

REVISTA DIGITAL DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

Vol. 11 - Ano III. abr. / jun. 2025

COORDENADORES:
Prof.º Valdeci Cunha
Prof.º Me. Dr. Francisco Odécio Sales
Prof.ª Ma. Dra. Karine Moreira Gomes Sales
Ma. Roberta Araújo Formighieri
Prof.º Machidovel Trigueiro Filho
Machidovel Trigueiro Filho

DOI: 10.56089/978-85-7872-752-9
ISBN: 978-85-7872-752-9
ISSN: 2965-2588



AUTORES

Ana Paula Maia Müller
Laura Lazzaron Leal
Machidovel Trigueiro Filho
Roberta Araújo Formighieri
Rodrigo Magalhães Siqueira Borges
Simone Rodrigues Miranda

COORDENADORES

Prof.º Valdeci Cunha
Prof.º Me. Dr. Francisco Odécio Sales
Prof.^a Ma. Dra. Karine Moreira Gomes Sales
Ma. Roberta Araújo Formighieri
Prof.º Machidovel Trigueiro Filho
Machidovel Trigueiro Filho

RDCJ

REVISTA DIGITAL DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

Vol. 11

Ano III. Nº 11. abr. / jun. 2025



**Fortaleza-CE
2025**

Esta obra está licenciada com uma Licença
[Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).



CONSELHO EDITORIAL:

Dr. Felipe Lima Gomes (Mestre e doutor pela UFC)
Prof. E Ma. Karine Moreira Gomes Sales (Mestra pela UECE)
Francisco Odécio Sales (Mestre pela UECE)
Mestranda Roberta Araújo Jacob
Dr. Francisco Dirceu Barro
Prof. Valdeci Cunha
Machidovel Trigueiro Filho

FICHA TÉCNICA:

Editor-chefe: Vanques de Melo
Diagramação: Vanques Emanuel
Capa: Vanderson Xavier
Produção Editorial: Editora DINCE
Revisão: Autores

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Revista Digital de Ciências Jurídicas. Vol. 11. abr. / jun. 2025. Trimestral
Fortaleza – Ceará. Editora DINCE, 2025 – 196p. Digital

DOI: [10.56089/978-85-7872-752-9](https://doi.org/10.56089/978-85-7872-752-9)

ISBN: [978-85-7872-752-9](https://www.cblservicos.org.br/isbn/pesquisa/)

ISSN: [2965-2588](https://portal.issn.org/)

Consulta ISSN: <https://portal.issn.org/>

Consulta DOI: <https://dx.doi.org/>

Consulta ISBN: <https://www.cblservicos.org.br/isbn/pesquisa/>

1. Direito – Periódico. 2. Artigos jurídicos. I. Temas diversos

NOTA DA EDITORA

As informações e opiniões apresentadas nesta obra são de **AUTORIA EXCLUSIVA DOS AUTORES** e de sua inteira responsabilidade.

A DIN.CE se responsabiliza apenas pelos vícios do produto no que se refere à sua edição, considerando a impressão e apresentação. Vícios de atualização, opiniões, revisão, citações, referências ou textos compilados são de responsabilidade de seu(s) idealizador (es).

Impresso no Brasil

Impressão gráfica: **DIN.CE**

CENTRAL DE ATENDIMENTO:

Tel.: (85) 3231.6298 / 9.8632.4802 (WhatsApp)
Av. 2, 644, Itaperi / Parque Dois Irmãos – Fortaleza/CE

Coordenadores

Roberta Araújo de Souza

Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR (2003). Especialista em Direito Constitucional e Processo Constitucional pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR (2006). Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Faculdade de Ciências e Tecnologia de Teresina - FACET (2021). Mestre em Direito Constitucional com ênfase em Direito Público pela Universidade de Fortaleza - PPGD UNIFOR (2022). Promotora de Justiça Substituta do Estado do Amapá (2022). Exerceu os cargos de Procuradora-Geral do Município de Bela Cruz/CE (2009-2010), Subprocuradora do Município de Acaraú/CE (2015), Procuradora-Geral do Município de Tamboril/CE (2010- 2015), Coordenadora Jurídica da Secretaria de Esportes do Estado do Ceará (2015-2017), Assessora Jurídica Parlamentar da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (2017-2022). Integrou, como sócia-administradora, o Escritório Freitas e Araújo Advocacia e Consultoria Municipal, onde atuou como advogada especialista em Direito Público por 16 anos (2006-2022), prestando assessoria a Prefeituras Municipais, Câmaras Legislativas e outros órgãos públicos no Estado do Ceará. Foi Tesoureira da Comissão de Estudos Municipais da OAB/CE (2007-2008), Conselheira Estadual da OAB/CE (2019-2022) e Presidente da Comissão de Assuntos Legislativos da OAB/CE (2019-2022). É membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Direitos Culturais - GEPDC/PPGD/UNIFOR. Membro do corpo editorial da Editora DINCE. Autora de livros na área do Direito. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público, Administração Pública, e atuação nos temas que lhes são correlatos, principalmente, no Direito Administrativo, Direito Constitucional, Direitos Difusos e Coletivos, Processo Coletivo e Direito Eleitoral.

Machidovel Trigueiro Filho

Atualmente é pesquisador na área de Direito Econômico com ênfase em Agências Reguladoras, CADE, Direito Regulatório e Direito Digital. Pós Doutor na área de Direito Econômico Regulatório pela USP-São Paulo, com trabalho final premiado. Professor Associado 3 da Universidade Federal do Ceará (UFC). Foi Chefe do Departamento de Direito Público na Faculdade de Direito-FADIR durante os últimos 4 anos, havendo encerrado seu mandato em 2023, quando foi eleito pelos seus pares VICE-DIRETOR da Faculdade de Direito da UFC, cargo que exerce atualmente. Atua profissionalmente nas seguintes áreas: Direito da Econômico e de Regulação, Direito Digital (IA), Direito do Petróleo e Direito Empresarial. Professor da UFC há 26 anos, hoje titular da disciplina das Direito Econômico, Direito do Petróleo e Direito Digital. Ingressou na vida profissional aos 15 anos, como menor aprendiz (estagiário) no Banco do Brasil. Graduiu-se em Direito em 1999 pela Universidade Federal do Ceará (UFC) com a distinção acadêmica "Magna Cum Laude". Possui Mestrado e Doutorado em Direito no exterior. Sua Tese foi premiada e obteve nota máxima, sendo ainda agraciada com a honraria "Sobresaliente Cum Laude", por unanimidade da banca avaliadora, no ano de 2010, na área de Direito Regulatório. Antes desse Mestrado e Doutorado em Direito realizados no exterior, concluiu na UFC (CAEN), o Mestrado em Economia e na UECE (CESA), o Mestrado em Administração de Empresas, cursos que também possui graduação. Em seu período no exterior, foi bolsista e pesquisador do CNPQ. Foi aprovado em diversos concursos públicos no Brasil. Também é Procurador do Município de Aquiraz licenciado. Tem também especialização em Finanças Internacionais pelo IBMEC - Rio de Janeiro. Já ensinou nos Programas de Pós-Graduações da UECE, Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Universidade do Distrito Federal- Brasília (AEUDF), Escola Superior da Magistratura (ESMEC) e Escola Superior do Ministério Público (EMP), entre outras, além de ter ministrado palestras em diversos órgãos públicos e inúmeras instituições de ensino pelo Brasil, com participação ainda em diversos simpósios e seminários pelo Brasil e exterior em temas relacionados ao Direito Econômico, Economia da Regulação, Agências Reguladoras, Direito do Petróleo e Direito Digital. Participa como membro vários institutos ligados a Regulação Econômica e ao Direito Digital. Integra também a Comissão Especial de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito da OAB

de São Paulo e o Conselho Editorial de diversas Revistas acadêmicas, como membro efetivo. É consultor externo da Comissão de Direito da Tecnologia da Informação (CDTI) da OAB-Ordem dos Advogados do Brasil. Com vasta produção intelectual e acadêmica, escreveu inúmeros artigos científicos e 11 (onze) livros, sendo os quatro últimos sobre Direito Econômico, Agências Reguladoras, Direito das Startups e Direito Digital, área que dedicou suas pesquisas nos últimos anos nos Estados Unidos, como Pós Doutor, nas Universidades da Florida (FIU) e em Stanford (Califórnia). Possui marcas e patentes registradas no Brasil, no Instituto Nacional de Propriedade Intelectual - INPI havendo sido (maio/2020) registrado um invento (aplicativo/programa APP) vinculado a Startup MEMEMORIA (mememoria.com). Pelo invento, foi agraciado no Brasil com o Prêmio Empreendedor Digital do ano de 2020, pela Associação Nacional das Startups - ANS e pela STARTUP BRASIL, na categoria INOVAÇÃO, numa área inédita que está aliada ao conjunto de tecnologias de memórias aplicado na Startup. É apreciador das plantas e dos animais e encontra-se envolvido em atividades de filantropia, na manutenção de um orfanato de crianças e ajuda aos asilos de idosos em seu Estado (Ceará-Brasil).

Brenda Albuquerque de Souza

Bacharela em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco. Pós-graduada em Direito Público pela Universidade Estácio de Sá. Delegada de Polícia Civil do Estado de Sergipe

Jacqueson Ferreira Alves dos Santos

Graduado em direito pela Universidade Federal do Maranhão. Pós-graduado em Processo Penal pelo instituto DAMÁSIO/SP. Delegado de Polícia Civil do Estado do MA. aprovado em concurso público para o cargo de Promotor de Justiça do Ministério público do estado do Ceará.

Karine Moreira Gomes Sales

Professora efetiva da Rede Estadual de Ensino (SEDUC-CE). Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (UECE). Mestra em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE); especialista em Gestão Educacional e Práticas Pedagógicas pela Universidade Cândido Mendes (UCAM); Pós-graduanda em Intervenção ABA para autismo e deficiência intelectual pelo CBI of MIAMI-Estados Unidos; Bacharel e Licenciada em Ciências Sociais pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Tem experiência na área de Políticas Públicas em Educação, com ênfase em Avaliação Educacional, atuando principalmente nos seguintes temas: Avaliação Institucional, Avaliação Ensino-aprendizagem, Sociologia, Antropologia, Gestão Escolar e Análise do Comportamento Aplicado (ABA) para autismo e deficiência intelectual. Membro do corpo editorial das editoras Atena, DINCE e InVivo. Autora de livros na área de Ciências Sociais, Políticas Públicas e Educação. (Texto informado pelo autor).

Apresentação

A Revista Digital de Ciências Jurídicas – RDCJ surgiu com uma proposta ousada e inovadora: apresentar temáticas de elevada relevância para o universo jurídico, voltadas aos operadores do Direito e às diversas correntes do pensamento jurídico e social. Seu objetivo é estabelecer uma comunicação acessível, expressa em linguagem clara e cotidiana, por meio de artigos, entrevistas, análises legislativas, comentários jurisprudenciais, opiniões especializadas e demais publicações pertinentes ao campo jurídico. Essa proposta é especialmente voltada àqueles que se dedicam ao estudo, à pesquisa e ao debate das questões relacionadas ao Direito e à Justiça, sob as perspectivas da legalidade, legitimidade e licitude que regem o ordenamento jurídico e a vida em sociedade.

É, portanto, com imensa satisfação que apresentamos a todos os leitores, autores e ao público em geral mais uma edição desta relevante e enriquecedora **Revista Digital de Ciências Jurídicas**. Sua missão vai além da pluralidade temática: ao promover discussões que transitam pela filosofia, pelas ciências jurídicas e pela prática profissional do Direito no ambiente digital, a RDCJ fomenta reflexões profundas entre aqueles que vislumbram e constroem uma sociedade livre, democrática, desenvolvida e constitucionalmente orientada, alicerçada nos princípios da igualdade, da justiça e da não discriminação.

Trata-se de uma publicação eletrônica, de periodicidade trimestral, disponibilizada por meio da plataforma <https://dince2editora.com/revistas>. Seu conteúdo contempla abordagens técnicas e científicas sobre os mais diversos temas relacionados à realidade jurídica nacional e internacional, refletindo os paradigmas contemporâneos que fundamentam os princípios normativos das ciências jurídicas e sociais, bem como sua filosofia aplicada, especialmente no contexto do Direito brasileiro.

Sob a coordenação de destacados profissionais do Direito e da Educação – Prof. Valdeci Cunha, Prof. Me. Dr. Francisco Odécio Sales, Prof.^a Ma. Dra. Karine Moreira Gomes Sales e Ma. Roberta Araújo Jacob –, entre outros renomados colaboradores, a **RDCJ** se propõe a preencher uma lacuna ainda presente no cenário editorial do Ceará e do Brasil. Busca atender às demandas de estudantes, docentes, escritórios jurídicos, candidatos a concursos públicos que exigem a elaboração de trabalhos técnicos, magistrados, membros do Ministério Público e demais profissionais da área, os quais carecem, atualmente, de uma plataforma periódica adequada para a divulgação de suas produções científicas, como artigos, teses, monografias e estudos afins.

Assim, reafirmamos o compromisso da **Revista Digital de Ciências Jurídicas** com a promoção do conhecimento, a valorização do pensamento crítico e o fortalecimento da comunidade jurídica por meio da publicação de conteúdos relevantes, acessíveis e comprometidos com os ideais do Direito e da Justiça.

A Revista Digital de Ciências Jurídicas tem a satisfação de anunciar o lançamento de seu **11º volume**, correspondente ao 2º trimestre de 2025, reafirmando seu compromisso institucional com a promoção da educação jurídica e a disseminação do conhecimento científico.

Esta edição reúne artigos pautados por sólidos fundamentos doutrinários, que abordam, com rigor analítico e profundidade crítica, temas contemporâneos discutidos por profissionais de reconhecida excelência na área do Direito.

Desde sua criação, a Revista tem se mantido fiel à sua missão editorial, acompanhando de forma atenta as transformações sociais que repercutem no campo jurídico e contribuindo de maneira relevante para o fortalecimento do debate acadêmico. Seu percurso é marcado pela busca contínua pela excelência científica e pela valorização permanente do saber jurídico.

O Corpo Editorial, integrado por juristas de notório saber, reafirma seu compromisso com a produção e a difusão do conhecimento, conduzindo esta publicação segundo os valores fundamentais que orientam o ensino e a pesquisa jurídica. Ressalta-se, ainda, a valiosa contribuição dos autores e coordenadores desta edição, cuja dedicação, sob a criteriosa orientação de mestres experientes, enriquece a coletânea e proporciona ao leitor uma experiência acadêmica de elevado nível.

Publicada semestralmente em formato eletrônico, a Revista Digital de Ciências Jurídicas tem como missão ampliar o acesso à produção científica de excelência no campo jurídico,

alcançando um público cada vez mais plural, engajado e comprometido com o desenvolvimento do Direito.

Convidamos todos os leitores a integrarem ativamente esta trajetória editorial, não apenas como destinatários do conhecimento, mas como agentes na construção coletiva e crítica do pensamento jurídico contemporâneo.

Vanques de Melo
Editor-chefe

Sumário

Ana Paula Maia Müller

INVENTÁRIO EXTRAJUDICIAL: Reflexões Práticas e Mudanças
Necessárias..... **17**

Laura Lazzaron Leal

DANOS CAUSADOS AOS ALUNOS PELO MAU USO DOS
EQUIPAMENTOS DAS ACADEMIAS DE GINÁSTICA: UMA
ANÁLISE DA RESPONSABILIDADE CIVIL À LUZ DO SISTEMA
JURÍDICO BRASILEIRO **53**

Machidovel Trigueiro Filho

DIREITO E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA PRÁTICA: DESAFIOS
ATUAIS E PERSPECTIVAS PARA O FUTURO..... **71**

Roberta Araújo Formighieri

A INFLUÊNCIA DOS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS NA
EVOLUÇÃO PROTETIVA DOS SÍTIOS ARQUEOLÓGICOS
BRASILEIROS..... **115**

Rodrigo Magalhães Siqueira Borges

O USO DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO EM ATIVIDADES DE
FISCALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS..... **87**

Simone Rodrigues Miranda

DA VIOLAÇÃO DA HONRA E DA IMAGEM DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA E DO DIREITO À INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS
..... **147**

Simone Rodrigues Miranda

JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE, RESERVA DO POSSÍVEL E
FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS NÃO INCORPORADOS AO
SUS: ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA RECENTE DO STF E DO
STJ 173

INVENTÁRIO EXTRAJUDICIAL: Reflexões Práticas e Mudanças Necessárias

*EXTRAJUDICIAL INVENTORY:
PRACTICAL REFLECTIONS AND NECESSARY CHANGES*

Ana Paula Maia Müller¹

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO. 2 POSSIBILIDADE DE REALIZAÇÃO DE INVENTÁRIO EXTRAJUDICIAL. 3 EVOLUÇÃO DAS HIPÓTESES DE CABIMENTO DO INVENTÁRIO EXTRAJUDICIAL. 4 ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA RESOLUÇÃO Nº 452/2022 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

RESUMO

Trata o presente artigo acerca do inventário extrajudicial e suas nuances no contexto brasileiro atual. Previsto pela Lei nº 11.441/2007, o instituto visa a desjudicializar demandas cotidianas que podem ser solucionadas sem a intervenção do Poder Judiciário.

¹ Ana Paula Maia Müller, graduada em direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pós-graduanda em Direito de Família e Sucessões pela Fundação Escola Superior do Ministério Público. Advogada. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7621861392921115>. E-mail: anapmaiam@hotmail.com.

