3. Proporcionalidade, legalidade e vedação ao autoritarismo

A atuação do Estado no enfrentamento da desinformação deve ser analisada à luz dos limites constitucionais que regem a restrição de direitos fundamentais, especialmente no que se refere à liberdade de expressão. Nesse contexto, destaca-se o princípio da proporcionalidade como critério de controle da legitimidade das intervenções estatais, destinado a evitar excessos que possam resultar em restrições indevidas ao debate público. De igual modo, os princípios da legalidade e da vedação

ao autoritarismo funcionam como garantias estruturantes do Estado Democrático de Direito, impedindo que medidas estatais ultrapassem os limites estabelecidos pela Constituição Federal.

Toda restrição à liberdade de expressão deve observar o princípio da proporcionalidade, sob pena de converter-se em censura inconstitucional (Sarlet, 2021, p. 415). No âmbito jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de que a liberdade de expressão possui posição preferencial no sistema constitucional, mas não possui caráter absoluto, especialmente quando confrontada com outros direitos fundamentais. Esse entendimento foi firmado de forma paradigmática na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 130, na qual o Tribunal reconheceu a vedação à censura prévia e estabeleceu a responsabilidade posterior como mecanismo adequado para repressão de abusos (Brasil, 2009).

A partir desse precedente, a jurisprudência passou a adotar uma lógica de ponderação entre direitos fundamentais, estruturada nos critérios de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, especialmente em casos envolvendo o ambiente digital e a circulação de conteúdos potencialmente ilícitos. Nesse contexto, destaca-se o entendimento de que medidas restritivas devem estar sempre vinculadas à demonstração concreta de ilicitude e à observância do devido processo legal, evitando-se intervenções arbitrárias ou desproporcionais.

Esse controle é essencial para evitar a hipertrofia do poder estatal sobre o discurso público. Como adverte Bonavides, o Estado Democrático de Direito pode ser comprometido tanto pela omissão quanto pelo excesso na atuação institucional, exigindo permanente equilíbrio na proteção dos direitos fundamentais (Bonavides, 2020, p. 331).

Nessa linha, o Supremo Tribunal Federal diferencia censura prévia de responsabilização posterior. Enquanto a primeira consiste na supressão antecipada de conteúdo com base em juízo de conveniência do Estado, a segunda incide sobre manifestações já divulgadas, mediante controle jurisdicional e respeito ao contraditório. No julgamento da ADPF 130/DF, o STF afirmou que a liberdade de

expressão possui posição preferencial no sistema constitucional brasileiro, sendo incompatível com a Constituição qualquer forma de censura prévia, sem prejuízo da responsabilização posterior por eventuais abusos (Brasil, 2009). Essa distinção é compatível com o art. 220, §2º, da Constituição Federal de 1988, que veda qualquer forma de censura de natureza política, ideológica ou artística.

Assim, a atuação jurisdicional não se destina a impedir o debate público, mas a assegurar que ele ocorra dentro de parâmetros constitucionais mínimos, preservando tanto a liberdade de expressão quanto a integridade do processo democrático. Nesse cenário, a legitimidade das restrições depende da observância rigorosa dos princípios da legalidade, proporcionalidade e devido processo legal, que estruturam a atuação do Estado em um regime democrático.

6. REGULAÇÃO DAS PLATAFORMAS DIGITAIS E DESAFIOS CONSTITUCIONAIS

O enfrentamento da desinformação na era digital ultrapassa a atuação exclusivamente repressiva do Poder Judiciário e impõe a necessidade de reflexão sobre a regulação das plataformas digitais.

Diferentemente dos meios de comunicação tradicionais, as grandes empresas de tecnologia passaram a exercer função central na mediação do fluxo informacional, atuando como intermediárias que, por meio de sistemas algorítmicos, selecionam, organizam e priorizam conteúdos, influenciando diretamente sua visibilidade e alcance no ambiente virtual (Ituassu *et al.*, 2023).

Essa nova configuração altera profundamente a dinâmica do debate público, na medida em que transfere a capacidade de influência informacional para agentes privados, cuja atuação é orientada por critérios técnicos e econômicos, como engajamento e monetização da atenção.

Conforme aponta a doutrina contemporânea, essa arquitetura privada de poder comunicacional gera desafios relevantes para o Direito Constitucional, especialmente no que diz respeito à delimitação entre liberdade de expressão, liberdade de iniciativa e responsabilidade civil, exigindo a adaptação de categorias

jurídicas tradicionais a um ambiente digital marcado por alta complexidade e assimetria informacional (Meyer; Polido; Trivellato, 2021, p. 134).

Como apontam Barroso e Barroso (2022), a internet não pode ser compreendida como um espaço desprovido de regulação estatal, tampouco como um ambiente submetido exclusivamente a regras privadas definidas por plataformas digitais. A afirmação de que "a internet não é terra sem lei, mas também não pode ser terra de lei privada" sintetiza a necessidade de equilíbrio entre a intervenção regulatória do Estado e a autonomia das empresas de tecnologia na moderação de conteúdos.

O desafio, portanto, consiste em construir um marco regulatório que seja capaz de responsabilizar as plataformas digitais por riscos sistêmicos associados à circulação de desinformação, sem, contudo, transferir a elas o papel de censor privado ou agente de controle prévio de conteúdo. Tal equilíbrio deve ser compatibilizado com as garantias constitucionais da liberdade de expressão, da livre iniciativa e do pluralismo político, nos termos do art. 5º, IX, da Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, a regulação das plataformas digitais não deve ser compreendida como mecanismo de restrição ao debate público, mas como instrumento de preservação das condições mínimas para o seu funcionamento democrático. A ausência de parâmetros normativos claros pode gerar tanto omissões regulatórias quanto excessos de controle privado, ambos potencialmente prejudiciais à esfera pública digital.

Assim, conclui-se que o grande desafio contemporâneo não é apenas jurídico, mas também institucional e democrático, consistindo na construção de um modelo regulatório que assegure transparência algorítmica, responsabilidade proporcional e proteção efetiva contra a desinformação, sem comprometer as liberdades comunicativas que estruturam o Estado Democrático de Direito.

6.1. Responsabilização civil e penal

O regime jurídico de responsabilização das plataformas digitais no Brasil encontra seu principal fundamento no art. 19 da Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet), que estabelece, como regra geral, a ausência de responsabilidade civil dos

provedores por conteúdos gerados por terceiros, salvo em caso de descumprimento de ordem judicial específica de remoção. Tal modelo normativo foi concebido com o objetivo de preservar a liberdade de expressão no ambiente digital e evitar tanto a censura privada quanto o chamado chilling effect, consistente na remoção preventiva de conteúdos por excesso de cautela das plataformas (Moraes, 2025, p. 121).

Contudo, parte da doutrina contemporânea tem apontado limitações relevantes na aplicação desse regime jurídico diante de fenômenos de desinformação massiva e coordenada. Isso porque o art. 19 do Marco Civil da Internet foi estruturado predominantemente para lidar com conflitos individuais relacionados à honra e à imagem, revelando dificuldades para responder adequadamente a danos difusos e coletivos, como aqueles que afetam a integridade do processo democrático e a confiança institucional (Meyer; Polido; Trivellato, 2021, p. 145). Nesses casos, a exigência de intervenção judicial individualizada pode se mostrar insuficiente diante da velocidade de disseminação e do alcance algorítmico das informações no ambiente digital.