No entanto, apesar de estar previsto no Código de Processo Civil, o inventário extrajudicial encontra limitações no que tange à sua aplicabilidade prática, o que restringe sobremaneira o seu alcance. O objetivo do presente trabalho foi analisar essas limitações, apresentar alterações doutrinárias, jurisprudenciais e legislativas que vêm flexibilizando-as, e tecer algumas críticas e/ou sugestões quanto à normativa hodierna do inventário extrajudicial. Nesse contexto, analisa-se a atual Resolução nº 452/2022 do Conselho Nacional de Justiça, como uma forma de expandir a aplicabilidade do método consensual de partilha. Este estudo empregou o método hipotético-dedutivo, a partir da análise bibliográfica, doutrinária, legislativa e jurisprudencial acerca do tema abordado. Conclui-se que o inventário extrajudicial é instituto promissor, com grandes perspectivas de tornar o procedimento da partilha de bens mais célere e menos custoso, devendo ter sua aplicabilidade prática difundida, através da atualização jurídica, a fim de superar os obstáculos que o limitam.

Palavras-chave: Inventário. Inventário Extrajudicial. Resolução nº 452/2022 CNJ.

ABSTRACT

This article deals with the extrajudicial inventory and its nuances in the current Brazilian context. Provided for by Law No. 11,441/2007, the institute aims to de-judicialize everyday demands that can be resolved without the intervention of the Judiciary. However, despite being provided for in the Code of Civil Procedure, the extrajudicial

inventory has limitations in terms of its practical applicability, which greatly restricts its scope. The objective of this study was to analyze these limitations, present doctrinal, jurisprudential and legislative changes that have been making restrictions more flexible, and make some criticisms and/or suggestions regarding the current regulations of the extrajudicial inventory. In this context, the current Resolution nº 452/2022 of the National Council of Justice is analyzed as a way to expand the applicability of the consensual method of sharing. This study used the hypothetical-deductive method, based on bibliographic, doctrinal, legislative and jurisprudential analysis on the topic addressed. It is concluded that the extrajudicial inventory is a promising institute, with great prospects for making the asset sharing procedure faster and less costly, and its practical applicability should be disseminated, through legal updating, in order to overcome obstacles that limit it.

Keywords: Inventory. Extrajudicial Inventory. Resolution 452/2022 of National Council of Justice.

1 INTRODUÇÃO

A morte determina o fim da existência da pessoa natural², além de ensejar a abertura da sucessão e a transmissão da herança

² Art. 6 ºA existência da pessoa natural termina com a morte; presume-se esta, quanto aos ausentes, nos casos em que a lei autoriza a abertura de sucessão definitiva.

aos herdeiros legítimos e testamentários³, conforme dispõe o princípio da *saisine*, corolário do Direito das Sucessões. O inventário é o procedimento por meio do qual são apurados, descritos e partilhados os bens componentes da universalidade que compõe a herança.⁴ Inventariar, no sentido jurídico da palavra, significa apurar, arrecadar e nomear bens deixados pelo falecido.⁵

O Código de Processo Civil de 1973 previu, em sua redação originária, apenas o inventário judicial. A Lei 11.441/2007 foi responsável por acrescentar, ao diploma processual civil, a possibilidade de realização de inventário extrajudicial. Atualmente, o Código de Processo Civil de 2015 estabelece, nos artigos 610 a 673, as duas espécies de inventário: judicial, que pode se dar por meio de inventário litigioso ou de arrolamento sumário ou sumaríssimo; e extrajudicial.⁶

O procedimento de inventário judicial é amplamente predominante na prática atual brasileira. No entanto, a despeito de ter sido fixado o prazo de 12 meses para finalização do processo de inventário⁷, tal marco temporal, na grande maioria das vezes, não é

³ Art. 1.784. Aberta a sucessão, a herança transmite-se, desde logo, aos herdeiros legítimos e testamentários.

⁴ ROSA, Conrado Paulino da; RODRIGUES, Marco Antônio. **Inventário e Partilha: teoria e prática**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 327.

⁵ OLIVEIRA, Euclides de; AMORIM, Sebastião. **Inventário e Partilha: teoria e prática**. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 319.

⁶ ROSA, Conrado Paulino da; RODRIGUES, Marco Antônio. **Inventário e Partilha: teoria e prática**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 327-328.

⁷ Art. 611. O processo de inventário e de partilha deve ser instaurado dentro de 2 (dois) meses, a contar da abertura da sucessão, ultimando-se nos 12 (doze) meses subsequentes, podendo o juiz prorrogar esses prazos, de ofício ou a requerimento de parte.

observado. Um singelo exemplo ocorre quando há inúmeros herdeiros para serem citados e essa fase, por si só, ultrapassa o limite processual previsto.

Processos com mais de décadas de duração, sem previsão de finitude, somados às milhares de demandas que tramitam no contexto do Poder Judiciário, fizeram urgir a necessidade de estabelecimento de um procedimento simplificado. Dessa forma, em razão da morosidade do procedimento judicial de partilha de bens, há a oportunidade de optar pela realização do inventário extrajudicial, regulamentado, conforme mencionado, pela Lei 11.441/2007 e pela Resolução nº 35/2007 do Conselho Nacional de Justiça.

Apesar da previsão legal de inventário extrajudicial, na prática, tal instituto encontra diversas limitações que restringem, em muito, a sua aplicabilidade. Pode-se citar as exigências de não haver testamento, nem menores ou incapazes envolvidos. A doutrina, a jurisprudência e a legislação vêm flexibilizando tais restrições, a fim de difundir a aplicação do instituto em comento. Nesse ínterim, a Resolução nº 452/2022 surge como uma inovação que visa a facilitar a concretização do inventário extrajudicial, a fim de garantir a consecução de seu objetivo primordial: efetuar a partilha de bens com celeridade e eficiência.

A primeira seção do presente trabalho trata da possibilidade de realização de inventário extrajudicial, seu procedimento e suas nuances. A segunda, por sua vez, trata acerca da evolução das

hipóteses de cabimento do inventário extrajudicial no contexto brasileiro. A terceira seção trata especificamente da recente Resolução nº 452/2022 do Conselho Nacional de Justiça, que promoveu alterações no procedimento do inventário extrajudicial, de forma a otimizar a aplicação prática do instituto em análise.

Por meio do método hipotético-dedutivo, buscou-se analisar o procedimento do inventário extrajudicial e suas restrições práticas, bem como apresentar as evoluções teóricas, jurisprudenciais e legislativas acerca do tema em comento. Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo tecer considerações acerca da inovação prevista no corrente ano, a fim de sustentar a difusão da aplicabilidade prática do inventário extrajudicial.

2 POSSIBILIDADE DE REALIZAÇÃO DE INVENTÁRIO EXTRAJUDICIAL

A Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XXXV⁸, garante o direito fundamental do acesso à justiça. Nesse contexto, quando se busca a tutela do Estado, espera-se uma resposta rápida e eficiente, que nem sempre é assegurada pelo Poder Judiciário.

⁸ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

Conforme mencionado, o inventário, por força da Lei 11.441/2007, deixou de ser exclusivamente judicial, passando a admitir a opção pela forma extrajudicial. Essa possibilidade não é inovação brasileira, visto que já existia em outros ordenamentos jurídicos, tais como no direito civil francês⁹, português¹⁰ e italiano, entre outros.

O inventário extrajudicial é perfectibilizado por meio de escritura pública de inventário e partilha, por ato do Tabelião de Notas¹¹. Advinda de procedimento administrativo, é o documento hábil para qualquer ato de registro civil e imobiliário, para a transferência de bens e direitos, bem como para promoção de todos os atos necessários ao levantamento de valores depositados em instituições financeiras¹². Sua lavratura exige a presença de advogado ou de defensor público, que pode ser um único em comum para todas as partes, ou diferentes para cada uma delas, dispensada a procuração, não dependendo de homologação judicial. O tabelião, dotado de fé pública nas suas declarações, cumpre múnus público, que recebe por delegação estatal, não sendo mero executor da vontade dos herdeiros e de seus

⁹ Art. 819 do Código Civil francês: “Si tout lês héritiers sont présents et capables, le partage peut être fait dans la forme et par tel acte que les parties jugent convenables.”

¹⁰ Art. 2101º, I, do Código Civil português: “1. A partilha pode fazer-se extrajudicialmente, quando houver acordo de todos os interessados, ou por inventário judicial nos termos prescritos na lei de processo.”

¹¹ OLIVEIRA, Euclides de; AMORIM, Sebastião. **Inventário e Partilha**: teoria e prática. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 451.

¹² MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Curso de Processo Civil**: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados. 3. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 226.

advogados. Cumpre, portanto, uma função de acesso à solução justa no inventário e partilha extrajudiciais.¹³

No procedimento cartorário, é obrigatória, assim como no inventário judicial, a nomeação de interessado para representar o espólio, com poderes de inventariante, no cumprimento de obrigações ativas ou passivas pendentes, mas sem a necessidade de observância da ordem prevista no art. 617 do CPC¹⁴. No encargo da administração provisória dos bens, o inventariante tem a responsabilidade de acessar as fontes de informação, como bancos, repartições públicas e outros órgãos ou pessoas que detenham bens, documentos ou dados relacionados ao autor da herança e que devam ser levados ao inventário.¹⁵ A figura do inventariante também é importante para cumprimento de encargos do espólio depois de lavrada a escritura pública, como sucede em casos de levantamento de dinheiro, recebimento de créditos pelo

¹³ ROSA, Conrado Paulino da; RODRIGUES, Marco Antônio. **Inventário e Partilha: teoria e prática**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 366.

¹⁴ Art. 617 O juiz nomeará inventariante na seguinte ordem: I - o cônjuge ou companheiro sobrevivente, desde que estivesse convivendo com o outro ao tempo da morte deste; II - o herdeiro que se achar na posse e na administração do espólio, se não houver cônjuge ou companheiro sobrevivente ou se estes não puderem ser nomeados; III - qualquer herdeiro, quando nenhum deles estiver na posse e na administração do espólio; IV - o herdeiro menor, por seu representante legal; V - o testamenteiro, se lhe tiver sido confiada a administração do espólio ou se toda a herança estiver distribuída em legados; VI - o cessionário do herdeiro ou do legatário; VII - o inventariante judicial, se houver; VIII - pessoa estranha idônea, quando não houver inventariante judicial. Parágrafo único. O inventariante, intimado da nomeação, prestará, dentro de 5 (cinco) dias, o compromisso de bem e fielmente desempenhar a função.

¹⁵ OLIVEIRA, Euclides de; AMORIM, Sebastião. **Inventário e Partilha: teoria e prática**. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 466.

espólio, transferência de cotas societárias, venda de ações, transferência da titularidade de veículo, dentre outros.¹⁶

Assim como na modalidade judicial, devem ser arrolados todos os bens deixados pelo falecido, com a respectiva documentação, bem como devem ser juntadas as certidões negativas de débitos fiscais. Ademais, da mesma forma, deve haver o recolhimento do imposto de transmissão causa mortis, feito em momento antecedente à partilha e à lavratura da escritura, com a juntada da guia recolhida.

Além disso, é possível a realização de sobrepartilha extrajudicial, bem como de escritura de retificação de partilha em caso de erros. Ademais, em nome do direito fundamental de acesso à justiça, caso algum dos herdeiros ou terceiro se sinta lesado pela escritura de partilha extrajudicial, nada impede que ingresse no Judiciário, propondo ação para invalidação do ato notarial e até mesmo buscando reparação de perdas e danos.¹⁷ A existência de credores do espólio não impede a realização de inventário e partilha por escritura pública, já que o credor poderá haver diretamente os seus direitos mediante acordo com os herdeiros, ou constará da escritura para oportuno recebimento do crédito reconhecido pelos demais interessados.¹⁸

¹⁶ OLIVEIRA, Euclides de; AMORIM, Sebastião. **Inventário e Partilha**: teoria e prática. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 466.

¹⁷ ROSA, Conrado Paulino da; RODRIGUES, Marco Antônio. **Inventário e Partilha**: teoria e prática. 2. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 369.

¹⁸ OLIVEIRA, Euclides de; AMORIM, Sebastião. **Inventário e Partilha**: teoria e prática. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 463-464.

Cabe aos Estados fixar por lei os emolumentos cartorários para a celebração de escrituras públicas de inventário e partilha. Seu valor deve corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados pelo cartório, conforme a legislação local, evitando que haja excessiva oneração das partes interessadas, em confronto com o que teriam de suportar no caso de preferência por inventário judicial.¹⁹

É possível, também na esfera notarial, a obtenção da gratuidade para a realização da escritura, bastando aos interessados declarar a impossibilidade de arcar com os emolumentos, ainda que estejam assistidos por advogado constituído²⁰. Ademais, há flexibilidade quanto ao local para a celebração da escritura pública, que pode ser feita em qualquer tabelionato de notas, não havendo exigência de competência conforme o foro do domicílio do autor da herança, como há no inventário judicial.²¹ A escritura pública terá a mesma força e produzirá os mesmos efeitos da sentença judicial correspondente, e visa a facilitar, a baratear e a simplificar o procedimento.²²

¹⁹ OLIVEIRA, Euclides de; AMORIM, Sebastião. **Inventário e Partilha: teoria e prática**. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 472.

²⁰ Art. 7º Para a obtenção da gratuidade de que trata a Lei no 11.441/07, basta a simples declaração dos interessados de que não possuem condições de arcar com os emolumentos, ainda que as partes estejam assistidas por advogado constituído.

²¹ Art. 1º Para a lavratura dos atos notariais de que trata a Lei no 11.441/07, é livre a escolha do tabelião de notas, não se aplicando as regras de competência do Código de Processo Civil.

²² CARVALHO, Luiz Paulo Vieira de. **Direito das Sucessões**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2015, p. 888.

A modalidade extrajudicial é cabível na hipótese em que todos os herdeiros são capazes e concordes quanto à partilha a ser realizada. Caso contrário, deve ser ajuizada ação para processamento do inventário judicial. Dessa forma, denota-se que o inventário extrajudicial tem aplicação restrita no ordenamento jurídico brasileiro, na medida em que é restringido pelos requisitos exigidos para a celebração da escritura pública de partilha: inexistência de testamento; partes capazes e presentes (ou representadas); acordo entre as partes; assistência de advogado ou defensor público; recolhimento de tributos; lavratura de escritura pública de inventário e partilha pelo tabelião; e assinatura da escritura pelas partes ou representantes, advogado e tabelião.

Portanto, todos os interessados devem ser capazes e devem estar de acordo em fazer o inventário e a partilha extrajudicialmente, porque, se houver interessado incapaz, ou a discordância de um deles, o inventário deverá ser processado necessariamente pela via judicial. Da mesma forma, não pode haver testamento, porque, se houver, o inventário e a partilha serão processados necessariamente com a intervenção do Poder Judiciário.²³ Preenchidos os requisitos, trata-se de faculdade das partes optar pela realização do inventário judicial ou extrajudicial. Se instaurado o procedimento perante o Judiciário, é possível solicitar, a qualquer momento, a suspensão do processo ou a desistência da via judicial

²³ ALVIM, J. E. Carreira. **Ação de inventário e partilha**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016, p. 23.

para realização do ato na esfera extrajudicial, desde que cumpridos os referidos pressupostos.

Regulamentado pela Resolução nº 35 de 2007 do Conselho Nacional de Justiça, com base na Lei nº 11.441/2007, o inventário extrajudicial se insere na tendência de desjudicialização de atos jurídicos que não precisam de intervenção obrigatória do Poder Judiciário, como forma de lhes conferir economia de esforços, assegurando o acesso à justiça de maneira mais eficaz.²⁴ Nas palavras de Zeno Veloso:

Não há nenhum exagero em afirmar que a Lei nº 11.441/2007 foi de extrema importância, introduziu um avanço notável, representou verdadeiro marco no Direito brasileiro, porque facultou aos interessados adotar um procedimento abreviado, simplificado, fora do Poder Judiciário, sem burocracia, sem intermináveis idas e vindas. O cidadão passou a ter razoável certeza do momento em que começa e da hora em que acaba o procedimento, a solução de seu problema. E isso é fundamental, sobretudo quando se trata de superar a crise dolorosa e aguda na relação familiar.²⁵

²⁴ ROSA, Conrado Paulino da; RODRIGUES, Marco Antônio. **Inventário e Partilha: teoria e prática**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 365-366.

²⁵ VELOSO, Zeno. Separação, extinção de união estável, divórcio, inventário e partilha consensuais, de acordo com o novo CPC. **35º Encontro Regional dos Oficiais do Registro de Imóveis**, 2016. Disponível em: <https://www.irib.org.br/files/obra/Artigo-BIR-Zeno-Veloso-Goiania-Regional.pdf>. Acesso em 23 out. 2022.

O inventário extrajudicial, portanto, tem como principais objetivos a celeridade e a diminuição da burocracia, favorecendo a desjudicialização das contendas cíveis.²⁶ Há de se proporcionar aos cidadãos a possibilidade de resolução de pendências de forma rápida e eficiente, por meio da conciliação e do entendimento, deixando para o Judiciário apenas as pendências mais complexas, sem acordo.²⁷

3 EVOLUÇÃO DAS HIPÓTESES DE CABIMENTO DO INVENTÁRIO EXTRAJUDICIAL

A despeito dos requisitos previstos no diploma processual civil quanto à aplicabilidade prática do inventário extrajudicial, a jurisprudência, a doutrina e a legislação cartorária vêm evoluindo no sentido de flexibilizar os requisitos exigidos para a realização da partilha por meio de escritura pública.

Primeiramente, no que tange à exigência de inexistência de testamento, Conrado Paulino da Rosa menciona situações em que o testamento não dispõe sobre questões patrimoniais, não havendo justificativa para a obrigatoriedade de realização do inventário

²⁶ TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Direito das Sucessões**. 15. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 650.

²⁷ OLIVEIRA, Euclides de; AMORIM, Sebastião. **Inventário e Partilha: teoria e prática**. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 452.

judicialmente. Ademais, sustenta que, diante do direito de acesso à justiça como um direito à solução justa para o conflito de interesses, mesmo existindo testamento, é possível a celebração de escritura pública de partilha extrajudicial, desde que tenha sido realizado o procedimento judicial de cumprimento de testamento.²⁸ No mesmo sentido, Flávio Tartuce:

Com o devido respeito, a minha opinião sempre foi no sentido de que os diplomas legais que exigem a inexistência de testamento para que a via administrativa do inventário seja possível devem ser mitigados, especialmente nesses casos em que os herdeiros são maiores, capazes e concordam com esse caminho facilitado, havendo prévio processamento de abertura do testamento na via judicial.²⁹

A superação desse requisito já vem desde 2014, oportunidade na qual o Colégio Notarial do Brasil aprovou, no XIX Congresso Brasileiro, enunciado que estabelece que “é possível o inventário extrajudicial ainda que haja testamento, desde que previamente registrado em Juízo ou homologado posteriormente perante o Juízo competente”. Da mesma forma, na VII Jornada de Direito Civil promovida pelo Conselho da Justiça Federal de 2015, foi aprovado

²⁸ ROSA, Conrado Paulino da; RODRIGUES, Marco Antônio. **Inventário e Partilha: teoria e prática**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 372.

²⁹ TARTUCE, Flávio. Inventário extrajudicial com testamento. **Instituto Brasileiro de Direito de Família**, 2019. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/artigos/1368/Invent%C3%A1rio+extrajudicial+com+testamento>. Acesso em 11 set. 2022

o enunciado nº 600 que prevê que, após registrado judicialmente o testamento e sendo todos os interessados capazes e concordes com os seus termos, não havendo conflito de interesses, é possível que se faça o inventário extrajudicial. Ademais, ainda em 2015, em outubro, no X Congresso Brasileiro de Direito das Famílias e das Sucessões do IBDFAM, aprovou-se o Enunciado nº 16 da entidade, com o seguinte teor: “mesmo quando houver testamento, sendo todos os interessados capazes e concordes com os seus termos, não havendo conflito de interesses, é possível que se faça o inventário extrajudicial”.

Já em 2016, o provimento 37 da Corregedoria Geral do Tribunal de Justiça de São Paulo passou a aplicar o teor do referido enunciado. No mês de agosto do mesmo ano, foi promovida a I Jornada sobre Solução Extrajudicial de Conflitos pelo Conselho da Justiça Federal, em que foram aprovados enunciados doutrinários sobre a extrajudicialização do direito. Uma das propostas aprovadas amplia o sentido do Enunciado 600 da VII Jornada de Direito Civil, possibilitando o inventário extrajudicial se houver testamento também nos casos de autorização do juiz do inventário. Nos termos do Enunciado nº 77,

Havendo registro ou autorização do juízo sucessório competente, nos autos do procedimento de abertura e cumprimento de testamento, sendo todos os interessados capazes e concordes, o inventário e partilha poderão ser feitos por escritura pública, mediante acordo dos

interessados, como forma de pôr fim ao procedimento judicial.

Em agosto de 2017, dando ainda mais sustento doutrinário a tal posição, foi aprovado outro enunciado com o mesmo teor do último, quando da realização da I Jornada de Direito Processual Civil, promovida pelo mesmo Conselho da Justiça Federal.³⁰

Na jurisprudência, a Quarta Turma do Superior Tribunal de Justiça determinou que a existência de um testamento, registrado em juízo pelo falecido, não inviabiliza o inventário extrajudicial caso os herdeiros estejam de acordo. De acordo com o ministro Luís Felipe Salomão, no julgamento do Recurso Especial nº 1.808.767, a melhor interpretação quanto ao art. 610 do Código de Processo Civil é aquela segundo a qual a partilha extrajudicial é possível se, apesar de existir testamento, todos os herdeiros forem maiores, capazes e concordes, acompanhados de seus advogados, desde que o testamento tenha sido previamente registrado judicialmente ou haja expressa autorização do juízo competente.³¹

³⁰ TARTUCE, Flávio. Inventário extrajudicial com testamento. **Instituto Brasileiro de Direito de Família**, 2019. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/artigos/1368/Invent%C3%A1rio+extrajudicial+com+testamento>. Acesso em 11 set. 2022.

³¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). **Recurso Especial nº 1.808.767/RJ (2019/0114609-4)**. Recorrente: Samuel Cukierman, Mauro Cukierman e Rogério Cukierman. Recorrido: Não indicado. Relator: Ministro Luís Felipe Salomão. Brasília, DF, 15 de outubro de 2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201901146094&dt_publicacao=03/12/2019. Acesso em 11 set. 2022

Em segundo lugar, quanto à aplicabilidade apenas nos casos de partes capazes, tal exigência também vem sendo relativizada. Sua justificativa reside na necessidade de maior proteção às pessoas mais vulneráveis, já que, se os herdeiros não forem maiores e capazes, eles não teriam condições de fazer um acordo sobre a partilha de bens fora do âmbito judicial, sem que haja fiscalização do Ministério Público e intervenção direta do juiz.³²

No entanto, sustenta-se que, principalmente nos casos em que prevalece a partilha legal, seria dispensável o processo judicial, ainda que haja algum interessado menor ou incapaz, já que não haveria qualquer prejuízo.³³ O Tribunal de Justiça de São Paulo, no processo nº 1002882-02.2021.8.26.0318 proferiu decisão paradigmática, em que foi concedido alvará para autorizar a realização de escritura pública de partilha, mesmo com um dos herdeiros menor de idade, em virtude da observância da partilha legal.³⁴

Sustenta-se, ademais, que seria plenamente possível a atuação extrajudicial do Ministério Público na formalização da escritura pública de inventário. Dessa forma, a proteção dos

³² CARVALHO, Luiz Paulo Vieira de. **Direito das Sucessões**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2015, p. 891.

³³ GERMANO, José Luiz; NALINI, José Renato; GONÇALVES Thomas Nosch. Um passo adiante. **Instituto Brasileiro de Direito de Família**, 2021. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/artigos/1731/Um+passo+adiante>. Acesso em 18 set. 2022.

³⁴ JUSTIÇA de São Paulo autoriza inventário extrajudicial mesmo com filhos menores de idade. **Instituto Brasileiro de Direito de Família**, 2021. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/noticias/9215/Justi%C3%A7a+de+S%C3%A3o+Paulo+autoriza+invent%C3%A1rio+extrajudicial+mesmo+com+filhos+menores+de+idade>. Acesso em 18 set. 2022.

incapazes estaria garantida, com base no art. 626 do Código de Processo Civil, que prevê que o Ministério Público deve acompanhar todo o procedimento de inventário, seja judicial ou extrajudicial³⁵. Na esfera cível, é bem verdade, o promotor assume a posição de órgão fiscal da lei (*custos legis*), a fim de velar pelo interesse público, de incapazes ou de certas instituições. A falta de intimação do Ministério Público nesses casos pode acarretar nulidade do feito se comprovada a existência de prejuízos.³⁶ Ou seja, a atuação do referido órgão visa a zelar pela indisponibilidade dos interesses do incapaz.³⁷ Nesse sentido, somente em caso de eventual prejuízo aos herdeiros incapazes é que a demanda deve ser levada ao Judiciário.³⁸

Deve-se atentar ainda para as mudanças provocadas no ordenamento jurídico brasileiro pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015). Caso algum dos herdeiros tenha algum tipo de deficiência, isso não significa que o inventário tenha

³⁵ Art. 626. Feitas as primeiras declarações, o juiz mandará citar, para os termos do inventário e da partilha, o cônjuge, o companheiro, os herdeiros e os legatários e intimar a Fazenda Pública, o Ministério Público, se houver herdeiro incapaz ou ausente, e o testamenteiro, se houver testamento.

³⁶ Art. 178. O Ministério Público será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição Federal e nos processos que envolvam: I - interesse público ou social; II - interesse de incapaz;

³⁷ OLIVEIRA, Euclides de; AMORIM, Sebastião. **Inventário e Partilha: teoria e prática**. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 314.

³⁸ CAVALCANTI, Izaura Fabíola Lins de Barros Lôbo. **É possível proceder ao inventário extrajudicial com herdeiro incapaz?** Instituto Brasileiro de Direito de Família. 2022. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/artigos/1779/%C3%89+poss%C3%ADvel+proceder+ao+invent%C3%A1rio+extrajudicial+com+herdeiro+incapaz%3F>. Acesso em 18 set. 2022.

de ser necessariamente judicial, devendo ser analisado o caso concreto. Isso determina que a recusa à celebração da escritura pública em virtude da presença de herdeiro com deficiência deve ser devidamente motivada numa verificação de incapacidade.³⁹

A fim de superar referidos obstáculos na aplicabilidade prática do inventário extrajudicial, existe o Projeto de Lei nº 217, de 2018⁴⁰, que se encontra em andamento, para normatizar essas questões. Tartuce esclarece sobre o Projeto de Lei de Desburocratização:

Na verdade, para que não surjam argumentos contrários a todas essas posições doutrinárias e jurisprudenciais de avanço, parece-me que a melhor solução é a reforma do art. 610 do CPC/2015, admitindo-se o inventário extrajudicial mesmo com a existência de testamento – desde que todos os herdeiros concordem –, até mesmo havendo filhos incapazes do de cujus. Tais alterações são almejadas pelo grande Projeto de Lei de Desburocratização, originário de comissão mista formada no Senado Federal. Pelo PL 217/2018, que é específico sobre o preceito em comento, passaria ele a ter a seguinte dicção:

³⁹ ROSA, Conrado Paulino da; RODRIGUES, Marco Antônio. **Inventário e Partilha: teoria e prática**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 374.

⁴⁰ BRASIL. **Projeto de Lei nº 217, de 2018**. Altera o art. 610 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, para permitir a realização de inventário extrajudicial quando houver possíveis implicações no interesse de incapazes. Brasília, DF: Senado Federal, 2018. Projeto de Lei em tramitação. Autor: Paulo Rocha. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7727868&ts=1630410055196&disposition=inline>. Acesso em 19 nov. 2022

“Havendo testamento, proceder-se-á ao inventário judicial. § 1º Se todos forem concordes, o inventário e a partilha poderão ser feitos por escritura pública, a qual constituirá documento hábil para qualquer ato de registro, bem como para levantamento de importância depositada em instituições financeiras. § 2º O tabelião somente lavrará a escritura pública se todas as partes interessadas estiverem assistidas por advogado ou por defensor público, cuja qualificação e assinatura constarão do ato notarial. § 3º Havendo interessado incapaz, o Ministério Público deverá se manifestar no procedimento, para fiscalizar a conformidade com a ordem jurídica do inventário e da partilha feitos por escritura pública. § 4º Na hipótese do § 3º, caso o tabelião se recuse a lavrar a escritura nos termos propostos pelas partes, ou caso o Ministério Público ou terceiro a impugnem, o procedimento deverá ser submetido à apreciação do juiz”. Faz o mesmo o projeto de lei de reforma do Direito das Sucessões elaborado pelo IBDFAM, que originou o PL 3.799/2019, proposto pela senadora Soraya Thronicke, que tem conteúdo no mesmo sentido.⁴¹

⁴¹ TARTUCE, Flávio. Propostas para a desburocratização do direito de família e das sucessões brasileiro. **Instituto Brasileiro de Direito de Família**, 2018. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/index.php/artigos/1254/Propostas+para+a+desburocratiza%C3%A7%C3%A3o+do+direito+de+fam%C3%ADlia+e+das+sucess%C3%B5es+brasileiro>. Acesso em: 18 set. 2022.

Na mesma linha, há o PL nº 606/2022, que permite a realização de inventário e partilha pela via extrajudicial mesmo em hipótese de existência de testamento, menores ou incapazes, alterando o disposto no art. 610 do Código de Processo Civil.⁴² Dessa forma, denota-se que a doutrina, a jurisprudência e a legislação cartorária vêm avançando em termos de flexibilização das restrições previstas à aplicabilidade prática do inventário extrajudicial.

4 ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA RESOLUÇÃO Nº 452/2022 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Até o presente ano, o inventário extrajudicial, além dos impedimentos ou restrições legais, consistentes na existência de testamento ou incapacidade das partes, explicitamente enumeradas no Código de Processo Civil, que vedam o trâmite extrajudicial do inventário e partilha, sofria, ainda, uma restrição subjetiva e implícita, não prevista em lei, que se consubstanciava na questão econômica das partes.⁴³

⁴² BRASIL. **Projeto de Lei nº 606, de 2022**. Altera a redação do artigo 610 da Lei nº 13.105, de 2015, Código de Processo Civil, para dispor sobre inventário extrajudicial. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2022. Projeto de Lei em tramitação. Autor: Célio Silveira. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2149383. Acesso em 25 set. 2022.

⁴³ VERONEZE, Flávia Izac; BATISTA, Rogerio Franco; FRANCESCHET, Júlio César. Inventário Extrajudicial: lacuna legislativa sobre atos que dependem de

É bem verdade que o inventariante, cujas atribuições estão previstas nos artigos 618 e 619 do Código de Processo Civil⁴⁴, é a pessoa que tem por função administrar os bens do espólio, como seu representante legal. No inventário judicial, compete ao juiz nomear o inventariante, conforme a ordem de preferência estabelecida pelo art. 617 do CPC. Nesse contexto, existindo patrimônio a ser inventariado, a falta de recursos econômicos dos sucessores para pagamento do imposto de transmissão ou das dívidas do espólio pode ser facilmente solucionada no curso da ação judicial, uma vez que basta a autorização judicial para que o inventariante possa efetuar o levantamento de valores ou alienar algum bem integrante do acervo hereditário para que sejam cumpridas tais obrigações.⁴⁵

autorização judicial. In: **Revista de Direito de Família e Sucessão**, Encontro Virtual, v. 6, n. 2, jul/dez. 2020, p. 59.

⁴⁴ Art. 618. Incumbe ao inventariante: I - representar o espólio ativa e passivamente, em juízo ou fora dele, observando-se, quanto ao dativo, o disposto no art. 75, § 1º; II - administrar o espólio, velando-lhe os bens com a mesma diligência que teria se seus fossem; III - prestar as primeiras e as últimas declarações pessoalmente ou por procurador com poderes especiais; IV - exibir em cartório, a qualquer tempo, para exame das partes, os documentos relativos ao espólio; V - juntar aos autos certidão do testamento, se houver; VI - trazer à colação os bens recebidos pelo herdeiro ausente, renunciante ou excluído; VII - prestar contas de sua gestão ao deixar o cargo ou sempre que o juiz lhe determinar; VIII - requerer a declaração de insolvência; Art. 619. Incumbe ainda ao inventariante, ouvidos os interessados e com autorização do juiz: I - alienar bens de qualquer espécie; II - transigir em juízo ou fora dele; III - pagar dívidas do espólio; IV - fazer as despesas necessárias para a conservação e o melhoramento dos bens do espólio.

⁴⁵ VERONEZE, Flávia Izac; BATISTA, Rogerio Franco; FRANCESCHET, Júlio César. Inventário Extrajudicial: lacuna legislativa sobre atos que dependem de autorização judicial. In: **Revista de Direito de Família e Sucessão**, Encontro Virtual, v. 6, n. 2, jul/dez. 2020, p. 62.

Na prática notarial, por outro lado, verificam-se situações em que os sucessores, muito embora capazes e concordes com a realização do inventário e partilha pelo cartório, não possuem condições e liquidez financeira para suportar as despesas do processo e necessitam alienar um bem do acervo hereditário ou fazer o levantamento de valores no transcorrer do inventário para quitar os impostos incidentes sobre a transmissão ou pagar os emolumentos cartorários e o advogado.⁴⁶ E é nesse contexto que muitas vezes o Poder Judiciário era acionado a fim de garantir o levantamento dos valores deixados pelo falecido em contas bancárias, já que não havia previsão específica que garantisse tal ato no procedimento extrajudicial.

Dessa forma, como o recolhimento dos tributos deve anteceder à lavratura da escritura pública, há casos em que as partes precisam levantar valores depositados em instituições financeiras em nome do falecido para que seja possível quitar as despesas do inventário. Conforme já mencionado, quando o procedimento é judicial, o juiz autoriza o inventariante, mediante alvará judicial, a efetuar o referido levantamento de valores, ou até a alienar bens para pagamento das despesas. Entretanto, o mesmo não ocorria no procedimento extrajudicial, já que o tabelião não detém poder jurisdicional, apenas formaliza a vontade das partes.⁴⁷ Conforme

⁴⁶ VERONEZE, Flávia Izac; BATISTA, Rogerio Franco; FRANCESCHET, Júlio César. Inventário Extrajudicial: lacuna legislativa sobre atos que dependem de autorização judicial. In: **Revista de Direito de Família e Sucessão**, Encontro Virtual, v. 6, n. 2, jul/dez. 2020, p. 59.

⁴⁷ VERONEZE, Flávia Izac; BATISTA, Rogerio Franco; FRANCESCHET, Júlio César. Inventário Extrajudicial: lacuna legislativa sobre atos que dependem de

Cristian Fetter Mold, presidente da Comissão de Direitos das Sucessões e Planejamento Sucessório do IBDFAM-DF,

Contam-se histórias, totalmente críveis, de advogados que já foram obrigados a ingressar com ação, perante o Juízo Sucessório, tão somente para obter estas informações, via sistema Sisbajud, ofícios ou algo parecido, pedindo posteriormente a desistência do processo judicial, para tornar ao procedimento administrativo, o que se traduz em grande perda de tempo e movimentação desnecessária da máquina judiciária. Em outros casos, ante a urgência da partilha de certos bens, os valores em conta e/ou aplicações acabaram sendo deixados pelos herdeiros para uma sobrepartilha, o que também poderia ser evitado.⁴⁸

Em 2015, o Conselho Federal do Colégio Notarial do Brasil apresentou reclamação ao Banco Central do Brasil, informando que, de forma recorrente, os bancos, por desconhecimento em relação ao procedimento extrajudicial de inventário, vinham recusando, aos herdeiros, a disponibilização de informações de conta corrente e de

autorização judicial. In: **Revista de Direito de Família e Sucessão**, Encontro Virtual, v. 6, n. 2, jul/dez. 2020, p. 67.