No âmbito penal, a Lei nº 14.197/2021 introduziu tipos penais destinados à proteção do Estado Democrático de Direito, incluindo condutas voltadas à tentativa de abolição do regime democrático por meio de violência ou grave ameaça, nos termos do art. 359-L do Código Penal (Brasil, 2021). Nesse contexto, a disseminação estruturada de desinformação com potencial de incitar ruptura institucional pode, a depender do caso concreto, integrar o contexto de práticas ilícitas voltadas à subversão da ordem constitucional. Ainda assim, a responsabilização penal recai prioritariamente sobre os agentes que produzem e difundem o conteúdo, não alcançando automaticamente as plataformas digitais, o que evidencia uma lacuna normativa no que se refere aos deveres de diligência na moderação algorítmica.

Diante dessas limitações, o debate legislativo brasileiro tem buscado alternativas regulatórias mais adequadas à complexidade do ambiente digital. O Projeto de Lei nº 2.630/2020 propõe a implementação de um dever de cuidado por parte das plataformas digitais, especialmente aquelas com grande alcance de usuários,

incluindo obrigações de transparência, prestação de informações sobre sistemas de recomendação e adoção de medidas de mitigação da disseminação de conteúdos ilícitos ou prejudiciais ao processo democrático. Em caso de descumprimento, admite-se a possibilidade de responsabilização das plataformas por falhas no cumprimento de deveres legais, aproximando-se de modelos regulatórios já adotados no direito comparado, como o Digital Services Act da União Europeia (2022).

Nesse cenário, a evolução do regime de responsabilização civil e penal das plataformas digitais indica uma transição gradual de um modelo estritamente reativo, baseado em ordem judicial, para um modelo de governança regulatória mais proativo, voltado à prevenção de riscos sistêmicos associados à desinformação. Tal mudança, contudo, deve ser conduzida com cautela, de modo a preservar simultaneamente a liberdade de expressão, a segurança jurídica e a integridade do processo democrático.

6.2. Marco Civil da Internet e garantias constitucionais

Em síntese, o Marco Civil da Internet consolidou um modelo normativo essencial para a proteção da liberdade de expressão e para a limitação de intervenções estatais indevidas no ambiente digital, desempenhando papel central na fase inicial de expansão da internet no Brasil. Contudo, a evolução tecnológica e a complexificação dos mecanismos de circulação da informação evidenciam a necessidade de atualização interpretativa e regulatória, de modo a compatibilizar suas garantias com os novos desafios impostos pela economia de plataformas e pela atuação algorítmica na modulação do debate público.

Nesse contexto, a eventual revisão ou complementação do regime jurídico vigente deve observar rigorosamente os parâmetros constitucionais, especialmente a proteção da liberdade de expressão, a defesa do consumidor e a vedação à censura, buscando equilíbrio entre regulação estatal e autonomia privada. Conforme destacam Mendes e Branco (2023), a liberdade de expressão não impede a criação de deveres jurídicos destinados a agentes privados que exercem relevante influência sobre o espaço público, desde que tais medidas preservem o núcleo

essencial dos direitos fundamentais. Assim, medidas voltadas à transparência algorítmica, à responsabilização proporcional de plataformas e à mitigação de riscos sistêmicos não representam afronta ao Marco Civil da Internet, mas sua adequação aos novos desafios tecnológicos e democráticos, com vistas à preservação da integridade informacional e do próprio funcionamento democrático do espaço digital (Meyer; Polido; Trivellato, 2021).

Conclui-se, portanto, que a regulação do ambiente digital deve ser compreendida como um processo dinâmico de adaptação constitucional, no qual a liberdade de expressão permanece como eixo estruturante, mas não absoluto, devendo coexistir harmonicamente com outros direitos fundamentais igualmente protegidos. O desafio contemporâneo do Estado Democrático de Direito consiste, assim, em assegurar um espaço digital plural, transparente e responsável, capaz de promover o debate público qualificado sem comprometer as garantias individuais que sustentam a própria democracia.

6.3. Riscos de censura e preservação do núcleo essencial da liberdade de expressão

O principal risco de qualquer modelo de regulação das plataformas digitais consiste na possibilidade de geração de mecanismos de censura, seja de natureza estatal, seja de natureza privada. Nesse sentido, quando empresas são compelidas a remover conteúdos sob pena de sanções, pode ocorrer um comportamento de excesso de cautela, levando à supressão preventiva de manifestações legítimas, fenômeno conhecido na doutrina como collateral censorship (Barroso; Barroso, 2022, p. 131). De forma semelhante, a atribuição ao Estado do poder de definir previamente o conteúdo verdadeiro das informações podem violar a vedação constitucional à censura, prevista no art. 220, §2º, da Constituição Federal de 1988.

A compreensão dos limites da liberdade de expressão no ordenamento jurídico brasileiro exige, inicialmente, uma análise doutrinária que evidencie sua natureza jurídica e sua posição no sistema constitucional. A doutrina contemporânea destaca que a liberdade de expressão constitui um direito fundamental estruturante do Estado Democrático de Direito, por viabilizar o pluralismo político e o livre debate

de ideias. Conforme ensina Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, a liberdade de expressão possui dimensão individual e institucional, sendo indispensável para a formação da opinião pública e para o funcionamento da democracia, embora não seja um direito absoluto, devendo conviver com outros valores constitucionais, como a dignidade da pessoa humana e a proteção da honra e da imagem (Mendes; Branco, 2023).

Nesse contexto, a neutralidade de conteúdo constitui um primeiro parâmetro de limitação da atuação estatal. O Estado não deve interferir no conteúdo ideológico ou opinativo das manifestações, mas pode incidir sobre condutas que envolvam práticas artificiais ou inautênticas de amplificação de informação, como o uso de robôs, redes coordenadas ou mecanismos de fraude informacional. Essa distinção permite direcionar a regulação para o comportamento dos agentes e não para o conteúdo do discurso, evitando restrições indevidas à liberdade de expressão (Moraes, 2025, p. 138).

Outro parâmetro relevante diz respeito ao devido processo informacional. Toda medida de remoção de conteúdo deve ser devidamente fundamentada, permitir contraditório quando possível e estar sujeita a controle posterior, inclusive judicial. Essa lógica já encontra previsão no regime do Marco Civil da Internet, especialmente no art. 21, e pode ser compreendida como extensão das garantias do devido processo legal ao ambiente digital (Brasil, 2014).

Por fim, a preservação do núcleo essencial da liberdade de expressão constitui limite material à atuação regulatória. Conforme consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 130/DF, a liberdade de expressão possui posição central no Estado Democrático de Direito, especialmente por garantir o pluralismo político, o debate público e a crítica aos agentes públicos e instituições. Entretanto, o Tribunal também reconhece que esse direito não possui caráter absoluto, admitindo responsabilização posterior em casos de abuso ou violação de outros direitos fundamentais (Brasil, 2009). Assim, medidas estatais devem observar critérios de proporcionalidade,

direcionando-se a condutas ilícitas concretas, sem instituir mecanismos de censura prévia ou impedir manifestações legítimas de opiniões políticas e críticas sociais.

Nesse sentido, a doutrina contemporânea ressalta que a democracia constitucional depende simultaneamente da ampla liberdade de expressão e da existência de mecanismos institucionais capazes de impedir a captura do debate público por práticas sistemáticas de desinformação. Conforme destacam Luís Roberto Barroso e Luna Van Brussel Barroso, a liberdade de expressão ocupa posição central nas democracias constitucionais, mas o ambiente digital impõe novos desafios relacionados à disseminação artificial de informações falsas e à necessidade de preservação da integridade do espaço público. Assim, a regulação das plataformas digitais não deve ser compreendida como forma de censura, mas como instrumento de proteção das condições materiais necessárias ao funcionamento do Estado Democrático de Direito (Barroso; Barroso, 2022).

Por fim, a construção de um modelo de regulação equilibrado pressupõe a adoção de mecanismos de corregulação, nos quais o Estado estabelece parâmetros normativos gerais, as plataformas implementam sistemas de transparência e mitigação de riscos e a sociedade civil, em conjunto com o Poder Judiciário, exerce funções de controle e fiscalização. Esse arranjo busca compatibilizar inovação tecnológica, liberdade de expressão e proteção da integridade do espaço público digital, preservando os fundamentos constitucionais da ordem democrática.

CONCLUSÃO

O presente trabalho analisou a tensão existente entre a liberdade de expressão e a proteção do Estado Democrático de Direito diante do fenômeno da desinformação no ambiente digital. A partir dessa problematização, verificou-se que a expansão das tecnologias de comunicação e o papel central das plataformas digitais transformaram profundamente a dinâmica do debate público, deslocando a circulação da informação para estruturas algorítmicas que influenciam diretamente a formação da opinião social e política.

Nesse cenário, constatou-se que a liberdade de expressão permanece como direito fundamental estruturante do regime democrático, sendo indispensável para a

pluralidade de ideias e para o controle social das instituições. Contudo, também se evidenciou que esse direito não possui caráter absoluto, sobretudo quando utilizado de forma sistemática para a propagação de conteúdos falsos capazes de comprometer a integridade do processo democrático e a confiança nas instituições públicas.

Verificou-se, ainda, que a desinformação constitui fenômeno complexo, potencializado pela arquitetura das redes sociais, que favorece a amplificação de conteúdos sensacionalistas e a formação de ambientes informacionais polarizados. Esse contexto contribui para a fragilização do espaço público, dificultando o acesso a informações confiáveis e comprometendo a racionalidade do debate democrático.

No âmbito institucional, observou-se que a atuação do Poder Judiciário, especialmente das cortes superiores, tem buscado estabelecer parâmetros de contenção de abusos no exercício da liberdade de expressão, especialmente em situações que envolvem riscos concretos à normalidade democrática e à lisura dos processos eleitorais. Ainda assim, essa atuação deve ser exercida com cautela, de modo a evitar excessos que possam comprometer garantias constitucionais fundamentais.

Por outro lado, constatou-se que o atual modelo regulatório brasileiro, centrado em mecanismos reativos de responsabilização, mostra-se insuficiente diante da complexidade dos riscos sistêmicos associados à desinformação digital. A ausência de deveres mais claros de prevenção e transparência por parte das plataformas evidencia a necessidade de evolução normativa compatível com a realidade tecnológica contemporânea.

Diante disso, a resposta ao problema de pesquisa indica que a compatibilização entre liberdade de expressão e combate à desinformação não deve ser compreendida como uma escolha excludente, mas como um processo de harmonização constitucional. A preservação da democracia depende simultaneamente da garantia de um espaço livre de manifestação e da existência de mecanismos institucionais capazes de impedir a manipulação sistemática da informação.

Assim, conclui-se que a regulação do ambiente digital não representa uma restrição indevida à liberdade de expressão, mas uma condição necessária para sua própria efetividade. A proteção do Estado Democrático de Direito exige que o debate público seja simultaneamente livre, plural e informado, de modo a assegurar que a vontade popular seja formada com base em condições mínimas de integridade informacional.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

BARROSO, Luís Roberto; BARROSO, Luna Van Brussel. Liberdade de expressão e democracia na era digital. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

BONAVIDES, Paulo. Ciência política. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016].

BRASIL. *Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014*. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2014.

BRASIL. *Lei nº 14.197, de 1º de setembro de 2021*. Acrescenta ao Código Penal os crimes contra o Estado Democrático de Direito. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 130/DF. Relator Ministro Carlos Ayres Britto, julgado em 30 abr. 2009. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, n. 208, 06 nov. 2009.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Representação nº 0601522-64.2022.6.00.0000*. Relator Ministro Alexandre de Moraes, julgado em 20 out. 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. *Comentários à constituição do Brasil.* 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

DANTAS, C. *Fake news e a crise da democracia: regulação das plataformas digitais no Brasil*. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

CHIARINI, Tulio; SILVA, Victo. *Inovações tecnológicas permitem maior participação política?*. Brasília: Ipea, 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cts/pt/central-de-conteudo/artigos/artigos/267-

inovacoes-tecnologicas-permitem-maior-participacao-politica. Acesso em: 12 mar. 2026.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MEYER, Emílio Peluso Neder; POLIDO, Fabrício Bertini Pasquot; TRIVELLATO, Márcia Carolina Santos (org.). *Direito, democracia & internet: perspectivas constitucionais e comparadas*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional.* 39. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

MORAES, Alexandre de. *Populismo digital e regulação das redes*. São Paulo: Atlas, 2025.

OCDE. Combatting Misinformation: Policies and Best Practices. Paris: OECD Publishing, 2020.

SOLON NETO, Luiz de França; FREITAS, Juliana Rodrigues. A influência das redes sociais no processo eleitoral brasileiro: desafios, regulação e perspectivas para a democracia. *Revista FT*, v.29, ed. 140, nov., 2024. Disponível em: https://revistaft.com.br/a-influencia-das-redes-sociais-no-processo-eleitoral-brasileiro-desafios-regulacao-e-perspectivas-para-a-democracia/. Acesso em: 10 abr. 2026.

ITUASSU, Arthur. Mídias digitais, eleições e democracia no Brasil: uma abordagem qualitativa para o estudo de percepções de profissionais de campanha. *Dados*, Rio de Janeiro, v.66, n.2, Rio de Janeiro, p. 1-30,2023. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/TwCX5jx4C48ZrNyRB9VSPtn/?lang=pt. Acesso em: 10 abr. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

EUROPEAN UNION,. Regulation (Eu) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022: on a single market for digital services and amending directive 2000/31/EC (Digital Services Act). *EUR-Lex,* 2022. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2065&qid=1790291021022. Acesso em: 12 mar. 2026.

WALKER, Shawn; MERCEA, Dan; BASTOS, Marco. Redes sociais e as disrupções da democracia. *Estudos Avançados*, São Paulo, v.39, n.113, 2025. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ea/a/j3D7thHqsJxJTnLMFxhmKvr/?format=html&lang=pt. Acesso em: 12 mar. 2026.