⁴⁸ MOLD, Cristian Fetter. A nova Resolução 452 - 22 do Conselho Nacional de Justiça e a busca de informações bancárias de pessoa falecida pelo inventariante. **Instituto Brasileiro de Direito de Família**, 2022. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/artigos/1810/A+nova+Resolu%C3%A7%C3%A3o+452+-+22+do+Conselho+Nacional+de+Justi%C3%A7a+e+a+busca+de+informa%C3%A7%C3%B5es+banc%C3%A1rias+de+pessoa+falecida+pelo+inventariante+>. Acesso em 12 nov. 2022.

investimentos de falecido, sob o fundamento da ausência de apresentação de alvará judicial para tanto. Dessa forma, a Febraban expediu o Comunicado nº 49/2015, que visava a orientar as agências bancárias a fornecer ao interessado que comprovasse sua condição de herdeiro ou de representante do espólio informações relativas a contas de depósito e de investimentos de titularidade de pessoa falecida, a fim de viabilizar a lavratura de escritura pública de inventário.⁴⁹

Nota-se que tal problemática já era, em 2015, recorrente. Dessa forma, na mesma esteira de evoluções das hipóteses de cabimento do inventário extrajudicial já mencionadas, a Resolução nº 452/2022 do Conselho Nacional de Justiça, de 22 de abril de 2022, acrescentou, à Resolução nº 35/2007, os parágrafos 1º, 2º e 3º.⁵⁰

Trata-se de inovação promissora, que permite a nomeação de inventariante de forma prévia à confecção da escritura pública de partilha, a fim de que represente o espólio na busca de informações bancárias e fiscais necessárias ao deslinde do inventário, de modo a

⁴⁹ FEBRABAN divulga Comunicado Oficial sobre cumprimento de escrituras de divórcios e inventários extrajudiciais da Lei 11.441/2007. **26º Tabelionato de Notas**, 2015. Disponível em: <https://www.26notas.com.br/blog/?p=11585>. Acesso em 25 set. 2022.

⁵⁰ § 1º O meeiro e os herdeiros poderão, em escritura pública anterior à partilha ou à adjudicação, nomear inventariante. § 2º O inventariante nomeado nos termos do § 1º poderá representar o espólio na busca de informações bancárias e fiscais necessárias à conclusão de negócios essenciais para a realização do inventário e no levantamento de quantias para pagamento do imposto devido e dos emolumentos do inventário. § 3º A nomeação de inventariante será considerada o termo inicial do procedimento de inventário extrajudicial.

evitar a recusa, pelas agências bancárias, de informações sobre saldos em contas e aplicações financeiras da pessoa falecida.

O objetivo da Resolução nº 452/2022 foi regular a nomeação do inventariante, seus reflexos e atuação respectiva na esfera administrativa, autorizando-o à consecução de alguns atos em nome do espólio.⁵¹ A novidade permite não só que os herdeiros e o meeiro nomeiem inventariante em escritura anterior à partilha, mas que a este sejam concedidos poderes inclusive para o levantamento de quantias para pagamento do imposto devido e dos emolumentos do inventário.⁵²

Antes da referida inovação, quando houvesse necessidade de levantamento de dinheiro ou de venda de bens deixados pelo autor da herança, para obtenção de fundos necessários ao recolhimento de impostos em atraso e atendimento aos encargos do processo, era inviável a escritura pública, porque o tabelião não tinha capacidade para autorizar aqueles atos de obtenção de recursos para os pagamentos das despesas inerentes ao inventário.⁵³ Ou, a *contrario sensu* do objetivo de desjudicialização, era necessária a propositura

⁵¹ MAZZEI, Rodrigo; LIMA, Jéssica Mendes de. Inventário Extrajudicial e as Alterações Introduzidas pela Resolução nº 452/2022 do CNJ: Primeiras Impressões e Algumas Reflexões Necessárias. In: **Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil**, Porto Alegre, n. 109, p. 35-36, jul/ago. 2022.

⁵² GERMANO, José Luiz; NALINI, José Renato; GONÇALVES, Thomas Nosch. CNJ permite o alvará consensual. **Instituto Brasileiro de Direito de Família**, 2022. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/artigos/1821/CNJ+permite+o+alvar%C3%A1+consensual>. Acesso em 23 out. 2022.

⁵³ OLIVEIRA, Euclides de; AMORIM, Sebastião. **Inventário e Partilha: teoria e prática**. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 456.

de ação judicial apenas para obtenção de alvará judicial de autorização.

A Resolução deixa evidenciada a possibilidade de nomeação de inventariante em ato prévio ao desfecho do inventário extrajudicial, ou seja, da própria lavratura da escritura correspondente. O termo de inventariante possibilita que o seu protagonista diligencie junto a terceiros na busca de informações bancárias e fiscais necessárias à conclusão de negócios essenciais para a realização do inventário, bem como que ele levante as quantias correspondentes aos impostos e aos emolumentos atrelados ao próprio inventário.⁵⁴ No entanto, tal previsão não permite que o credenciado faça levantamentos em nome dos interessados na sucessão, já que cabe ao inventariante somente a administração e os atos vinculados ao espólio.

Com as alterações promovidas pela Resolução nº 452/2022, espera-se que o inventariante nomeado consiga obter extratos de contas e aplicações da pessoa falecida sem requisitos burocráticos desnecessários. Na prática, portanto, apesar de o legislador ter editado a Lei nº 11.441/2007 no intuito de desafogar o Poder Judiciário, havia a inviabilidade do trâmite dos inventários pela via extrajudicial quando houvesse incapacidade financeira das partes

⁵⁴ MAZZEI, Rodrigo; LIMA, Jéssica Mendes de. Inventário Extrajudicial e as Alterações Introduzidas pela Resolução nº 452/2022 do CNJ: Primeiras Impressões e Algumas Reflexões Necessárias. In: **Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil**, Porto Alegre, n. 109, p. 38, jul/ago. 2022.

para arcar com as despesas decorrentes do próprio procedimento de inventário.⁵⁵

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É sabido que o crescente volume de processos vem tornando o sistema jurídico brasileiro cada vez mais congestionado, moroso e ineficiente. Isso acaba gerando uma significativa restrição ao direito de acesso à justiça daqueles que realmente dependem de uma resposta do Estado-juiz para a solução de seus conflitos.⁵⁶

Nesse sentido, o Estado vem adotando medidas para desburocratização e descongestionamento do Poder Judiciário, atribuindo-se aos Serviços Registrais e Notariais competência para solução de demandas em que não se mostra necessária a intervenção judicial.⁵⁷ Essa política de desjudicialização, com a publicação de diversas leis, representa uma vantajosa contribuição

⁵⁵ VERONEZE, Flávia Izac; BATISTA, Rogerio Franco; FRANCESCHET, Júlio César. Inventário Extrajudicial: lacuna legislativa sobre atos que dependem de autorização judicial. In: **Revista de Direito de Família e Sucessão**, Encontro Virtual, v. 6, n. 2, jul/dez. 2020, p. 58.

⁵⁶ MINELLI, Daiane Schwabe. CACHAPUZ, Rozane da Rosa. O Papel das Serventias Extrajudiciais no Aprimoramento do Acesso à Justiça. In: **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, Porto Alegre, v.4, n.2, jul/dez. 2018, p. 1.

⁵⁷ VERONEZE, Flávia Izac; BATISTA, Rogerio Franco; FRANCESCHET, Júlio César. Inventário Extrajudicial: lacuna legislativa sobre atos que dependem de autorização judicial. In: **Revista de Direito de Família e Sucessão**, Encontro Virtual, v. 6, n. 2, jul/dez. 2020, p. 58.

por parte do legislador para reduzir o conglomerado de processos e viabilizar soluções mais rápidas para as ações pretendidas.⁵⁸

O inventário extrajudicial é instituto promissor no ordenamento jurídico brasileiro, que visa a desjudicializar demandas que não necessitam, obrigatoriamente, de manifestação judicial para sua resolução. No entanto, encontra restrições explícitas e implícitas quando da aplicabilidade prática, como a necessidade de inexistência de testamento e de incapazes. Além disso, a questão monetária também era uma limitação à realização do inventário por escritura pública, já que não era possível, na prática, o levantamento de valores em instituições bancárias, a fim de pagar os custos referentes ao imposto e à própria confecção do inventário.

Em suma, deve-se atentar à evolução doutrinária, jurisprudencial, legislativa e prática quanto à aplicabilidade do inventário extrajudicial, que vem caminhando no sentido de expandir a desburocratização, conforme a tendência de resolução de conflitos sem perpassar pelo Poder Judiciário. Dessa forma, vem sendo sedimentado o entendimento de que é cabível, a despeito da previsão legal, a realização de inventário extrajudicial mesmo quando existentes testamento e herdeiros incapazes. No mesmo sentido, a Resolução nº 452/2022 do Conselho Nacional de Justiça, prevista no corrente ano, que permite o levantamento de valores pelo

⁵⁸ OLIVEIRA, Rafaela Parpinéli. MORONG, Fábio Ferreira. A Desjudicialização e os Atos de Inventário e Usucapião Extrajudiciais. In: **Colloquium Socialis**, Presidente Prudente, v.02, n. Especial 2, jul/dez, 2018, p. 30-36.

inventariante nomeado previamente à escritura de partilha, de modo a possibilitar a realização do inventário extrajudicial no caso de dificuldades financeiras das partes.

REFERÊNCIAS

ALVIM, J. E. Carreira. **Ação de inventário e partilha**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 19 nov. 2022

BRASIL. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em 07 set. 2022

BRASIL. **Lei 11.441, de 4 de janeiro de 2007**. Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio por via administrativa. Brasília, DF: Presidência da República [2007]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-

2010/2007/lei/l11441.htm. Acesso em: 19 nov. 2022

BRASIL. **Lei 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015- 2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 07 set. 2022

BRASIL. **Projeto de Lei nº 217, de 2018.** Altera o art. 610 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, para permitir a realização de inventário extrajudicial quando houver possíveis implicações no interesse de incapazes. Brasília, DF: Senado Federal, 2018. Projeto de Lei em tramitação. Autor: Paulo Rocha. Disponível em: [https://legis.senado.leg.br/sdleg-](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7727868&ts=1630410055196&disposition=inline) getter/documento?dm=7727868&ts=1630410055196&disposition=i nline. Acesso em 19 nov. 2022

BRASIL. **Projeto de Lei nº 606, de 2022.** Altera a redação do artigo 610 da Lei nº 13.105, de 2015, Código de Processo Civil, para dispor sobre inventário extrajudicial. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2022. Projeto de Lei em tramitação. Autor: Célio Silveira. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?c](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2149383) odteor=2149383. Acesso em 25 set. 2022

BRASIL. **Resolução nº 35, de 24 de abril de 2007.** Disciplina a aplicação da Lei nº 11.441/07 pelos serviços notariais e de registro. Brasília, DF: Presidência do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em:

https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_35_24042007_26032019143704.pdf. Acesso em 30 out. 2022

BRASIL. **Resolução nº 452, de 22 de abril de 2022**. Altera a Resolução CNJ nº 35, de 24 de fevereiro de 2007. Brasília, DF: Presidência do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original15200120220428626ab0a169dcd.pdf>. Acesso em 30 out. 2022

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). **Recurso Especial nº 1.808.767/RJ (2019/0114609-4)**. Recorrente: Samuel Cukierman, Mauro Cukierman e Rogério Cukierman. Recorrido: Não indicado. Relator: Ministro Luís Felipe Salomão. Brasília, DF, 15 de outubro de 2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201901146094&dt_publicacao=03/12/2019. Acesso em 11 set. 2022

CARVALHO, Luiz Paulo Vieira de. **Direito das Sucessões**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2015

CAVALCANTI, Izaura Fabíola Lins de Barros Lôbo. É possível proceder ao inventário extrajudicial com herdeiro incapaz? **Instituto Brasileiro de Direito de Família**, 2022. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/artigos/1779/%C3%89+poss%C3%ADvel+proceder+ao+invent%C3%A1rio+extrajudicial+com+herdeiro+incapaz%3F>. Acesso em 18 set. 2022

FEBRABAN divulga Comunicado Oficial sobre cumprimento de escrituras de divórcios e inventários extrajudiciais da Lei

11.441/2007. **26º Tabelionato de Notas**, 2015. Disponível em: <https://www.26notas.com.br/blog/?p=11585>. Acesso em 25 set. 2022

GERMANO, José Luiz; NALINI, José Renato; GONÇALVES, Thomas Nosch. CNJ permite o alvará consensual. **Instituto Brasileiro de Direito de Família**, 2022. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/artigos/1821/CNJ+permite+o+alvar%C3%A1+consensual>. Acesso em 23 out. 2022

GERMANO, José Luiz; NALINI, José Renato; GONÇALVES Thomas Nosch. Um passo adiante. **Instituto Brasileiro de Direito de Família**, 2021. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/artigos/1731/Um+passo+adiante>. Acesso em 18 set. 2022

JUSTIÇA de São Paulo autoriza inventário extrajudicial mesmo com filhos menores de idade. **Instituto Brasileiro de Direito de Família**, 2021. Disponível em: [https://ibdfam.org.br/noticias/9215/Justi%C3%A7a+de+S%C3%A3o+Paulo+autoriza+invent%C3%A1rio+extrajudicial+mesmo+com+fi](https://ibdfam.org.br/noticias/9215/Justi%C3%A7a+de+S%C3%A3o+Paulo+autoriza+invent%C3%A1rio+extrajudicial+mesmo+com+filhos+menores+de+idade)lhos+menores+de+idade. Acesso em 18 set. 2022

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Curso de Processo Civil**: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados. 3. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017

MAZZEI, Rodrigo; LIMA, Jéssica Mendes de. Inventário Extrajudicial e as Alterações Introduzidas pela Resolução nº 452/2022 do CNJ:

Primeiras Impressões e Algumas Reflexões Necessárias. In: **Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil**, Porto Alegre, n. 109, p. 23-46, jul-ago. 2022

MINELLI, Daiane Schwabe. CACHAPUZ, Rozane da Rosa. O Papel das Serventias Extrajudiciais no Aprimoramento do Acesso à Justiça. In: **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, Porto Alegre, v.4, n.2, p. 01-19, jul/dez. 2018

MOLD, Cristian Fetter. A nova Resolução 452 - 22 do Conselho Nacional de Justiça e a busca de informações bancárias de pessoa falecida pelo inventariante. **Instituto Brasileiro de Direito de Família**, 2022. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/artigos/1810/A+nova+Resolu%C3%A7%C3%A3o+452+-+22+do+Conselho+Nacional+de+Justi%C3%A7a+e+a+busca+de+informa%C3%A7%C3%B5es+banc%C3%A1rias+de+pessoa+falecida+pelo+inventariante+>. Acesso em 12 nov. 2022

OLIVEIRA, Euclides de; AMORIM, Sebastião. **Inventário e Partilha: teoria e prática**. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2016

OLIVEIRA, Rafaela Parpinéli. MORONG, Fábio Ferreira. A Desjudicialização e os Atos de Inventário e Usucapião Extrajudiciais. In: **Colloquium Socialis**, Presidente Prudente, v.02, n. Especial 2, p. 30-36, jul/dez. 2018

ROSA, Conrado Paulino da; RODRIGUES, Marco Antônio. **Inventário e Partilha: teoria e prática**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Direito das Sucessões**. 15. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2022

TARTUCE, Flávio. Inventário extrajudicial com testamento. **Instituto Brasileiro de Direito de Família**, 2019. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/artigos/1368/Invent%C3%A1rio+extrajudicial+com+testamento>. Acesso em 11 set. 2022

TARTUCE, Flávio. Propostas para a desburocratização do direito de família e das sucessões brasileiro. **Instituto Brasileiro de Direito de Família**, 2018. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/index.php/artigos/1254/Propostas+para+a+de+sburocratiza%C3%A7%C3%A3o+do+direito+de+fam%C3%ADlia+e+das+sucess%C3%B5es+brasileiro>. Acesso em: 18 set. 2022

VELOSO, Zeno. Separação, extinção de união estável, divórcio, inventário e partilha consensuais, de acordo com o novo CPC. **35º Encontro Regional dos Oficiais do Registro de Imóveis**, 2016. Disponível em: <https://www.irib.org.br/files/obra/Artigo-BIR-Zeno-Veloso-Goiania-Regional.pdf>. Acesso em 23 out. 2022

VERONEZE, Flávia Izac; BATISTA, Rogerio Franco; FRANCESCHET, Júlio César. Inventário Extrajudicial: lacuna legislativa sobre atos que dependem de autorização judicial. In: **Revista de Direito de Família e Sucessão**, Encontro Virtual, v. 6, n. 2, p. 57-73, jul/dez. 2020

DANOS CAUSADOS AOS ALUNOS PELO MAU USO DOS EQUIPAMENTOS DAS ACADEMIAS DE GINÁSTICA: UMA ANÁLISE DA RESPONSABILIDADE CIVIL À LUZ DO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO

*DAMAGES CAUSED TO STUDENTS BY THE MISUSE OF GYM EQUIPMENT:
AN ANALYSIS OF CIVIL LIABILITY IN LIGHT OF THE BRAZILIAN
LEGAL SYSTEM*

Laura Lazzaron Leal

RESUMO

Diante da crescente busca por saúde e estética, a procura pelas academias de ginástica vem crescendo sucessivamente. Em paralelo, as redes sociais, com a popularização de vídeos de exercícios e de estilo de vida, estimulam e propagam o “universo *fitness*”. Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo estudar a Responsabilidade Civil das academias de ginástica em decorrência dos danos causados aos alunos pelo mau uso dos equipamentos. Para tanto, estudar-se-ão os diplomas legais e da jurisprudência brasileira, bem como a doutrina nacional. Assim, se realizará a pesquisa por meio de uma sistemática dúplice, na medida em que a diretriz doutrinária servirá como base para discussão acerca dos julgados angariados junto à jurisprudência e o entendimento desta explicitará de que maneira e em que grau as orientações dadas por aquela são filtradas e efetivamente acolhidas para a resolução das lides. Dessa forma,

busca-se dirimir sobre os aspectos objetivos da responsabilidade dessas prestadoras de serviço.

Palavras-chave: Responsabilidade Civil, Academia de Ginástica, Consumidor.

ABSTRACT

Given the growing demand for health and beauty, the demand for gyms has been steadily increasing. At the same time, social media, with the popularization of exercise and lifestyle videos, encourages and promotes the "fitness universe." Therefore, this work aims to study the Civil Liability of gyms due to damages caused to members by the misuse of equipment. To this end, Brazilian legal documents and case law will be studied, as well as national doctrine. Thus, the research will be conducted through a two-pronged approach, as the doctrinal guidelines will serve as a basis for discussion regarding the judgments obtained from the case law. Understanding the latter will clarify how and to what extent the guidelines provided by the former are filtered and effectively adopted to resolve disputes. Thus, the aim is to resolve the objective aspects of the liability of these service providers.

Keywords: Civil Liability, Gym, Consumer:

INTRODUÇÃO

Segundo dados da Associação Brasileira de Academias, em 2014 existiam 33.157 academias de ginástica no Brasil, totalizando quase oito milhões de alunos, o que à época nos tornou o segundo maior país em números de academias, ficando atrás apenas dos Estados Unidos⁵⁹. Ademais, é fato notório que a busca pela saúde e estética através da prática de exercícios físicos vem crescendo sucessivamente.

Somado a isso, ainda, as redes sociais, com a popularização de vídeos de exercícios e de estilo de vida, estimulam e propagam o “universo fitness” com a demonstração de treinos e técnicas de execução que influenciam diretamente seus espectadores, os quais muitas vezes chegam às academias e querem realizar o mesmo movimento visto nas redes, inclusive sem ajuda de um profissional capacitado, aumentando muito o risco de lesões.

Nesse sentido, levando em consideração que o direito deve acompanhar as novas concepções de responsabilidade, este trabalho tem como objetivo a análise da responsabilidade civil das academias de ginástica pelos danos causados aos alunos em razão do mau uso dos equipamentos disponibilizados.

⁵⁹ Dados disponíveis em: <http://www.acadbrasil.com.br/mercado.html> <acesso em 01/10/2022>

Importante destacar que por “danos” entendem-se todas as modalidades de reparação que garantem a satisfação integral do prejuízo, seja ela moral, estética ou material. E por “mau uso dos equipamentos” compreende-se não apenas a utilização de maneira incorreta, mas também a prescrição inadequada de aparelhos para determinadas limitações.

METODOLOGIA

A metodologia utilizada foi, inicialmente, uma análise doutrinária, a fim de apurar os conceitos já construídos e sedimentados na doutrina jurídica brasileira quanto às modalidades de responsabilidade civil adotadas pelo nosso ordenamento, bem como acerca das hipóteses de sua exclusão.

A partir desse suporte teórico, então, passou-se à pesquisa jurisprudencial, nas respectivas bases de dados virtuais, do Superior Tribunal de Justiça e dos Tribunais inferiores do estado do Rio Grande do Sul e de São Paulo, com o fito de examinar o entendimento adotado para julgamento dos casos concretos envolvendo a temática.

Nesse viés, foi empregada uma sistemática dúplice, na medida em que a diretriz doutrinária serviu como base para discussão acerca dos julgados angariados junto à jurisprudência e o entendimento desta explicitará de que maneira e em que grau as orientações dadas por aquela são filtradas e efetivamente acolhidas para a resolução das lides.

Ademais, para resolver questões controvertidas e que ainda carecem de maiores debates doutrinários e jurisprudenciais, foi utilizada como parâmetro a responsabilidade civil do profissional da medicina, em razão da proximidade das profissões no campo jurídico e da existência de amplo substrato teórico e prático.

DESENVOLVIMENTO

Inicialmente, curial salientar que a relação estabelecida entre o aluno e a academia de ginástica é de consumo, enquadrando-se plenamente nas hipóteses do art. 2º e 3º do Código de Defesa do Consumidor⁶⁰.

O aluno adquire e utiliza o serviço como destinatário final e a academia/instrutor é pessoa física ou jurídica que desenvolve atividade de prestação de serviços, mediante remuneração.

⁶⁰ Art. 2º Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final. Parágrafo único. Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo. Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços. § 1º Produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial; § 2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.

A responsabilidade civil é a aplicação de medidas que obriguem alguém a reparar o dano causado a terceiro em razão de ato próprio ou de pessoa por quem responda. É um dever jurídico sucessivo que surge quando ocorre uma violação de um dever jurídico originário (uma obrigação), ocasionando um dano.

Nesse sentido, Sergio Cavalieri Filho (CAVALIERI FILHO, 2015, pg.16) aponta que apenas se cogita responsabilidade civil quando houver violação de um dever jurídico e dano. Ele afirma que “responsável é a pessoa que deve ressarcir o prejuízo decorrente da violação de um precedente dever jurídico” acrescentando que “assim é porque a responsabilidade civil pressupõe um dever jurídico preexistente, uma obrigação descumprida”.

O Código Civil Brasileiro dispõe, em seu artigo 927⁶¹, uma cláusula geral de responsabilidade civil, referindo que aquele que, por ato ilícito, causar dano a outrem fica obrigado a repará-lo, exprimindo, ainda, que em casos especificados por lei ou quando a atividade desenvolvida implique risco, esta obrigação independe de culpa.

Sobre o conceito de ato ilícito, a legislação supramencionada define que é aquele causado por ação ou omissão voluntária,

⁶¹ Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

negligência ou imprudência que viola direito e causa dano a outrem⁶², bem como aquele causado pelo titular de um direito que o exerce de maneira excessiva em relação a seu fim econômico ou social, a boa-fé ou aos bons costumes⁶³.

Dessa forma, expõe Silvio de Salvo Venosa:

Os danos que devem ser reparados são aqueles de índole jurídica, embora possam ter conteúdo também de cunho moral, religioso, social, ético etc., somente merecendo a reparação do dano as transgressões dentro dos princípios obrigacionais. (VENOSA, 2017, pg. 434)

Além disso, cumpre destacar que vigora em nosso ordenamento jurídico o princípio da reparação integral do dano, disposto no art. 944 do CC – a indenização mede-se pela extensão do dano – tendo como exceção os casos em que houver excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano, situação em que o juiz poderá reduzir a indenização, equitativamente⁶⁴.

⁶² Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

⁶³ Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

⁶⁴ Art. 944. A indenização mede-se pela extensão do dano. Parágrafo único. Se houver excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano, poderá o juiz reduzir, equitativamente, a indenização.

No âmbito civil, pode-se dividir a responsabilidade em contratual e extracontratual, sendo a primeira subdividida em responsabilidade com obrigação de meio ou com obrigação de resultado. Já a segunda, subdivide-se em responsabilidade subjetiva e objetiva (CAVALIERI, 2015, pg. 38).

A responsabilidade contratual é aquela oriunda de vontade das partes, onde os indivíduos criam para si obrigações em negócios jurídicos. Por outro lado, a responsabilidade extracontratual é a que nasce de uma obrigação legal, ou seja, de um dever jurídico imposto pela lei.

Contudo, tal especificação é irrelevante para o deslinde da questão aqui debatida. Isso porque o Código de Defesa do Consumidor não adota a classificação tradicional da responsabilidade, ou seja, quanto à fonte do dever jurídico violado, mas a categoriza com fundamento no próprio dever jurídico violado.

Nas palavras de Bruno Miragem:

No direito do consumidor, a própria classificação tradicional entre responsabilidade contratual e extracontratual é afastada, para dar lugar a uma nova terminologia, da responsabilidade pelo fato do produto e do serviço e a responsabilidade pelo vício do produto e do serviço. A *summa divisio* da responsabilidade civil no direito do consumidor, assim, não se dá mais em razão da fonte do dever jurídico violado (quando o descumprimento de um dever contratual ensejava a responsabilidade contratual, e a violação de um dever legal dava causa à responsabilidade extracontratual). O novo critério do direito do consumidor se dá em vista do interesse jurídico protegido pelo ordenamento. (MIRAGEM, 2018)

A responsabilidade consumerista pode se dar pelo fato do produto ou do serviço, ou pelo vício do produto ou do serviço. A primeira refere-se aos típicos acidentes de consumo e tem em vista a proteção do consumidor, enquanto a segunda visa à adequação do produto ou serviço. No caso em questão – o mau uso dos equipamentos – trata-se de responsabilidade pelo fato do serviço.

Como mencionado, a responsabilidade pelo mau uso dos equipamentos decorre pelo fato do serviço. Assim, nos termos do art. 14 da legislação consumerista, a academia de ginástica, enquanto fornecedora de serviços, responde, independente da existência de culpa, pelos defeitos causados aos consumidores relativos à prestação de seus serviços.

O serviço é defeituoso quando não oferece a segurança que o consumidor deveria legitimamente esperar, levando-se em consideração o modo de seu fornecimento, o resultado e os riscos que razoavelmente dele se esperam e a época em que foi fornecido.

Nada obstante, como dito, muito embora o direito consumerista tenha afastado a classificação utilizada, os requisitos da tradicional responsabilidade civil agregam-se à responsabilidade civil pelo fato do serviço. Quais sejam: conduta, nexo de causalidade e dano (MIRAGEM, 2018).

Diferem-se, na realidade, por transformar a responsabilidade objetiva como regra. O que significa dizer que não é necessário provar

que a academia de ginástica tenha agido com dolo ou culpa, uma vez que a responsabilidade é atribuída independentemente da existência dessas.

Assim, em caso de um dano ocorrido nas dependências da academia de ginástica em razão do mau uso de equipamento, basta que o consumidor prove a existência do dano e do nexo causal existente entre esse e a conduta do agente. Importa destacar que, nas palavras de Bruno Miragem, “este elo só vai se produzir com a existência de um defeito, ou seja, uma falha no processo econômico” (MIRAGEM, 2018).

Há quem aponte que a responsabilidade das academias de ginástica devesse ser subjetiva, argumentando que o risco de lesões é inerente a qualquer modalidade de esporte. Contudo, tal alegação não basta para descaracterizar a objetividade da responsabilidade.

Isso ocorre porque a legislação consumerista, tendo em vista a complexidade da vida moderna, adotou a Teoria do risco. Por essa teoria, todo aquele que exerça atividade empresarial assume os riscos dela advindos. Trata-se, nas palavras de Cavalieri, de uma “justiça distributiva, que reparte equitativamente os riscos inerentes à sociedade de consumo entre todos” (CAVALIERI FILHO, 2015, pg. 587).

Assim, aquele que deseja possuir uma academia de ginástica sabe que está diante de uma atividade potencialmente perigosa, e que, em vista disso, suportará os riscos dessa,

devendo agir com máxima segurança, através, por exemplo, da contratação de profissionais qualificados e da disponibilização de produtos que sejam mais seguros.

Por outro lado, quanto aos danos causados em razão da prática orientada por um *personal trainer* dentro de uma academia de ginástica, há que se realizar algumas considerações especiais. Para tanto, especialmente nesse ponto, utilizo, como já expus, a doutrina e jurisprudência da responsabilidade civil dos médicos e dos hospitais.

Inicialmente ressalta-se que o fato de o aluno ter contratado serviço de instrutor pessoal não exime o dever indenizatório da academia. Nada obstante, nesses casos, dois são os possíveis entendimentos, o primeiro afirma que, em sendo a regra da responsabilidade subjetiva exclusiva dos profissionais liberais, não se deve estender à pessoa jurídica fornecedora, continuando a ser objetiva; b) o segundo entendimento liga a responsabilidade da academia à verificação da responsabilidade do profissional a ele vinculado. (MIRAGEM, 2018)

Quando o *personal trainer* faz parte da própria academia de ginástica ou quando por este é indicado, o entendimento aplicável é o segundo. Ou seja, a responsabilidade da academia continuará sendo objetiva independente da verificação de culpa do instrutor.

Ocorre que, quando o aluno escolhe o profissional apontado pela instituição, ele está confiando nessa indicação. A academia, ao fazer essa denominação, está garantindo ao aluno a qualidade do

serviço e caso os profissionais que nela estão não tenham a competência técnica indispensável ela também estará sendo negligente (SANCHES, 2006, p. 91).

Ademais, nesse caso acaba ocorrendo a confusão da culpa do profissional e o defeito do serviço da academia. Assim, nesse caso, sendo o dano resultante do mesmo fato, não se pode os tratar como se fossem situações distintas e vinculadas, pois, são a mesma (MIRAGEM, 2018).

Sobre a questão, o Supremo Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp. 696.284/RJ⁶⁵, o Ministro relator Sidnei Beneti, foi claro em afirmar que a responsabilidade da instituição pela contratação de seu profissional é objetiva. O caso se tratava de uma indenizatória por ato do médico plantonista, e o Ministro ressaltou que a consumidora não buscou qualquer serviço, mas aquele oferecido pela instituição, acreditando na reputação da empresa. Assim, concluiu o nobre julgador que a existência de aspecto subjetivo na responsabilidade do profissional liberal não serve de escudo para a responsabilização por eventuais falhas, destacando, para tanto, os princípios da boa-fé, transparência e segurança.

É preciso atentar que, nesses casos, o consumidor não está buscando o serviço de determinada pessoa, mas sim a própria rede da academia de ginástica. Ainda, é importante destacar que tal entendimento se aplica não apenas para quando o profissional é

⁶⁵ Disponível em <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8624763/recurso-especial-resp-696284-rj-2004-0144963-1/inteiro-teor-13680268> <acesso 03/10/2022>

vinculado ou subordinado da empresa, mas também para quando se encontra no “quadro” dessa.

Outrossim, o próprio Código Civil, em seu art. 932, II, estabelece que o empregador ou comitente responderá por atos dos seus empregados, serviçais e prepostos, no exercício do trabalho que lhes competir, ou em razão dele, o que reforça ainda mais a responsabilidade da academia. Nesse sentido, a Súmula 341 do Supremo Tribunal Federal: “É presumida a culpa do patrão ou comitente pelo ato culposo do empregado ou preposto”.

Nada obstante, quando o próprio aluno escolhe um profissional de seu interesse e sem relação com a instituição, um terceiro, pode se comparar a responsabilidade dos casos em que o médico apenas aluga um “quarto” do hospital para realizar procedimentos.

Nesses casos, a posição majoritária da doutrina é que o hospital não vai ser responsabilizado, contudo, existem diferenças que devem ser levadas em consideração. Quando um médico aluga uma sala de cirurgias, o acesso de profissionais desse é restrito, diferente da situação da academia de ginástica, que o instrutor da própria academia provavelmente vai circular ao mesmo tempo em que o personal trainer prescreve o treino ao aluno.

Então, são duas as possibilidades possíveis de enquadrar a responsabilidade nos casos em que a academia de ginástica não possui vínculo com o instrutor privado: a primeira que fala

que nesses casos inexistiria dever de indenizar e a segunda, mais protetiva, que fala que a legislação consumerista é protetiva do consumidor e em não tendo previsto tal hipótese como exclusão de responsabilidade, não tem como ser aplicada.

Por fim, cabe tecer comentários acerca das hipóteses de exclusão da responsabilidade civil. Para tanto, cabe destacar que não é possível a formulação de cláusulas que impossibilitem, exonerem ou atenuem a responsabilidade do fornecedor por vícios de qualquer natureza dos produtos e serviços ou impliquem renúncia ou disposição de direitos, conquanto são consideradas nulas de pleno direito conforme art. 51, I, do CDC.

Dois são os incisos que tratam das possibilidades de exclusão quando da responsabilidade pelo fato do serviço: art. 14, § 3º, I, II, do CDC. Assim, segundo a legislação consumerista, o fornecedor não será indenizado apenas e tão somente quando provar que, tendo prestado o serviço, o defeito inexiste, ou que houve a culpa exclusiva do consumidor ou de terceiro.

Sobre isso, é preciso atentar que as hipóteses de exclusão não abarcam a culpa concorrente, sendo que tal hipótese configura-se apenas como circunstância apta à redução da indenização. Quanto a culpa de terceiro, é necessário, também, observar que terceiro é apenas aquele que não possui nenhuma espécie de vínculo na relação, de modo que não cabe ao personal trainer alegar culpa da academia de ginástica e vice-versa. (MIRAGEM, 2018).

Dentre essas hipóteses a que mais nos interessa em relação aos danos causados pelo mau uso dos equipamentos é a última. Nessa senda, para que seja caracterizada tal conjectura é preciso que a conduta do consumidor ou do terceiro seja suficiente para, por si, dar causa ao evento danoso. Ou seja, não é possível que haja a concorrência de culpas, mas tão somente a exclusividade dessa como causadora do dano (MIRAGEM, 2018).

Nessa lógica então, caso ocorra um acidente em razão de uma presilha mal colocada, o aluno não pode ser acusado de ser o causador exclusivo, a medida que, claro, além do fato de ele ter esquecido, é dever da academia de ginástica e do *personal trainer* de garantir a segurança do aluno. Caso esses não tivessem sido omissos no cumprimento de seu dever, não teria ocorrido o dano.

Outro aspecto bastante polêmico é a existência de predisposição para alguma lesão, o que, de igual sorte, não afasta a responsabilidade do servidor, inclusive porque é obrigação do profissional fazer testes de capacidade com o aluno, a fim de verificar se possui a destreza necessária.