Reconhecimento jurisprudencial da usucapião entre herdeiros

Waléria Rodrigues Martins Duarte [1]

Roberta Salvatico Vaz de Mello [2]

Gustavo Henrique de Almeida [3]

Resumo: O presente artigo analisa a possibilidade jurídica da usucapião entre herdeiros no ordenamento jurídico brasileiro, examinando seus fundamentos legais, requisitos e controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais. A pesquisa parte da premissa de que, embora a posse exercida por herdeiro sobre bem integrante de herança seja, em regra, comum aos demais coerdeiros, pode haver situações excepcionais em que se configure posse exclusiva, com *animus domini*, apta a ensejar aquisição de propriedade por usucapião. O estudo tem como objetivo verificar em quais circunstâncias é admissível o reconhecimento da usucapião entre herdeiros, especialmente diante da indivisão do espólio e do princípio da saisine. Para tanto, utiliza-se metodologia de pesquisa bibliográfica e análise jurisprudencial, com base na constituição federal, no código civil e em precedentes de superior tribunal de justiça. Ao final, busca-se demonstrar que a caracterização da posse exclusiva, pública, contínua e incontestada é elemento determinante para reconhecimento do instituto, desde que comprovada a inequívoca exclusão dos demais herdeiros da posse do bem.

Palavras-chave: usucapião; herdeiros; posse exclusiva; condomínio hereditário; direito sucessório.

[1] Graduanda em Direito pela Faculdade Minas Gerais (FAMIG). E-mail: waleriarmartins@yahoo.com.br.

[2] Revisor: Doutora em Direito Privado pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, com bolsa Capes-Taxa (2021). Mestre em Direito Privado pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas (2014). Especialista em Direito Público pelo Centro Universitário Newton Paiva (2009).

[3] Revisor: Professor-Tutor e Coordenador de Curso. Vinculado à Feamig e à Famig, mantidas pelo Cesmig. Doutor pela PUC-MINAS. Mestre pela Universidade de Itaúna. Advogado e Professor Universitário.

Recognition of adverse possession among heirs

Abstract: This article analyzes the legal possibility of adverse possession among co-heirs within the brazilian legal system,examining its legal foundations,requirements,and doctrinal and jurisprudential controversies. The research is based on the premise that,although possession exercised by an heir over inherited property is generally shared with other co-heirs, exceptional situations may arise in which exclusive possession, with *animus domini,* is established,allowing, the acquisition of ownership through adverse possession. the study aims to identify the circumstances in which adverse possession among heirs may be recognized, especially considering the undivided nature of the estate and the saisine principle. The methodology consists of bibliographic research and jurisprudential analysis, grounded in the federal constitution, the civil code, and precedents from the superior court of justice. The study concludes that the characterization of exclusive, public, continuous, and uncontested possession is essential for recognition of the institute, provided that the effective exclusion of the heirs from possessions of the property is clearly demonstrated.

Keywords: adverse possession; heirs; exclusive possession; hereditary co-ownership; succession law.

Recebido em: 09/julho/2024
Aprovado em:11/setembro/2026

1. INTRODUÇÃO

A usucapião constitui uma das formas originárias de aquisição da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro, caracterizando-se pela consolidação da posse qualificada ao longo do tempo, desde que preenchidos os requisitos legais. Trata-se de instituto que encontra fundamento na necessidade de estabilização das relações jurídicas e na efetivação da função social da propriedade, conforme previsto na Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelo Código Civil.

De modo geral, a usucapião exige a posse contínua, mansa, pacífica e com *animus domini*, pelo lapso temporal previsto em lei, podendo ou não depender de justo título e boa-fé, a depender da modalidade aplicável. O ordenamento jurídico brasileiro contempla diversas espécies de usucapião, dentre as quais se destacam a extraordinária, a ordinária, a especial urbana, a especial rural e a familiar, cada uma

com requisitos específicos relacionados ao tempo de posse, à finalidade social e à extensão do imóvel.

No âmbito do direito das sucessões, contudo, a aplicação desse instituto apresenta particularidades relevantes. Com a abertura da sucessão, nos termos do artigo 1.784 do Código Civil, a herança transmite-se automaticamente aos herdeiros, formando-se uma comunhão hereditária caracterizada pela indivisão do patrimônio até a realização da partilha. Nesse contexto, estabelece-se entre os sucessores uma situação de composse, na qual todos exercem conjuntamente a posse sobre os bens integrantes do acervo hereditário.

Essa realidade jurídica suscita importante controvérsia: seria possível a aquisição da propriedade por usucapião entre herdeiros? Considerando que a posse exercida por um dos sucessores presume-se, em regra, realizada em benefício dos demais, questiona-se em que medida essa presunção pode ser afastada e quais seriam os requisitos necessários para a configuração de uma posse exclusiva apta a ensejar a prescrição aquisitiva.

Diante desse cenário, o presente trabalho tem como objetivo analisar a admissibilidade da usucapião entre herdeiros no ordenamento jurídico brasileiro, investigando as circunstâncias em que a posse exercida por um dos sucessores pode adquirir caráter exclusivo, com *animus domini*, e, consequentemente, conduzir à aquisição da propriedade.

O estudo possui como referencial teórico os entendimentos doutrinários desenvolvidos por autores do direito civil contemporâneo, especialmente Carlos Roberto Gonçalves, Flávio Tartuce, Cristiano Chaves de Farias, Nelson Rosenvald, Sílvio de Salvo Venosa, Caio Mário da Silva Pereira, Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho, cujas obras abordam os fundamentos da usucapião, do direito das sucessões e da composse hereditária. Além disso, a pesquisa apoia-se na análise jurisprudencial de precedentes do Superior Tribunal de Justiça e de tribunais estaduais, a fim de compreender os critérios utilizados para o reconhecimento da usucapião entre herdeiros.

Para tanto, utiliza-se metodologia de pesquisa bibliográfica e análise jurisprudencial, com base na legislação vigente, na doutrina civilista e em precedentes dos tribunais superiores e estaduais. O estudo desenvolve-se a partir da análise dos fundamentos jurídicos da usucapião, dos institutos do direito sucessório relacionados à composse entre herdeiros e, por fim, dos requisitos específicos que condicionam o reconhecimento da usucapião nesse contexto.

Assim, a presente pesquisa busca demonstrar que a usucapião entre herdeiros é juridicamente admissível em hipóteses excepcionais, desde que comprovada de forma inequívoca a ruptura da composse hereditária mediante o exercício de posse exclusiva, contínua, pública e exercida com *animus domini*, em conformidade com os parâmetros estabelecidos pela doutrina e pela jurisprudência brasileira

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA USUCAPIÃO

A usucapião encontra fundamento jurídico no próprio sistema constitucional brasileiro, que consagra o direito de propriedade não como prerrogativa absoluta, mas como instituto condicionado ao atendimento de sua função social. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5°, inciso XXII, assegura o direito de propriedade, estabelecendo o inciso XXIII que a propriedade atenderá à sua função social (Brasil, 1988). Desta forma, o texto constitucional introduz limite material ao exercício do direito dominial, vinculando-o a finalidades econômicas e sociais.

O princípio da função social da propriedade também se manifesta no artigo 170, inciso III, da Constituição Federal, ao disciplinar a ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, observando-se entre outros princípios, a função social da propriedade (Brasil,1988).

No âmbito da política urbana o artigo 182 da Constituição estabelece que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (Brasil, 1988).

No plano infraconstitucional, o Código Civil de 2002 consolidou essa perspectiva ao dispor, em seu artigo 1.228, § 1°, que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com suas finalidades econômicas e sociais (Brasil, 2002). Assim, a

propriedade deixa de ser compreendida como direito puramente individual para assumir dimensão social, compatível com os valores constitucionais contemporâneos.

A doutrina civilista reconhece a usucapião como importante instrumento de estabilização das relações possessórias. Nesse sentido, Tartuce (2023) afirma que a usucapião consiste em forma originária de aquisição da propriedade que valoriza a posse prolongada e qualificada, permitindo que o ordenamento jurídico reconheça como proprietário aquele que exerce poderes de fato sobre o bem durante determinado lapso temporal, desde que observados os requisitos legais.