Em contrapartida é a situação em que o aluno se nega a fazer o exercício de maneira equivocada, pois o consumidor, apesar de ter o conhecimento de que terá um dano, decide por vontade própria realizar o ato. Ademais, o que se recomenda nessas situações é que a academia reflita se “*vale a pena*” manter o aluno, recebendo a quantia por ele paga, em relação ao risco de sofrer uma ação

indenizatória. O mesmo raciocínio se aplica àqueles que desejam se utilizar dos equipamentos sem receber qualquer instrução.

Sobre as hipóteses de exclusão da responsabilidade previstas no Código Civil, o entendimento majoritário é que se aplicam à legislação consumerista. Assim, dispõe o art. 393 do CC que não serão responsabilizados em caso fortuito ou de força maior.

Caso fortuito envolve dois requisitos, a necessidade e a inevitabilidade, enquanto a força maior, é vinculada à exterioridade e a inevitabilidade (MIRAGEM, 2018).

Sobre o caso fortuito, impera explicitar também, que a tendência doutrinária é incluir como excludente apenas o fato ensejador do dano estranho à organização ou à atividade da empresa (o chamado, fato externo), e não incluir, por conseguinte, o caso fortuito que tem relação com a própria atividade do agente, ainda que imprevisível e inevitável, pois se tratam dos riscos inerentes à atividade, os quais devem ser arcados pela empresa (MIRAGEM, 2018).

CONCLUSÃO

A presente pesquisa consentiu em analisar as modalidades de responsabilidade civil adotadas pelo nosso ordenamento, a

responsabilidade civil das academias de ginástica e a jurisprudência sobre o tema.

Conclui-se nesse trabalho que a Responsabilidade Civil das Academias de Ginástica se dá na modalidade objetiva, bastando provar o dano e o nexo causal, possuindo dever de cuidado e segurança para com seus alunos.

Nesse sentido, há a possibilidade de se enquadrar a responsabilidade no âmbito contratual e de consumo, assim é preciso questionar se eventual cláusula de exclusão de responsabilidade poderia eximir a academia e/ou o instrutor do dever de indenizar. Por outro lado, também é necessário questionar se a responsabilidade pode ser enquadrada como subjetiva ou objetiva.

Nessa hipótese, para caracterizar a responsabilidade, devem estar presentes no caso concreto o dano e o nexo causal, já naquela, além desses dois elementos, a culpa ou dolo do agente. Outrossim, é possível vislumbrar ainda a caracterização da fato exclusivo ou concorrente da vítima, situações em que se levaria em conta a responsabilidade da vítima para a ocorrência do ato lesivo, afastando ou diminuindo o quantum indenizatório.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
. Acesso em 14 set. 2022.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Planalto.
Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm.
m. Acesso em 14 set. 2022.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil.**
12. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MIRAGEM, Bruno. Curso de Direito do Consumidor. São Paulo:
Editora Revista dos Tribunais, 2018.

NETO KFOURI, Miguel. **Responsabilidade civil do médico.** 9. ed.
São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.

_____. **Responsabilidade civil dos hospitais.** 3. ed. São Paulo:
Editora Revista dos Tribunais, 2018.

RIZZARDO, Arnaldo. **Responsabilidade civil.** 7. ed. Rio de Janeiro:
Forense, 2015.

SANCHES, Eduardo Walmory. **Responsabilidade civil das
academias de ginásticas e do personal trainer.** São Paulo:
Editora Juarez de Oliveira, 2006.

STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil [livro eletrônico]:
doutrina e jurisprudência.** 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos
Tribunais, 2014.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: obrigações e
responsabilidade civil.** 17. Ed. São Paulo: Atlas, 2017.

DIREITO E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA PRÁTICA:

DESAFIOS ATUAIS E PERSPECTIVAS PARA O FUTURO

*LAW AND ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN PRACTICE:
CURRENT CHALLENGES AND PERSPECTIVES FOR THE FUTURE*

Machidovel Trigueiro Filho

*“A tecnologia é apenas
uma ferramenta. O
Direito define seus
limites.”*

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO. 2. MARCOS REGULATÓRIOS ESSENCIAIS. 3. IA APLICADA AO JUDICIÁRIO E À ADVOCACIA. 4. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SERVIÇOS DIGITAIS. 5. RESPONSABILIDADE CIVIL, CONSUMO E RISCO OPERACIONAL. 6. DIREITOS FUNDAMENTAIS, DISCRIMINAÇÃO E DEVIDO PROCESSO ALGORÍTMICO. 7. PRIVACIDADE, PROTEÇÃO DE DADOS E PROPRIEDADE INTELECTUAL. 8. GOVERNANÇA, AUDITORIA E AVALIAÇÃO DE IMPACTO. 9. CONTRATAÇÃO PÚBLICA E SANDBOXES REGULATÓRIOS. 10. TRABALHO, COMPETIÇÃO E

IMPACTOS ECONÔMICOS. 11. AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O BRASIL. 12. PERSPECTIVAS PARA A PRÓXIMA DÉCADA. 13. CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS

RESUMO

Este artigo discute, em linguagem clara e com ancoragem técnico-jurídica, os impactos práticos da Inteligência Artificial (IA) no Direito e as perspectivas para a próxima década. Partimos de uma visão sistêmica: a IA como infraestrutura sociotécnica que reconfigura relações privadas, a função regulatória do Estado e a tutela de direitos fundamentais. Examinamos marcos regulatórios (LGPD, Marco Civil, AI Act europeu e guias de governança), usos práticos (judiciário, advocacia, setor público e mercados regulados), dilemas de responsabilidade e consumo, due process algorítmico, explicabilidade, avaliação de impacto, governança e auditoria. Concluimos com um roteiro de implementação para organizações e propostas de política pública para o Brasil. A tese central é que o Direito deve evoluir de respostas reativas à regulação com base em risco, accountability e boas práticas de engenharia, com mensuração contínua de impactos sociais.

Palavras-chave: inteligência artificial; direito digital; proteção de dados; regulação baseada em risco; governança algorítmica; accountability.

ABSTRACT

This paper analyzes the practical impact of Artificial Intelligence (AI) on Law and outlines a forward-looking regulatory and governance agenda. We frame AI as a sociotechnical infrastructure that reshapes private relations, the regulatory function of the State and the protection of fundamental rights. We review legal frameworks (Brazilian LGPD, Marco Civil, the EU AI Act and governance guidelines), practical uses (courts, legal practice, public sector and regulated industries), liability and consumer issues, algorithmic due process, explainability, impact assessment, governance and auditing. We close with an implementation roadmap for organizations and policy proposals for Brazil. The central claim is that Law should move from reactive responses to risk-based regulation and engineering-informed accountability with continuous measurement of social outcomes.

1. INTRODUÇÃO

A inteligência artificial (IA) deixou de ser um tema de laboratório para compor a espinha dorsal de serviços digitais, cadeias de produção e decisões públicas e privadas. O salto de capacidade dos modelos fundacionais (foundation models), aliado a dados massivos e computação em nuvem, ampliou o raio de ação da IA e trouxe implicações jurídicas sensíveis: proteção de dados, direitos do

consumidor, concorrência, propriedade intelectual, responsabilidade civil e administrativa, além de impactos sobre o trabalho e a democracia. Ao mesmo tempo, a IA é plural: há sistemas de alto risco (saúde, crédito, policiamento), de risco limitado (recomendações) e usos triviais. Um tratamento regulatório uniforme não capta essa diversidade: daí a ascensão da regulação baseada em risco, combinada com governança e accountability técnica.

O objetivo deste artigo é fornecer um mapa prático para juristas, gestores públicos e profissionais de compliance. Situamos os marcos normativos relevantes no Brasil e no exterior, analisamos casos de uso na prática, identificamos riscos jurídicos recorrentes e propomos mecanismos concretos de governança algorítmica e avaliação de impacto. O foco é pragmático: como reduzir riscos jurídicos sem inibir a inovação e maximizar ganhos sociais, especialmente em serviços públicos digitais, justiça e setores regulados.

2. MARCOS REGULATÓRIOS ESSENCIAIS

No Brasil, três pilares estruturam o debate: (i) a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), que consagra princípios de finalidade, necessidade, transparência e responsabilização; (ii) o Marco Civil da Internet, com suas diretrizes de neutralidade, proteção de registros e cooperação; e (iii) normas setoriais (Saúde, Financeiro,

Consumidor, Antitruste). A LGPD, em especial, exige base legal para tratamento, estabelece o direito à revisão de decisões automatizadas e impõe deveres de segurança, reporte e governança. Em paralelo, as autoridades (ANPD, Senacon, Bacen, CVM, Cade) publicam guias e orientações que, na prática, funcionam como “soft law” de IA.

No plano internacional, o AI Act da União Europeia consolida a abordagem regulatória com base em risco, tornando compulsórias obrigações de gestão, documentação, transparência, testes, qualidade de dados e supervisão humana para sistemas de alto risco, além de proibir práticas inaceitáveis (como manipulação subliminar e alguns usos de vigilância biométrica). Soft laws complementam a arquitetura, como as diretrizes da OCDE, padrões ISO/IEC (27001, 23894 – gestão de risco em IA) e frameworks de auditoria (NIST AI Risk Management Framework). Mesmo para quem não atua na UE, essas referências informam boas práticas contratuais e de compliance.

3. IA APLICADA AO JUDICIÁRIO E À ADVOCACIA

Nos tribunais, a IA apoia triagem processual, busca de precedentes, análise de risco de litigância e otimização de rotinas. A automação aumenta eficiência, mas levanta alertas sobre opacidade, vieses e due process: quando uma recomendação

automatizada influencia relatórios, pautas ou decisões, é essencial que o sistema seja auditável, explicável e sujeito a supervisão humana. Na advocacia, modelos de linguagem agilizam pesquisa, revisão de contratos, análise de due diligence e redação assistida. O ganho de produtividade é real, porém exige políticas internas sobre confidencialidade, validação humana (“human-in-the-loop”), proteção de segredos e compliance com deveres éticos.

Boas práticas incluem: (a) classificação de risco dos casos de uso; (b) registro de modelos, versões e datasets relevantes; (c) políticas de uso responsável, com logs e amostras de validação; (d) cláusulas contratuais para provedores (SLA de qualidade, métricas de acurácia e segurança, auditorias e relatórios de impacto); e (e) capacitação contínua da equipe jurídica para interpretar respostas automatizadas criticamente e evitar “alucinações” ou citações inexistentes.

4. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SERVIÇOS DIGITAIS

A IA pode ampliar a efetividade de políticas públicas: triagem de benefícios com prevenção a fraudes; priorização de vistorias; previsão de demanda em saúde; atendimento ao cidadão; educação personalizada; e manutenção preditiva urbana. Contudo, a assimetria de poder entre Estado e cidadão impõe salvaguardas reforçadas: transparência ativa sobre uso de IA; avaliações de

impacto (AIA) antes de implantar sistemas de alto risco; mecanismos de contestação e revisão; registros públicos de algoritmos; e governança intersetorial. Sandboxes regulatórios e guias técnicos setoriais ajudam a equilibrar inovação e tutela de direitos.

Uma política pública de IA deve combinar infraestrutura (dados de qualidade, interoperabilidade, segurança), governança (comitês, papéis e responsabilidades), capacidade técnica (times multidisciplinares) e prestação de contas (métricas de resultados sociais). É recomendável institucionalizar revisões periódicas de impacto, com participação social, e publicizar relatórios de desempenho e equidade, respeitados sigilos legais.

5. RESPONSABILIDADE CIVIL, CONSUMO E RISCO OPERACIONAL

A responsabilidade por danos decorrentes de sistemas de IA é tema de fricção. Em cadeias complexas, há desenvolvedores de modelos, integradores, provedores de nuvem e usuários corporativos. O desafio é alocar riscos conforme controle e benefício: quem decide o desenho do sistema, define dados e a finalidade e tem ganho econômico deve suportar parcelas maiores de responsabilidade. No consumo, aplica-se o dever de informação clara e adequada, a vedação a práticas enganosas, a

responsabilidade solidária por vício de qualidade e a inversão do ônus probatório, quando cabível. Em setores críticos, as obrigações de segurança e de diligência técnica se intensificam.

Contratos precisam refletir esse arranjo: alocar responsabilidades por performance, vieses e segurança; exigir evidências de testes e auditorias; prever seguros e fundos de garantia; e incorporar métricas de qualidade (por exemplo, níveis de precisão por classe, taxas de falso positivo/negativo, estabilidade sob “drift”). A ausência de documentação técnica robusta fragiliza a defesa em litígios e pode caracterizar negligência.

6. DIREITOS FUNDAMENTAIS, DISCRIMINAÇÃO E DEVIDO PROCESSO ALGORÍTMICO

Sistemas de IA podem reproduzir ou amplificar desigualdades se treinados com dados históricos enviesados. O Direito deve assegurar igualdade material e proibir discriminação indireta, inclusive quando não há intenção discriminatória. Para tanto, ferramentas como testes de equidade (equal opportunity, demographic parity, predictive parity) e relatórios de impacto tornam-se meios probatórios relevantes. O devido processo algorítmico inclui direitos de informação, explicação compreensível, contestação, revisão humana e correção. A transparência deve ser

calibrada: suficiente para accountability e defesa, sem comprometer segredos industriais ou segurança do sistema.

Na prática, recomenda-se adotar matrizes de risco de viés, definir “use-cases” proibidos, estabelecer métricas-alvo de equidade e realizar avaliações de impacto sempre que um sistema afetar negativamente direitos de grupos vulneráveis. Treinamentos periódicos de equipe e supervisão ética independente fortalecem a cultura de proteção de direitos.

7. PRIVACIDADE, PROTEÇÃO DE DADOS E PROPRIEDADE INTELECTUAL

Modelos de IA dependem de dados. A LGPD impõe bases legais, minimização, segurança e governança. Em sistemas que aprendem continuamente, é crucial mapear ciclos de vida de dados, registrar consentimentos (quando aplicável), aplicar técnicas de anonimização e avaliar riscos de reidentificação. No tocante a modelos fundacionais, surgem discussões sobre scraping público, exceções de uso justo (ou limitações ao direito autoral), licenças e mecanismos de exclusão. Soluções contratuais e técnicas – como filtros de treinamento, modelos privados e data clean rooms – mitigam riscos.

Quanto à propriedade intelectual, dois eixos principais: (i) o estatuto jurídico das saídas geradas por IA (autoria, originalidade e titularidade) e (ii) a licitude do uso de obras protegidas para treino. Há tendências de reconhecer titularidade ao humano que orienta e integra a criação, sobretudo quando há curadoria substantiva. Em paralelo, cresce o recurso a licenças e bases de dados autorizadas, além de marcas d'água e metadados para rastreabilidade de conteúdo gerado.

8. GOVERNANÇA, AUDITORIA E AVALIAÇÃO DE IMPACTO

A governança de IA não é apenas jurídica: é também organizacional e de engenharia. Há três camadas complementares: (1) políticas e princípios (código de conduta, papéis e comitês); (2) processos e controles (registros de modelos, change management, testes, monitoramento de “drift”, resposta a incidentes); e (3) evidências e relatórios (datasheets for datasets, model cards, AIAs e auditorias independentes). O objetivo é criar “trilhas de auditoria” que permitam reconstruir decisões, atribuir responsabilidades e comprovar diligência.

A avaliação de impacto em IA (AIA) deve ser proporcional ao risco. Para sistemas de alto risco, recomenda-se: definição de escopo e finalidade legítima; análise de base legal e princípios; mapeamento de stakeholders e potenciais danos; testes de

desempenho e equidade; análise de explicabilidade; medidas de mitigação; plano de monitoramento; e governança de incidentes. O relatório deve ser revisado periodicamente e a implantação condicionada à aprovação de instância competente de governança.

9. CONTRATAÇÃO PÚBLICA E SANDBOXES REGULATÓRIOS

No setor público, compras de soluções de IA devem exigir transparência técnica, métricas de desempenho, requisitos de segurança e direitos de auditoria. Editais podem incorporar padrões abertos, interoperabilidade, documentação mínima (model cards, datasheets), mecanismos de portabilidade e regras de governança. Sandboxes regulatórios permitem testar usos inovadores com salvaguardas, produzindo evidências para futura regulação ou escalonamento. A experiência internacional indica que sandboxes funcionam melhor quando há objetivos claros, indicadores, prazos definidos e participação de academia e sociedade civil.

10. TRABALHO, COMPETIÇÃO E IMPACTOS ECONÔMICOS

A difusão de IA reorganiza o trabalho jurídico e setores correlatos. Tarefas repetitivas são automatizadas, enquanto cresce

a demanda por revisão estratégica, controle de qualidade e interpretação contextual. A competição pode se intensificar, com ganhos de produtividade e redução de barreiras de entrada. Em paralelo, surgem riscos de dependência de poucos fornecedores (lock-in) e de concentração de poder em plataformas com acesso a dados e capacidade computacional. O Direito da Concorrência e políticas de dados (interoperabilidade, portabilidade, acesso não discriminatório) tornam-se instrumentos para mitigar assimetrias.

11. AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O BRASIL

Para consolidar uma estratégia nacional de IA centrada em direitos e competitividade, propomos: (a) diretrizes federais de governança de IA com base em risco; (b) incentivos a bases de dados públicas de qualidade, interoperáveis e com salvaguardas; (c) formação de servidores e magistrados em avaliação de impacto e interpretação de evidências algorítmicas; (d) sandboxes temáticos (saúde, educação, justiça, cidades); (e) estímulo a centros de testes e certificação; (f) compras públicas inovadoras alinhadas a padrões internacionais; (g) reforço da ANPD e coordenação interagências; e (h) métricas nacionais de impacto social e econômico de IA, com transparência ativa.

12. PERSPECTIVAS PARA A PRÓXIMA DÉCADA

Nos próximos anos, veremos a convergência entre IA generativa, robótica e agentes autônomos, com forte impacto em serviços jurídicos e públicos. Espera-se evolução das técnicas de alinhamento e redução de alucinações, novas salvaguardas (assinaturas digitais de conteúdo, trilhas de procedência) e expansão de modelos especializados treinados com dados confiáveis. O Direito deverá focar menos em proibir tecnologias e mais em resultados socialmente desejados: segurança, não discriminação, transparência significativa e reparação efetiva. A capacidade de medir e auditar consequências, pública e privadamente, será o divisor de águas entre jurisdições que lideram e as que importam soluções.

CONCLUSÃO

A IA não é um “objeto” monolítico, mas um ecossistema de práticas, dados e modelos em evolução. O Direito pode desempenhar papel catalisador se adotar uma abordagem baseada em risco, reforçar accountability técnica e fomentar capacidade institucional. No nível organizacional, governança, documentação e avaliação de impacto constituem o núcleo da diligência. No plano

público, políticas de dados, sandboxes e compras inteligentes aceleram a inovação com salvaguardas. O futuro da regulação de IA dependerá, em grande medida, da habilidade coletiva de traduzir princípios em controles verificáveis e de construir confiança por meio de evidências. Essa é a agenda concreta para os próximos anos.

REFERÊNCIAS

Barocas, S.; Selbst, A. D. Big Data's Disparate Impact. *California Law Review*. 2025

Bioni, B. *Proteção de Dados Pessoais: A Função e os Limites do Consentimento*. São Paulo: Thomson Reuters. 2024

Calo, R. *Artificial Intelligence Policy: A Primer and Roadmap*. *UCDL Rev*. 2023

Crawford, K. *Atlas of AI*. Yale University Press. 2022

Doneda, D. *Da Privacidade à Proteção de Dados Pessoais*. Rio de Janeiro: Forense. 2024

Edwards, L.; Veale, M. Slave to the Algorithm? Why a Right to an Explanation Is Probably Not the Remedy. *Duke L. & Tech. Rev*. 2022

Floridi, L. The Ethics of Information. Oxford University Press. 2020

Frazão, A. Direito Concorrencial e Proteção de Dados. São Paulo: RT. 2024

Gasser, U.; Almeida, V. A Layered Model for AI Governance. IEEE Internet Computing. 2025

Goodman, B.; Flaxman, S. European Union Regulations on Algorithmic Decision-Making. AI Magazine. 2024

Hartzog, W. Privacy's Blueprint. Harvard University Press. 2023

Hildebrandt, M. Smart Technologies and the End(s) of Law. Edward Elgar. 2025

Kroll, J. A. et al. Accountable Algorithms. University of Pennsylvania Law Review. 2024

Leonardi, M. Tutela e Privacidade na Internet. São Paulo: Saraiva. 2024

Lemos, R. Direito, Tecnologia e Internet. Rio de Janeiro: FGV. 2023

Mendes, L. S.; Doneda, D.; Wimmer, M. Comentários à LGPD. São Paulo: RT. 2022

Mittelstadt, B.; Wachter, S.; Floridi, L. The Ethics of Algorithms. Big Data & Society. 2025

Nissenbaum, H. Privacy in Context. Stanford University Press. 2024

O'Neil, C. Weapons of Math Destruction. Crown. 2023

Pasquale, F. The Black Box Society. Harvard University Press. 2024

Richards, N.; Hartzog, W. The Duty of Loyalty in the Digital Age.
Cambridge University Press. 2021

Sarlet, I.; Marinoni, L.; Mitidiero, D. Curso de Direito Constitucional.
São Paulo: RT. 2022

Selbst, A. D.; Powles, J. Meaningful Information and the Right to
Explanation. Int'l Data Privacy Law. 2024

Susskind, R.; Susskind, D. The Future of the Professions. Oxford
University Press. 2025

Tasioulas, J. First Steps Towards an Ethics of AI. Journal of Practical
Ethics. 2024

Valente, O. LGPD Comentada. São Paulo: Thomson Reuters. 2023

Wachter, S.; Mittelstadt, B.; Floridi, L. Why a Right to Explanation of
Automated Decision-Making Does Not Exist. International Data
Privacy Law. 2022

Wimmer, M.; Monteiro, R. L.; Bioni, B. Regulação e Governança de
IA: guia prático. (obra coletiva). 2024

Zuboff, S. The Age of Surveillance Capitalism. Public Affairs. 2023

O USO DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO EM ATIVIDADES DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS.

THE USE OF INFORMATION TECHNOLOGY IN PUBLIC WORKS SUPERVISION ACTIVITIES.

Rodrigo Magalhães Siqueira Borges

RESUMO

A fiscalização de obras públicas é uma atividade complexa, que demanda conhecimento técnico, domínio da legislação — especialmente da Lei nº 14.133/2021 — e o uso de ferramentas que assegurem maior precisão e eficiência. Este artigo analisa os impactos da Tecnologia da Informação (TI) nesse processo, com ênfase na identificação dos recursos mais relevantes e na avaliação de seus benefícios e limitações. A pesquisa bibliográfica foi conduzida a partir de critérios de seleção de artigos científicos recentes, utilizando o Google Scholar como base principal. Os resultados indicam que o Building Information Modeling (BIM) contribui de forma significativa para a fiscalização, permitindo simulação de cenários, identificação de interferências construtivas e melhor gestão do canteiro de obras. Complementarmente, recursos como Internet das Coisas (IoT) e Inteligência Artificial (IA) ampliam a capacidade de monitoramento em tempo real, favorecendo a detecção precoce de falhas, patologias e instabilidades estruturais, facilitando o trabalho de fiscalização de execução e de operação de obras públicas. Conclui-

se que a integração de tecnologias digitais potencializa a fiscalização, reduz custos e riscos, aumenta a transparência e fortalece a governança pública, embora ainda exija capacitação profissional e integração eficiente aos sistemas administrativos.

Palavras-chave: Fiscalização. Obras públicas. Tecnologia da Informação.

ABSTRACT

Public works inspection is a complex activity that requires technical knowledge, mastery of legislation—especially Law No. 14,133/2021—and the use of tools that ensure greater accuracy and efficiency. This article analyzes the impacts of Information Technology (IT) on this process, with an emphasis on identifying the most relevant resources and assessing their benefits and limitations. The literature search was conducted based on selection criteria for recent scientific articles, using Google Scholar as the primary source. The results indicate that Building Information Modeling (BIM) contributes significantly to inspection, enabling scenario simulation, identifying construction interferences, and improving construction site management. Additionally, resources such as the Internet of Things (IoT) and Artificial Intelligence (AI) expand real-time monitoring capabilities, favoring the early detection of faults, pathologies, and structural instabilities, facilitating the work of inspecting the execution and operation of public works. The conclusion is that the integration of

digital technologies enhances oversight, reduces costs and risks, increases transparency, and strengthens public governance, although it still requires professional training and efficient integration with administrative systems.

Keywords: Oversight. Public works. Information technology.

1. INTRODUÇÃO

A fiscalização é uma tarefa desafiadora, que exige do profissional a habilidade de investigação, além da capacidade de entender rapidamente o assunto a ser auditado. Além disso, a atividade demanda que o profissional conheça com propriedade a Lei de Licitações, no caso, a Lei nº 14.133/2021, para que se cumpra efetivamente as suas premissas. Nota-se ainda, que comumente trabalhos de fiscalização em obras públicas envolve bastante dinheiro, demonstrando assim a importância de um trabalho bem realizado, para não provocar prejuízos ao erário.

Para garantir que o trabalho de fiscalização tenha maior qualidade e segurança, diversos recursos computacionais são desenvolvidos para auxiliar o processo. No caso de obras públicas, percebe-se que os projetos de construção estão se tornando cada vez mais complexos e difíceis em termos de execução (BRYDE; BROQUETAS; VOLM, 2013), assim, nota-se que potenciais recursos

da Tecnologia da Informação, como o Building Information Modeling (BIM), podem ser úteis ao possibilitar quantificar custos, riscos e analisar critérios sustentáveis para a tomada de decisões ao longo do ciclo de vida da edificação, e compartilhar informações dos projetos com maior precisão e eficiência, facilitando a comunicação entre profissionais em situações de maior complexidade técnica (KAEWUNRUEN; LIAN, 2019).

Dessa forma, o presente trabalho tem como objetivo geral apresentar os impactos da utilização da tecnologia da informação na fiscalização de obras públicas. E, como objetivos específicos, identificar quais recursos da tecnologia da informação podem impactar a fiscalização de obras públicas; e analisar quais os ganhos e limitações que os recursos da tecnologia da informação proporcionam aos trabalhos de fiscalização de obras públicas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Lei de licitações

Para assegurar uma gestão pública pautada na transparência, a Constituição Federal de 1988 determinou, em seu artigo 37, inciso XXI, que as contratações da Administração Pública, salvo exceções previstas em lei, devem ocorrer por meio de processo licitatório. Esse procedimento tem como finalidade garantir igualdade de condições a

todos os interessados, obedecendo aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Com a intenção de regulamentar tal dispositivo constitucional, foi promulgada em 21 de junho de 1993 a Lei nº 8.666, que definiu normas gerais para licitações e contratos administrativos. No entanto, com o passar de quase três décadas e diante da necessidade de atualização, em 1º de abril de 2021 foi sancionada a Lei nº 14.133. Essa nova legislação surgiu para substituir a anterior e também outras normas específicas, como a Lei do Pregão nº 10.520/2002 e a Lei do RDC nº 12.462/2011, trazendo maior transparência e eficiência aos processos de licitação e contratação no âmbito da Administração Pública.

a) Fases da licitação

Para fins de compreensão didática, Melo (2021) comenta que o processo licitatório pode ser dividido em duas etapas principais: a fase interna e a fase externa.

A fase interna corresponde ao momento de planejamento, em que se define o objeto a ser licitado e se apresenta a devida justificativa para a contratação pela Administração Pública. Nessa etapa, realiza-se a pesquisa de mercado e é elaborado o Termo de Referência ou Projeto Básico, contendo o detalhamento de todas as necessidades relacionadas à contratação. Em seguida, procede-se à previsão orçamentária, que antecede a elaboração do Edital, instrumento que dará publicidade à intenção da Administração de

licitar determinado objeto. Assim, considera-se fase interna todo o conjunto de atividades que ocorre antes da publicação do Edital (MELO, 2021).

Já a fase externa tem início justamente com a publicação do Edital, que deve expor todas as regras e condições do certame, sendo divulgado no Diário Oficial da União e no portal eletrônico do órgão ou entidade responsável. Essa etapa, a depender da modalidade licitatória, pode se dividir em quatro subfases: habilitação, classificação e julgamento das propostas, homologação e adjudicação. No caso do pregão, entretanto, a ordem é distinta: primeiro ocorre a disputa entre as propostas e, somente depois, a fase de habilitação. Dessa forma, a concorrência não se concentra na habilitação da empresa, mas sim na apresentação do menor preço (MELO, 2021).

Na fase de habilitação, os licitantes devem comprovar o atendimento aos requisitos legais exigidos, de modo a assegurar que possuem condições de cumprir tanto a proposta quanto o objeto do contrato. Em seguida, pode ocorrer a fase de classificação e julgamento, na qual a comissão avaliadora analisa as propostas de forma objetiva, conforme os critérios fixados no edital. Esses critérios variam de acordo com a modalidade, podendo ser baseados em menor preço, melhor técnica, técnica e preço ou maior oferta. No pregão, a lógica se inverte: primeiro julgam-se as propostas e, posteriormente, verifica-se a habilitação (MELO, 2021).

A etapa seguinte é a homologação, quando a autoridade competente avalia o resultado e decide se homologa o certame ou, por razões devidamente justificadas de interesse público, revoga ou anula o processo. Por fim, chega-se à fase de adjudicação, na qual a mesma autoridade formaliza a atribuição do objeto ao vencedor e convoca-o para a assinatura do contrato administrativo (MELO, 2021).

b) Modalidades de licitação

Conforme dispõe o Art. 22 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, as modalidades de licitação previstas eram: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso e Leilão (Brasil, 1993). Posteriormente, surgiu o Pregão, instituído pela Lei nº 10.520/2002, que acabou se tornando a modalidade mais utilizada. Já em 2011, foi criado o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), por meio da Lei nº 12.462, considerado por muitos como uma modalidade própria.

A modalidade de concorrência é obrigatória para licitar obras e serviços de engenharia acima de R\$ 3.300.000,00 e para compras e serviços acima de R\$ 1.430.000,00, valores atualizados pelo Decreto nº 9.412/2018. Essa modalidade garante ampla participação de interessados que comprovem, na fase de habilitação, os requisitos técnicos e jurídicos exigidos no edital. Após a habilitação, passa-se à análise das propostas, sendo o edital amplamente divulgado para assegurar isonomia (DECRETO Nº 9.412, 2018).

A modalidade tomada de preços exige que os licitantes estejam previamente cadastrados e apresentem toda a documentação da

empresa, mesmo que não haja licitação em andamento. O limite dessa modalidade é de até R\$ 3.300.000,00 para obras e serviços de engenharia, e até R\$ 1.430.000,00 para compras e serviços, valores abaixo dos exigidos para a concorrência.

A modalidade do tipo convite é empregue em contratações de menor valor, em situações de simplicidade do objeto, o que permite um procedimento mais ágil. Nessa modalidade, a Administração convida diretamente fornecedores, sendo exigido o mínimo de três participantes do ramo específico. Os limites são de até R\$ 330.000,00 para obras e serviços de engenharia e até R\$ 176.000,00 para compras e serviços.

A modalidade do tipo concurso é voltada para a escolha de projetos técnicos, científicos ou artísticos, conforme ressaltam Silveira e Silva (2015). Uma comissão especializada avalia os trabalhos segundo critérios previstos no edital, podendo a premiação do vencedor ser em dinheiro ou remuneração única.

Quanto à modalidade leilão, esta é utilizada para alienação de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos, além de bens imóveis em situações excepcionais, quando não for cabível a concorrência.

Inicialmente ausente na Lei nº 8.666/93, o pregão foi instituído pela Lei nº 10.520/2002 para simplificar e agilizar os processos licitatórios. Em 2005, o Decreto nº 5.450 regulamentou sua forma eletrônica. Essa modalidade é obrigatória para aquisição de bens e

serviços comuns, sendo julgada exclusivamente pelo critério de menor preço. Seu diferencial está na inversão das fases: primeiro avalia-se a proposta mais vantajosa e somente depois se verifica a habilitação do vencedor. Além disso, possibilita a oferta de lances sucessivos em sessão pública, o que reforça a obtenção da melhor proposta (SOUSA, 2018).

Por fim, o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), criado pela Lei nº 12.462/2011, surgiu como um regime excepcional, especialmente voltado para a realização de grandes eventos esportivos no Brasil, como a Copa das Confederações (2013), a Copa do Mundo (2014) e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos (2016). Diferencia-se das demais modalidades por prever a contratação integrada de obras e serviços de engenharia, além do sigilo do orçamento estimado. Sua principal inovação foi unificar etapas que, na Lei nº 8.666/93, eram tratadas separadamente — projeto básico, projeto executivo e execução da obra. Portanto, foi criado para simplificar procedimentos, reduzir prazos, custos e riscos para a Administração Pública.

2.2. Fiscalização de Obras Públicas

O Governo Federal disponibiliza no portal de Compras Governamentais o documento *Manual de Obras Públicas – Edificações – Práticas da SEAP – Construção*, elaborado pela

Secretaria de Administração e Patrimônio (SEAP) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Esse manual apresenta diretrizes gerais para a fiscalização de obras (BRASIL, 1997, p. 10-2 a 11-2). O mesmo material é citado como referência na publicação *Obras Públicas: Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas*, elaborada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) (BRASIL, 2014d, p. 44).

Segundo ELO (2017), para aprimorar a governança dos recursos investidos em obras públicas, e assim melhorar a eficiência na gestão de obras e serviços de engenharia, são necessários o atendimento de alguns requisitos, entre eles: um bom projeto de uma licitação bem-sucedida; uma eficiente fiscalização; e uma gestão contratual. Os órgãos de controle são bastante importantes no processo já que são responsáveis por coibirem desvios e agirem de forma preventiva para resolver irregularidades ainda mesmo na fase de licitação. Nota-se que a maior parte dos problemas nas contratações de obras públicas costuma ser visualizada a partir da fase contratual, demandando atuação imediata dos agentes envolvidos no processo para mitigar impactos significativos na qualidade, no custo ou no prazo de execução dos empreendimentos.

Oliveira et al. (2010) comentam que na fiscalização de obras, o fiscal examina custos, verifica se as especificações dos projetos básicos e executivos foram cumpridas, além de realizar outros exames voltados para verificar aspectos de legalidade ou conformidade com o que foi demandado.

Percebe-se ainda que existe uma influência direta dos controles internos no resultado da Gestão de Obras Públicas, ou seja, os controles internos evitam a ineficácia e o desperdícios de recursos públicos (CABRAL, 2002).

2.3. A Tecnologia da Informação na Fiscalização de Obras

Um dos fortes aliados ao processo de fiscalização de obras é a Tecnologia da Informação. Segundo Braga (2009), diversos são os motivos do emprego da Tecnologia da Informação na realização de fiscalizações, entre eles o uso cada vez mais intenso da TI no Poder Público; disponibilidade de ferramentas cada vez mais estratégicas; número cada vez maior de sistemas informatizados no governo, com incremento da complexidade e da interconectividade; mudanças na forma em que as organizações conduzem seus negócios; necessidade de mecanismos de controle cada vez mais poderosos.