De modo semelhante, Venosa (2022) destaca que a usucapião possui relevante função social e jurídica, pois contribui para a pacificação de conflitos possessórios e para a regularização de situações de fato consolidadas ao longo do tempo. Para o autor, o instituto permite que o direito acompanhe a realidade social, evitando a perpetuação de litígios decorrentes da ausência de regularização dominial.

Farias e Rosenvald (2022) também ressaltam que a usucapião representa importante mecanismo de consolidação das relações jurídicas, uma vez que transforma uma situação de fato – a posse exercida de forma contínua e qualificada – em situação de direito, qual seja, a propriedade. Para os autores, o instituto reflete a evolução contemporânea do direito civil, que passou a reconhecer maior relevância à função social da propriedade e à efetividade das relações possessórias.

No mesmo, sentido, Gonçalves (2021) destaca que as diversas modalidades de usucapião existentes no ordenamento jurídico brasileiro demonstram a preocupação do legislador em associar o instituto à promoção de finalidades sociais relevantes, como o direito à moradia e o aproveitamento produtivo da terra. Dessa forma, a usucapião revela-se instrumento capaz de promover a regularização de situações fáticas consolidadas e assegurar a efetividade do direito de propriedade em consonância com sua função social.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem reiteradamente reconhecido a importância da usucapião como instrumento de regularização das relações

patrimoniais. Nesse sentido, o Tribunal já decidiu que o instituto não constitui sanção ao proprietário, mas consequência jurídica da consolidação da posse qualificada ao longo do tempo. Conforme entendimento do STJ, a usucapião visa estabilizar situações jurídicas prolongadas e conferir segurança às relações sociais (Brasil, 2014).

Dessa forma, verifica-se que os fundamentos jurídicos da usucapião estão diretamente relacionados à necessidade de conferir estabilidade às relações possessórias e efetividade ao direito de propriedade. Ao reconhecer juridicamente a posse qualificada exercida por determinado período, o ordenamento jurídico busca harmonizar o direito individual de propriedade com sua dimensão social, promovendo segurança jurídica e pacificação de conflitos patrimoniais.

Essa base normativa e doutrinária é essencial para a compreensão da aplicação do instituto em diferentes contextos jurídicos, inclusive nas relações sucessórias, nas quais se discute a possibilidade de aquisição da propriedade por usucapião entre herdeiros.

3 DIREITO SUCESSÓRIO E A COMPOSSE ENTRE HERDEIROS

O direito sucessório regula a transmissão do patrimônio de uma pessoa após sua morte, disciplinando a transferência de bens, direitos e obrigações aos sucessores. No ordenamento jurídico brasileiro, essa transmissão ocorre no momento do falecimento do titular do patrimônio, momento denominado abertura da sucessão. A sucessão causa mortis encontra fundamento no Código Civil de 2002, que estabelece as regras relativas à transferência patrimonial, aos direitos dos herdeiros e à administração da herança até sua partilha.

Nesse contexto, a herança constitui uma universalidade jurídica composta pelo conjunto de relações patrimoniais transmissíveis do falecido. Enquanto não ocorre a partilha, os herdeiros passam a exercer conjuntamente direitos sobre o patrimônio hereditário, caracterizando uma situação jurídica específica de comunhão patrimonial e posse compartilhada. Essa situação decorre diretamente do sistema sucessório brasileiro, que prevê a transmissão automática da herança e a manutenção de seu estado indiviso até a realização da partilha.

A análise da composse entre herdeiros exige a compreensão de alguns institutos fundamentais do direito sucessório, especialmente o princípio da saisine, a indivisão da herança e a formação do condomínio hereditário. Esses elementos estruturam juridicamente a relação existente entre os sucessores e definem os limites do exercício da posse e da propriedade sobre os bens herdados.

3.1 Princípio da saisine

O princípio da saisine constitui um dos fundamentos estruturantes do direito sucessório brasileiro. De acordo com esse princípio, a herança transmite-se automaticamente aos herdeiros no momento da morte do autor da herança. Tal regra encontra previsão expressa no artigo 1.784 do Código Civil, segundo o qual "aberta a sucessão, a herança transmite-se, desde logo, aos herdeiros legítimos e testamentários" (Brasil, 2002).

A origem desse princípio remonta ao direito francês, no qual se estabeleceu a ideia de que os herdeiros sucedem imediatamente o falecido na titularidade de seus bens e direitos. A finalidade da regra consiste em evitar que o patrimônio permaneça sem titular após a morte do proprietário, garantindo continuidade às relações jurídicas e preservando a estabilidade patrimonial (Gonçalves, 2021; Venosa, 2022).

No direito brasileiro, a aplicação da saisine implica reconhecer que a transmissão da propriedade e da posse dos bens ocorre automaticamente no momento do falecimento do titular do patrimônio, independentemente da realização de inventário ou partilha. O inventário possui natureza declaratória e instrumental, destinando-se apenas à identificação do patrimônio hereditário e à posterior divisão entre os herdeiros.

Neste sentido, Gonçalves (2021), aduz que o princípio da saisine assegura que os herdeiros assumam imediatamente a titularidade da herança, ainda que de forma indivisa, garantindo a continuidade das relações patrimoniais do falecido. O autor ressalta que, com a abertura da sucessão, os herdeiros passam a exercer simultaneamente direitos sobre o patrimônio hereditário, mesmo antes da conclusão do inventário.

De forma semelhante, Venosa (2022) afirma que a transmissão automática da herança constitui mecanismo essencial para a preservação da segurança jurídica nas relações patrimoniais. Para o autor, a sucessão opera-se de pleno direito no momento do falecimento do titular do patrimônio, integrando imediatamente os bens ao patrimônio dos sucessores.

Farias e Rosenvald (2022) destacam que o princípio da saisine possui grande relevância prática no direito sucessório, pois estabelece que os herdeiros assumem não apenas a titularidade da herança, mas também a posse dos bens que compõem o patrimônio hereditário. Assim, todos os herdeiros passam a exercer conjuntamente poderes possessórios sobre os bens da herança.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça também reconhece os efeitos jurídicos decorrentes da aplicação do princípio da saisine. Nesse sentido, o Tribunal tem reconhecido que a herança é transmitida automaticamente aos herdeiros com a abertura da sucessão, formando-se entre eles uma comunhão hereditária que subsiste até a realização da partilha (Brasil, 2019).

Dessa forma, verifica-se que o princípio da saisine constitui elemento central para a compreensão das relações jurídicas que se estabelecem entre os herdeiros após o falecimento do autor da herança, especialmente no que se refere ao exercício da posse e à administração do patrimônio hereditário.

3.2 Indivisão da herança e condomínio hereditário

Com a abertura da sucessão e a aplicação do princípio da saisine, os herdeiros passam a ser titulares do patrimônio deixado pelo falecido. Entretanto, enquanto não ocorre a partilha dos bens, a herança permanece em estado de indivisão. Essa situação encontra previsão no artigo 1.791 do Código Civil, que estabelece que “a herança defere-se como um todo unitário, ainda que vários sejam os herdeiros” (Brasil, 2002).

A indivisão da herança significa que o patrimônio hereditário permanece juridicamente indivisível até a conclusão da partilha. Nesse período, os herdeiros

possuem apenas frações ideais do patrimônio, sem que haja individualização de bens específicos pertencentes a cada sucessor.

De acordo com Gonçalves (2021), a indivisão da herança gera uma forma particular de comunhão patrimonial denominada condomínio hereditário. Nesse regime, todos os herdeiros são coproprietários do patrimônio deixado pelo falecido, exercendo conjuntamente direitos sobre os bens integrantes da herança.

Venosa (2022) explica que, durante o estado de indivisão, nenhum herdeiro possui propriedade exclusiva sobre determinado bem do acervo hereditário. Cada sucessor detém apenas uma quota ideal sobre o patrimônio total da herança, que somente será individualizada após a realização da partilha.

Farias e Rosenvald (2022) ressaltam que o condomínio hereditário possui natureza transitória, pois sua finalidade consiste em preservar a integridade do patrimônio hereditário até que seja realizada a divisão entre os herdeiros. Assim, o estado de comunhão patrimonial subsiste apenas enquanto perdurar o processo de inventário e partilha.

A jurisprudência também reconhece essa característica do direito sucessório. Em decisão envolvendo ação de usucapião sobre imóvel integrante de herança, o Superior Tribunal de Justiça afirmou que a abertura da sucessão gera automaticamente uma situação de composse entre os herdeiros, que perdura até a realização da partilha dos bens (Brasil, 2019).

Assim, o estado de indivisão da herança constitui elemento fundamental para compreender a dinâmica das relações jurídicas entre herdeiros, especialmente no que se refere ao exercício da posse e à administração dos bens herdados.

3.3 Natureza jurídica da composse

A composse constitui uma modalidade de posse caracterizada pelo exercício simultâneo da posse por duas ou mais pessoas sobre um mesmo bem. No contexto do direito sucessório, a composse surge como consequência direta da indivisão da

herança e do condomínio hereditário estabelecido entre os herdeiros após a abertura da sucessão.

De acordo com Tartuce (2023), a composse ocorre quando diversos indivíduos exercem conjuntamente poderes possessórios sobre um bem, sendo que cada possuidor possui legitimidade para praticar atos de posse compatíveis com os direitos dos demais. No caso da sucessão hereditária, todos os herdeiros passam a exercer simultaneamente a posse dos bens integrantes da herança.

Gonçalves (2021) explica que a composse hereditária decorre diretamente do princípio da saisine e da indivisão da herança. Assim, a posse exercida por um herdeiro presume-se realizada também em benefício dos demais sucessores, não havendo, em regra, exclusividade no exercício da posse sobre os bens herdados.

Venosa (2022) acrescenta que a composse entre herdeiros caracteriza-se pela coexistência de múltiplos possuidores sobre o mesmo bem, sendo que cada herdeiro exerce sua posse em conformidade com os direitos dos demais coproprietários. Dessa forma, a posse exercida por um dos herdeiros não exclui automaticamente a posse dos demais.

Essa característica possui grande relevância jurídica, especialmente nos casos em que se discute a possibilidade de usucapião entre herdeiros. Em regra, a composse impede o reconhecimento da prescrição aquisitiva, pois não há exclusividade no exercício da posse. Contudo, a jurisprudência admite exceções quando um dos herdeiros passa a exercer posse exclusiva e com intenção de dono, afastando a situação de mera composse.

Nesse contexto, a doutrina civilista tem se dedicado a analisar os limites da composse hereditária e sua repercussão no exercício da posse. Segundo Gagliano e Pamplona Filho (2022), a composse pressupõe a coexistência harmônica de poderes possessórios entre os coproprietários, de modo que a atuação de um deles não pode, em regra, excluir ou restringir o exercício da posse pelos demais. Assim, a posse exercida por um herdeiro, enquanto não houver manifestação em sentido contrário, deve ser interpretada como decorrente da comunhão hereditária.

De forma complementar, a doutrina contemporânea tem destacado que a descaracterização da composse exige comportamento inequívoco do possuidor. Conforme aponta Souza (2020), em estudo acadêmico sobre o tema, a superação da composse hereditária somente se configura quando há atos claros e objetivos de exclusão dos demais herdeiros, não sendo suficiente a mera permanência no imóvel ou sua utilização isolada. Nesse sentido, exige-se a demonstração de que a posse deixou de ser exercida em nome da coletividade para assumir caráter individualizado.

Ainda sob a perspectiva doutrinária, Tartuce (2023) ressalta que a composse não impede, de forma absoluta, a modificação do exercício da posse ao longo do tempo, desde que haja alteração na intenção do possuidor e na forma de exercício dos poderes possessórios. Tal entendimento reforça a necessidade de análise concreta de cada caso, especialmente quando se discute a possibilidade de transformação da posse comum em posse exclusiva.

Dessa forma, a análise da natureza jurídica da composse revela-se essencial para compreender os limites do exercício da posse entre herdeiros e para delimitar as hipóteses em que pode ocorrer a aquisição da propriedade por usucapião no contexto das relações sucessórias.

Diante desse contexto, verifica-se que a composse entre herdeiros constitui consequência direta do princípio da saisine e da indivisão da herança, estabelecendo uma situação jurídica em que todos os sucessores exercem simultaneamente a posse sobre os bens integrantes do patrimônio hereditário. Tal característica revela-se especialmente relevante quando se analisa a possibilidade de aquisição da propriedade por usucapião no âmbito das relações sucessórias. Isso porque, em regra, a composse impede o reconhecimento da prescrição aquisitiva, uma vez que a posse exercida por um herdeiro presume-se realizada em benefício dos demais. Assim, para que seja juridicamente possível o reconhecimento da usucapião entre herdeiros, torna-se necessário demonstrar a ruptura dessa situação de composse, mediante o exercício de posse exclusiva, contínua e com *animus domini*.

Nesse sentido, a compreensão dos institutos sucessórios analisados neste capítulo constitui pressuposto fundamental para o estudo das hipóteses em que a usucapião pode ocorrer entre herdeiros, tema que será abordado no capítulo seguinte no qual serão examinados os requisitos jurídicos necessários para o reconhecimento da usucapião entre herdeiros.

4. USUCAPIÃO ENTRE HERDEIROS

A usucapião entre herdeiros constitui tema de elevada complexidade no direito civil, pois envolve a análise da compatibilidade entre a prescrição aquisitiva e o regime jurídico do condomínio hereditário. Como visto, com a abertura da sucessão, estabelece-se entre os herdeiros uma situação de composse, decorrente do princípio da saisine e da indivisão da herança, o que, em regra, impede o reconhecimento da usucapião.

Isso ocorre porque a posse exercida por um dos herdeiros presume-se realizada em benefício dos demais, inexistindo, a princípio, exclusividade no exercício da posse. Entretanto, a doutrina e a jurisprudência têm admitido, em hipóteses excepcionais, a possibilidade de aquisição da propriedade por usucapião no âmbito das relações sucessórias, desde que comprovada a ruptura da composse e o exercício de posse qualificada.

Nesse contexto, torna-se necessário analisar os requisitos específicos que permitem a configuração da usucapião entre herdeiros, especialmente no que se refere à posse exclusiva, ao *animus domini*, ao ônus da prova e aos critérios adotados pela doutrina e pela jurisprudência para o reconhecimento do instituto.

4.1 Posse exclusiva e *animus domini*

A posse exclusiva constitui elemento central para o reconhecimento da usucapião entre herdeiros. Diferentemente das hipóteses ordinárias de usucapião, nas quais basta a posse qualificada pelo decurso do tempo, no contexto sucessório exige-se a demonstração inequívoca de que o herdeiro exerceu a posse de forma exclusiva, afastando a presunção de composse inerente ao condomínio hereditário.

De acordo com os artigos 1.238 e 1.242 do Código Civil, a usucapião exige posse contínua, mansa, pacífica e com intenção de dono, pelo lapso temporal previsto em lei (Brasil, 2002). No entanto, quando se trata de herança indivisa, tais requisitos devem ser interpretados de forma mais rigorosa, uma vez que a posse exercida por um herdeiro é, em regra, compartilhada com os demais sucessores, em razão do princípio da saisine e da indivisão da herança.

Segundo Tartuce (2023), a caracterização da posse exclusiva depende da prática de atos incompatíveis com a condição de coproprietário, tais como o exercício exclusivo da administração do bem, a realização de benfeitorias sem anuência dos demais herdeiros e a exploração econômica individual do imóvel. Tais condutas evidenciam a intenção de exercer poderes típicos de proprietário de forma autônoma.

Farias e Rosenvald (2022) destacam que o *animus domini*, elemento subjetivo da posse, deve ser claramente demonstrado, não sendo suficiente a mera detenção do bem. Para os autores, é imprescindível que o herdeiro se comporte como verdadeiro titular do domínio, exercendo, de forma exclusiva, os poderes de uso, gozo e disposição do bem.

A doutrina contemporânea também reforça essa exigência ao destacar que a usucapião entre herdeiros depende da demonstração inequívoca da ruptura da composse. Conforme aponta Souza (2020), a configuração da prescrição aquisitiva no âmbito sucessório exige manifestação clara de exclusão dos demais sucessores, sendo insuficiente a simples permanência no imóvel ou sua utilização isolada.

Em complemento, estudos jurídicos recentes indicam que a caracterização da posse exclusiva deve ser analisada à luz da função social da posse e da efetividade das relações jurídicas, exigindo a demonstração de comportamento ativo do possuidor no sentido de afastar os demais herdeiros do exercício da posse. Nesse sentido, Gagliano e Pamplona Filho (2022) ressaltam que a exclusividade possessória não se presume, devendo ser comprovada por meio de atos concretos e inequívocos.

Dessa forma, verifica-se que a posse exclusiva e o *animus domini* constituem requisitos indispensáveis para o reconhecimento da usucapião entre herdeiros, exigindo prova robusta da ruptura da composse e da alteração qualitativa do exercício da posse.

4.2 Ônus da prova e critérios para reconhecimento

No âmbito da usucapião entre herdeiros, o ônus da prova assume papel fundamental, uma vez que cabe ao herdeiro interessado demonstrar o preenchimento de todos os requisitos legais, especialmente a posse exclusiva e a exclusão dos demais coproprietários.

Nos termos do artigo 373 do Código de Processo Civil, incumbe ao autor da ação o ônus de provar os fatos constitutivos de seu direito (Brasil, 2015). Assim, na ação de usucapião, é responsabilidade do requerente comprovar a posse qualificada pelo tempo, bem como os elementos específicos que caracterizam a exclusividade no contexto sucessório.

Segundo Gonçalves (2021), a prova da usucapião entre herdeiros deve ser analisada com rigor, sendo indispensável a demonstração de atos concretos que evidenciem a intenção de domínio exclusivo, tais como o pagamento de tributos, a realização de obras e a exploração econômica do bem.

Nesse sentido, a doutrina especializada destaca que não basta a inércia dos demais herdeiros para caracterizar a exclusão da posse. Conforme ensina Souza (2020), a ausência de oposição dos demais herdeiros não implica, por si só, renúncia aos direitos possessórios, sendo necessária a comprovação de comportamento ativo do possuidor no sentido de excluir os demais.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem reiterado esse entendimento. Em decisão recente, a Corte afirmou que o reconhecimento da usucapião entre herdeiros exige prova inequívoca da posse exclusiva, não sendo suficiente a mera utilização do bem de forma isolada (Brasil, 2024).

Além disso, o Tribunal tem destacado que a caracterização da usucapião depende da demonstração de publicidade da posse, de modo que os demais herdeiros tenham ciência da exclusividade e possam, se quiserem, exercer oposição (Brasil, 2024). Dessa forma, verifica-se que o ônus da prova na usucapião entre herdeiros é mais rigoroso do que nas hipóteses comuns, exigindo demonstração clara e inequívoca dos elementos caracterizadores da posse exclusiva.

4.3 Entendimentos doutrinário e jurisprudencial

A análise da usucapião entre herdeiros evidencia a existência de diferentes posicionamentos doutrinários quanto à sua admissibilidade. Parte da doutrina sustenta que a composse inerente ao condomínio hereditário impede o reconhecimento da usucapião, sob o argumento de que a posse exercida por um dos herdeiros presume-se realizada em benefício dos demais sucessores, inexistindo exclusividade possessória apta à configuração da prescrição aquisitiva. Nesse sentido, Pereira (2022) afirma que, enquanto perdurar o estado de indivisão da herança, subsiste entre os herdeiros uma comunhão possessória incompatível, em regra, com a aquisição originária da propriedade por usucapião.

Contudo, a posição majoritária admite a possibilidade da usucapião entre herdeiros, desde que demonstrada a ruptura da composse. Gonçalves (2021) afirma que, embora a regra seja a posse comum entre os sucessores, nada impede que, em situações excepcionais, um deles exerça posse exclusiva apta à aquisição da propriedade. No mesmo sentido, Tartuce (2023) sustenta que a usucapião entre herdeiros é juridicamente possível, desde que evidenciado comportamento incompatível com a condição de coproprietário, revelando o *animus domini*.

No âmbito jurisprudencial, o Superior Tribunal de Justiça consolidou entendimento no sentido de que o condomínio hereditário não impede, por si só, o reconhecimento da usucapião. No julgamento do Recurso Especial nº 1.631.859/SP, a Terceira Turma assentou que a posse inicialmente exercida em regime de composse pode se tornar exclusiva, desde que demonstrados atos inequívocos de oposição aos demais herdeiros, aptos a afastar a presunção de posse comum (Brasil, 2018).

No caso analisado no Recurso Especial n.º 1.631.859/SP, discutia-se a possibilidade de reconhecimento de usucapião por herdeira que permaneceu no imóvel por longo período após a abertura da sucessão, exercendo de forma exclusiva a administração do bem, realizando pagamentos de tributos e assumindo integralmente os encargos inerentes à propriedade. Os demais herdeiros não exerciam atos possessórios sobre o imóvel, circunstância que levou o STJ a reconhecer a possibilidade jurídica da usucapião, desde que devidamente comprovada a ruptura da composse hereditária.

Na fundamentação do referido julgado, o STJ destacou que a mera permanência no imóvel não configura posse exclusiva, sendo indispensável a comprovação de atos concretos que evidenciem o *animus domini* e a exclusão dos demais coproprietários, como administração isolada, pagamento exclusivo de encargos e oposição expressa aos demais herdeiros (STJ, 2017).

Por outro lado, a jurisprudência do próprio Superior Tribunal de Justiça também apresenta decisões em sentido restritivo, afastando o reconhecimento da usucapião quando não demonstrada de forma inequívoca a exclusividade da posse exercida pelo herdeiro. No julgamento do AgInt no AREsp n.º 2.355.307/SP, a Quarta Turma do STJ entendeu que a mera permanência do herdeiro no imóvel integrante do espólio, desacompanhada de atos concretos de exclusão dos demais sucessores, não é suficiente para descaracterizar a composse hereditária (Brasil, 2024).

A jurisprudência assentou que a caracterização da usucapião entre herdeiros exige demonstração inequívoca da posse exclusiva e do *animus domini*, não sendo suficiente a mera ocupação do imóvel por um dos sucessores (Brasil, 2024).

No âmbito dos tribunais estaduais, observa-se alinhamento com esse entendimento. O Tribunal de Justiça de São Paulo reconhece a possibilidade de usucapião entre herdeiros, desde que demonstrada a posse exclusiva. Nesse sentido:

O Tribunal de Justiça de São Paulo decidiu que “a composse entre herdeiros impede a usucapião, salvo quando demonstrada a posse exclusiva, com *animus domini*, por período suficiente” (São Paulo, 2019).

No caso apreciado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, discutia-se a pretensão de herdeiro que alegava exercer posse exclusiva sobre imóvel integrante do espólio familiar há vários anos. Contudo, o Tribunal entendeu que não ficou suficientemente demonstrada a exclusão dos demais herdeiros do exercício possessório, reconhecendo que a mera utilização individual do imóvel não descaracteriza automaticamente a composse decorrente do condomínio hereditário.

No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul entende que a usucapião entre herdeiros somente é possível quando comprovada a posse exclusiva, contínua e com *animus domini*, não sendo suficiente a mera permanência no imóvel (Brasil, 2018).

No julgamento do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, a controvérsia envolvia imóvel pertencente ao acervo hereditário ocupado por um dos sucessores após o falecimento do autor da herança. A Corte entendeu que, embora houvesse permanência prolongada no imóvel, não restou comprovada a prática de atos inequívocos de oposição aos demais herdeiros, razão pela qual não foram reconhecidos os requisitos necessários à usucapião.

Dessa forma, verifica-se que tanto a doutrina quanto a jurisprudência convergem no sentido de admitir a usucapião entre herdeiros em hipóteses excepcionais, condicionando seu reconhecimento à demonstração rigorosa dos requisitos legais, especialmente a posse exclusiva, o *animus domini* e a inequívoca exclusão dos demais herdeiros. Assim, o instituto revela-se compatível com o ordenamento jurídico brasileiro, desde que interpretado à luz da função social da propriedade e da efetividade das relações possessórias.

5. CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo do presente trabalho permite concluir que a usucapião entre herdeiros, embora não constitua a regra no ordenamento jurídico brasileiro, revela-se juridicamente possível em situações excepcionais, desde que rigorosamente demonstrados os requisitos legais exigidos para a configuração da prescrição aquisitiva.

Verificou-se que, com a abertura da sucessão, instaura-se automaticamente entre os herdeiros uma situação de composse, decorrente do princípio da saisine e da indivisão da herança, na qual a posse exercida por qualquer dos sucessores presume-se realizada em benefício de todos. Essa característica, em regra, impede o reconhecimento da usucapião, justamente pela ausência de exclusividade no exercício da posse.

Contudo, a doutrina e a jurisprudência têm admitido a superação dessa presunção quando comprovada a ruptura da composse, mediante o exercício de posse exclusiva, contínua, pública e com *animus domini*, aliado à inequívoca exclusão dos demais herdeiros do exercício possessório. Nesses casos, a posse deixa de ser comum e passa a assumir caráter individualizado, tornando-se apta à aquisição originária da propriedade.

Destacou-se, ainda, que o ônus da prova recai integralmente sobre o herdeiro que pleiteia a usucapião, exigindo-se demonstração robusta de atos concretos incompatíveis com a condição de coproprietário, tais como a administração exclusiva do bem, o pagamento de encargos, a realização de benfeitorias e a oposição aos demais sucessores. A mera inércia ou ausência de contestação dos outros herdeiros não é suficiente para caracterizar a exclusividade da posse.

No plano jurisprudencial, observou-se que o entendimento predominante, especialmente no âmbito do Superior Tribunal de Justiça e dos tribunais estaduais, é no sentido de admitir a usucapião entre herdeiros, desde que comprovados os requisitos legais e a efetiva ruptura da composse. Ao mesmo tempo, identificam-se decisões em sentido restritivo, que afastam o reconhecimento do instituto quando ausente prova inequívoca da exclusividade possessória, reforçando o caráter excepcional da medida.

Dessa forma, conclui-se que a usucapião entre herdeiros é compatível com o ordenamento jurídico brasileiro, desde que interpretada à luz da função social da propriedade, da segurança jurídica e da efetividade das relações possessórias. Trata-se, portanto, de mecanismo jurídico legítimo, porém condicionado à análise

rigorosa do caso concreto, de modo a evitar a violação dos direitos dos demais sucessores e a assegurar a adequada aplicação do instituto.

Por fim, destaca-se que o tema permanece relevante no cenário jurídico contemporâneo, especialmente diante da crescente judicialização de conflitos sucessórios, demandando constante aprimoramento interpretativo por parte da doutrina e da jurisprudência.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 09 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 09 mar. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial n. 2.355.307/SP. Relator: Ministro Raul Araújo. Quarta Turma. Julgado em 27 jun. 2024. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 01 jul. 2024. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 09 mar. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.301.989/RS.Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. Segunda Seção. Julgado em 12 mar. 2014. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 19 mar. 2014.Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 09 mar. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.631.859 - SP (2016/0072937-5). Relatora Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma, julgado em 22 de maio de 2018. *Diário da Justiça Eletrônico* (DJe), Brasília, DF, 29 mai. 2018. Disponível em: https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=83683554&tipo=5&nreg=201600729375&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20180529&formato=PDF&salvar=false. Acesso em: 09 mar. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.822.404/MG. Relator: Ministro Marco Aurélio Bellizze. Terceira Turma. Julgado em 2019. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF. Disponível em:<https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 09 mar. 2026.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de direito civil*: direitos reais. 14. ed. Salvador: JusPodivm, 2022.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de direito civil*: sucessões. 13. ed. Salvador: JusPodivm, 2022.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo curso de direito civil*: direitos reais. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil brasileiro*: direito das sucessões. 19. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil brasileiro*: direitos reais. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil: sucessões*. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 1001372-83.2017.8.26.0100. Relator: Des. Carlos Alberto Garbi. 10ª Câmara de Direito Privado. Julgado em 13 nov. 2019. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br. Acesso em: 09 mar. 2026.

SOUZA, Mariana Silva de. *A usucapião no contexto das relações sucessórias.* 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020. Disponível em:< https://repositorio.ufmg.br>. Acesso em: 09 mar. 2026.

TARTUCE, Flávio. *Manual de direito civil*: volume único. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

VENOSA, Silvio de Salvo. *Direito civil*: direitos reais. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

VENOSA, Silvio de Salvo. *Direito civil*: sucessões. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

ISSN 2764-7595

famig

LIBERTAS DIREITO.
ISSN 2764-7595 (on-line)

Faculdade de Engenharia de Minas Gerais / Faculdade Minas Gerais
Av. do Contorno, 10185 B - Prado, Belo Horizonte - MG, 30110-067
+55 31 99829-2020
www.famig.edu.br