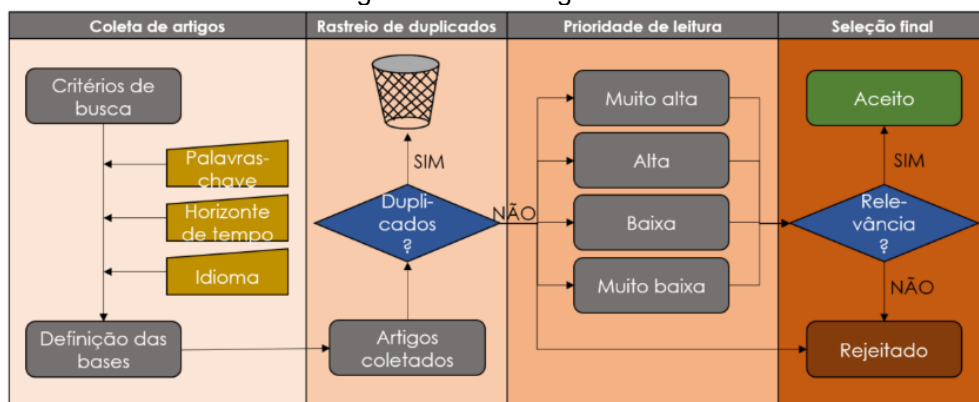
A administração pública tem aproveitado muito dos recursos tecnológicos para melhorar o processo de fiscalização. Como exemplo, Morais et al. (2013) comentam que através de ferramentas Business Intelligence (BI) é possível apontar indicadores de performance e visualizar tendências ao longo da condução dos trabalhos de fiscalização. Assim, o fiscal se torna mais independente na busca de informações mais adequadas, minimizando a necessidade de produzir grandes e trabalhosos relatórios.

Morais et al. (2013) comentam ainda que as ferramentas BI auxiliam no processo de mapeamento de riscos em diferentes formas, como na segmentação do mercado, análises estatísticas, inventários, entre outras, o que auxilia no processo de tomada de decisão. Além disso, potenciais ferramentas, como o BIM, inteligência artificial e internet das coisas podem auxiliar o trabalho de fiscalização de obras públicas.

3. METODOLOGIA

A metodologia deste trabalho, apresentada na Figura 1, é composta por quatro etapas: Coleta de artigos; Rastreamento de artigos duplicados; Prioridade de leitura dos artigos inicialmente selecionados; e seleção final dos artigos para apresentação no trabalho.

Figura 1: Metodologia do trabalho



Fonte: Elaborado pelo autor

Na primeira etapa, inicialmente se estabeleceu alguns critérios de busca para a pesquisa, entre eles a definição das palavras-chave, do horizonte de tempo e do idioma. Entre as palavras-chave, escolheu-se: Tecnologia da Informação, Fiscalização, Obras Públicas, todas ligadas pelo operador “AND”, com o intuito de refinar a filtragem dos artigos buscados. Como horizonte de tempo das buscas, optou-se por escolher publicações mais recentes, dentro dos 20 últimos anos, ou seja, realizadas após o ano de 2005. Como idioma, escolheu-se o português e o inglês, por ser comum a revistas, jornais e congressos de maior renome da área. Deve-se atentar à importância de também se definir uma questão de pesquisa, com o intuito de melhor compreender a problemática da pesquisa. Sendo assim, a questão a ser respondida é: “Como a Tecnologia da Informação pode auxiliar a fiscalização de obras públicas?”.

Ainda na primeira etapa, definiu-se como base para a busca dos artigos o “Google Scholar” ou Google Acadêmico. A escolha da respectiva base é justificada por se tratar de base de grande relevância ao meio científico e por conter um alto volume de publicações.

Após finalizar a primeira etapa, iniciou-se o rastreio dos artigos duplicados. Para isso, com o auxílio do software StArt, pôde-se identificar as publicações que estavam presentes em mais de uma base diferente, com o intuito de excluir da seleção os artigos repetidos. Optou-se por utilizar tal Software por possibilitar um melhor gerenciamento das referências, contribuindo para uma maior organização do processo de seleção dos artigos.

Após a finalização da etapa de rastreio dos duplicados, realizou-se a primeira filtragem dos artigos, analisando os títulos e os resumos (abstract) dos mesmos para o estabelecimento da prioridade de leitura dos artigos em sua forma completa (full paper).

Como critérios para escolha dos artigos, optou-se preferencialmente por publicações em revistas ou jornais; artigos preferencialmente publicados nos últimos vinte anos (a partir de 2005); publicações voltadas a fiscalização de obras públicas utilizando recursos da Tecnologia da Informação.

Como critérios de rejeite dos artigos encontrados, optou-se por excluir da lista: publicações antigas, ou seja, anteriores ao ano de 2005; artigos que não abordam alguma das fases do ciclo de vida da edificação; artigos que falam sobre o uso da Tecnologia da Informação na fiscalização de obras de maneira bastante superficial; e publicações com que não tenham foco a utilização de recursos da Tecnologia da Informação na fiscalização de obras.

Após a identificação dos critérios, os artigos que continham 4 critérios de prioridade de leitura foram selecionados como “prioridade muito alta” para leitura; os artigos que continham 3 critérios foram selecionados como “prioridade alta”; os que tinham 2 critérios foram selecionados como “prioridade baixa”; e os que continham um único critério foram selecionados como “prioridade muito baixa”. Os artigos que não tinham nenhum critério de “prioridade de leitura” ou que apresentavam algum dos critérios de rejeite comentados, foram rejeitados da lista de leitura. É importante perceber que, o

estabelecimento das pontuações é um critério pessoal, sendo assim, ao simular cenários com o estabelecimento de diferentes pontuações para cada seção do artigo, a comentada foi a que apresentou maior afinidade ao atendimento dos objetivos da pesquisa.

Finalmente, quanto à última etapa da metodologia, realizou-se uma segunda filtragem dos artigos ao serem lidas as versões completas dos mesmos. Após a leitura, analisou-se se o determinado artigo seria ou não relevante para a pesquisa. Para essa avaliação, caso o artigo apresentasse características e conteúdos afins aos objetivos da pesquisa, o mesmo era então aceito para ser comentado no trabalho. No entanto, caso o artigo não apresentasse relevância significativa ao atendimento dos objetivos da pesquisa, o mesmo então era rejeitado da seleção.

4. RESULTADOS

4.1. Utilização do BIM na Fiscalização de Obras Públicas

De acordo com Biotto, Formoso e Isatto (2015, p. 87-88), métodos tradicionais apresentam limitações para identificar conflitos espaciais relacionados a instalações provisórias, estoques e equipamentos. Nesse contexto, o Building Information Modeling (BIM) se destaca por possibilitar a criação de modelos tridimensionais baseados em regras paramétricas (EASTMAN et al., 2014, p. 17).

Nota-se que o BIM 4D oferece a possibilidade de visualizar interferências entre etapas construtivas, áreas de armazenamento e acessos, além de apoiar o planejamento do canteiro e antecipar problemas. Para tal, é necessário ampliar o escopo da modelagem, contemplando também equipamentos de movimentação, proteções coletivas e instalações temporárias (BIOTTO, FORMOSO e ISATTO, 2015, p. 93), fornecendo ao fiscal maior precisão na análise desses elementos.

O uso do BIM 4D possibilita ainda a simulação de diferentes sequências construtivas, permitindo antecipar imprevistos já na fase de planejamento (STAUB; FISCHER, 2006, p. 2-3) e aumentando as chances de cumprimento do cronograma (FISCHER, HAYMAKER; LISTON, 2005, p. 30). Para alcançar esse potencial, o modelo deve apresentar nível adequado de detalhamento, contemplar estruturas temporárias, permitir a reorganização de elementos geométricos e incorporar informações do cronograma (EASTMAN et al., 2014, p. 231-232). Embora nem todas as ferramentas BIM atendam integralmente a essas demandas, softwares especializados já conseguem gerar cronogramas visuais confiáveis, beneficiando diretamente a fiscalização.

A modelagem em BIM também amplia a visualização de projetos e possibilita identificar interferências que dificilmente seriam notadas em representações bidimensionais (GOES, 2011, p. 132). Dessa forma, sistemas de diferentes disciplinas podem ser sobrepostos, permitindo a detecção antecipada de conflitos

(EASTMAN et al., 2014, p. 19), o que reduz falhas e facilita a atuação do fiscal.

Outro aspecto relevante é o apoio do BIM 4D à logística do canteiro, promovendo melhor organização de equipes e aproveitamento do espaço, o que se traduz em maior segurança, produtividade e redução de prazos (FISCHER, HAYMAKER; LISTON, 2005, p. 30). Além disso, ainda que a participação de projetistas seja importante para suprir lacunas, o BIM possibilita a detecção de inconsistências já na fase de modelagem, por meio da simulação de cenários e da avaliação de desempenho (AZHAR, 2011, p. 243), minimizando a necessidade de ajustes durante a execução.

O modelo também pode ser empregado para verificar a conformidade da obra com o projeto. Experiências, como a do Letterman Digital Arts Center, nos Estados Unidos, demonstraram a eficácia da combinação entre inspeções presenciais e revisões no modelo virtual (EASTMAN et al., 2014, p. 235-236). Ainda assim, ressalta-se que a fiscalização in loco permanece indispensável.

Outro ponto de destaque é a capacidade do BIM de extrair quantitativos de forma automática e vinculá-los a bancos de custos, favorecendo o controle de fluxo de caixa e faturamento (KYMMELL, 2008, p. 58; 113). Embora não substitua completamente planilhas ou softwares específicos de orçamento, essa integração oferece melhorias relevantes na gestão de medições e pagamentos.

Além disso, o BIM pode registrar especificações e alternativas de materiais, cabendo à fiscalização assegurar que as substituições propostas mantenham a equivalência técnica necessária.

Por fim, quando constantemente atualizado ao longo da execução, o modelo passa a refletir fielmente a obra construída, tornando-se o chamado projeto *as built* (KYMMELL, 2008, p. 75). Dessa forma, ao final da construção, os desenhos “como construído” podem ser gerados automaticamente, o que representa um ganho expressivo para a análise e a fiscalização.

4.2. A Utilização da Inteligência Artificial e Internet das coisas em Obras Públicas

A utilização contínua de sensores IoT possibilita o acompanhamento em tempo real e a modelagem do desempenho de sistemas construtivos. Nicolau et al. (2020) aplicaram uma Rede de Sensores Sem Fio (RSSF) em um edifício, coletando dados de temperatura em tempo real e desenvolvendo modelos preditivos do comportamento térmico, permitindo ajustes preventivos na operação. Já Tavares e Ferreira (2020) utilizaram sensores IoT para acompanhar vibrações estruturais, o que possibilita identificar precocemente instabilidades e falhas potenciais, favorecendo ações de manutenção preventiva e fiscalizações mais eficazes. De forma semelhante, Silva e Paschoalin Filho (2023) projetaram um dispositivo

para monitoramento da inclinação em estruturas de gabião, com dados transmitidos em tempo real pela internet, possibilitando respostas rápidas diante de deslocamentos críticos. A monitoração é muito importante para a fiscalização tanto durante a execução da obra, como na fase de operação do empreendimento.

No mesmo sentido, Andrade (2012) apresentou um plano de monitoramento de curta duração em uma ponte curva de concreto armado, localizada sobre o rio Jaguari. O autor elaborou uma hierarquia de seis modelos numéricos, utilizando softwares como SAP2000, Midas FX+ e DIANA, calibrados a partir de dados coletados por sensores instalados na estrutura. Essa abordagem fortalece a fiscalização da obra, permitindo a realização de intervenções preventivas antes que ocorram acidentes.

Outro exemplo é o trabalho de Maciel et al. (2018), que propôs o Sistema de Gerenciamento Estrutural (SiGE), voltado ao monitoramento estrutural em tempo real, com base na técnica GNSS por RTK/NTRIP. O sistema se destaca por fornecer dados altimétricos de alta precisão em tempo real, capazes de identificar deslocamentos e patologias em pilares de pontes em escala centimétrica, além de permitir a avaliação dos impactos causados pelo tráfego de veículos pesados. Essa proposta representa um avanço expressivo no emprego de tecnologias de georreferenciamento para o monitoramento e a segurança de obras viárias, principalmente em trabalhos de fiscalização de obras públicas.

No campo das inspeções, Pavi e Veronez (2014) analisaram o uso do Laser Scanner Terrestre (LST) em pontes e viadutos de concreto, a partir de revisão bibliográfica. Os autores destacaram as limitações das inspeções tradicionais, geralmente visuais e dependentes da experiência do inspetor, sugerindo o LST como tecnologia complementar. O método gera nuvens de pontos tridimensionais, facilitando a detecção de problemas como fissuras, deformações, umidade, eflorescências e biodeterioração, inclusive em áreas de difícil acesso. Por sua precisão e caráter não invasivo, é considerado uma alternativa promissora para modernizar e padronizar inspeções em OAE's.

Por fim, Fortes et al. (2025) ressaltam que a combinação entre Internet das Coisas, inteligência artificial e computação em nuvem amplia a rastreabilidade e a produtividade na construção civil, ainda que o estudo não detalhe aplicações diretas em campo. Em conjunto, esses trabalhos demonstram que a integração das tecnologias digitais aos sistemas de informação promove maior rapidez nas decisões, melhora o controle das atividades e reduz falhas operacionais, sobretudo no contexto da fiscalização de obras públicas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar os impactos da utilização da Tecnologia da Informação (TI) na fiscalização de obras públicas,

tendo como objetivos específicos identificar quais recursos tecnológicos podem impactar esse processo e avaliar os ganhos e limitações de sua aplicação. A partir da revisão bibliográfica, da metodologia aplicada e dos resultados obtidos, foi possível observar que os objetivos foram plenamente alcançados.

Verificou-se que a Lei nº 14.133/2021 trouxe novos parâmetros de transparência e eficiência aos processos licitatórios, reforçando a necessidade de uma fiscalização qualificada, que deve contar com instrumentos modernos de apoio. Nesse contexto, destacou-se que a complexidade crescente das obras públicas exige maior capacidade de gestão e controle, sendo a TI um elemento essencial para reduzir falhas, aumentar a segurança e otimizar recursos.

Os resultados evidenciaram que ferramentas como o **Building Information Modeling (BIM)** oferecem ganhos significativos ao permitir a extração automática de quantitativos, a simulação de execução e controle de obras, e a identificação antecipada de interferências construtivas, favorecendo tanto o planejamento, quanto a fiscalização em campo. De forma complementar, o uso de **Internet das Coisas (IoT)** e **Inteligência Artificial (IA)** mostrou-se promissor no monitoramento em tempo real de estruturas, fornecendo dados precisos que auxiliam na detecção precoce de patologias, instabilidades e falhas, permitindo tomadas de decisão mais ágeis e eficazes na fiscalização de obras durante a execução e na operação.

Constatou-se ainda que, embora a fiscalização presencial continue sendo indispensável, as tecnologias digitais ampliam

substancialmente a capacidade de análise dos fiscais, proporcionando maior rastreabilidade, transparência e eficiência ao processo. Contudo, também se observou a necessidade de investimentos em capacitação profissional e na integração das ferramentas tecnológicas aos sistemas da administração pública, para que seu potencial seja plenamente aproveitado.

Em síntese, conclui-se que a incorporação da Tecnologia da Informação na fiscalização de obras públicas não apenas contribui para a redução de custos, riscos e prazos, mas também fortalece os mecanismos de controle e a qualidade das entregas. Dessa forma, o estudo confirma que os objetivos propostos foram cumpridos, demonstrando que os recursos tecnológicos analisados constituem instrumentos estratégicos para aprimorar a governança e a transparência na gestão de obras públicas.

REFERÊNCIAS:

- ANDRADE, Rodolfo Giacomim Mendes de. **Estudo de caso:** Monitoramento de uma ponte curva em concreto armado. 2015. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.
- AZHAR, S. Building Information Modeling – BIM: Trends, Benefits, Risks, and Challenges for the AEC Industry, **ASCE Journal of**

Leadership and Management in Engineering, v. 11, n. 3, p. 241-252, 2011.

BIOTTO, C. N.; FORMOSO, C. T.; ISATTO, E. L. Uso de modelagem 4D e Building Information Modeling na gestão de sistemas de produção em empreendimentos de construção. **Ambiente Construído**, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 87-88, 93, abr./jun. 2015.

BRAGA, Carlos Renato Araujo. **Introdução à Auditoria de Tecnologia da Informação**. Notas de aula. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp%3FfileId%3D8A8182A14E01F8FC014E02CA051D1EC1>>. Acesso em: 28 dez 2019.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Constituição (1993). Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Normas Gerais Sobre Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 21 jun. 1993. Seção 1, p. 1-52. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 12 dez. de 2023.

BRYDE, David; BROQUETAS, Martí; VOLM, Jürgen Marc. The project benefits of Building Information Modelling (BIM). **International Journal of Project Management**, v. 31, n. 7, p. 971-980, out. 2013. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijproman.2012.12.001>

CABRAL, Analúcia Mota Vianna. **Estudo de modelo de eficácia de gestão de obras públicas municipais**. In: VII Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas. Brasília, 2002.

EASTMAN, C. et al. **Manual de BIM**: um guia de modelagem da informação da construção para arquitetos, engenheiros, gerentes, construtores e incorporadores. Porto Alegre: Bookman, 2014.

ELO Consultoria Empresarial e Produção de Eventos. **Auditoria de obras públicas: entendimentos do TCU sobre a responsabilização de agentes públicos na condução de empreendimentos de infraestrutura**. Blog ELO. Disponível em: <<http://https://www.eloconsultoria.com/hotsites/auditoria-de-obras-publicas>>. Acesso em: 28 dez 2019.

FISCHER, M.; HAYMAKER, J.; LISTON, K. **Benefits of 3D and 4D Models for Facility Managers and AEC Service Providers**. In: ISSA, R. R.; FLOOD, I.; O'BRIEN, W. J. 4D CAD and Visualization in Construction: developments and applications. Lisse, The Netherlands. A. A. Balkema Publishers, cap. 1, 2005.

FORTES, R. M. D.; VARGAS, M. A. C.; PRATES, L. P. Aplicação de tecnologias digitais emergentes para transformação digital na construção civil. **Revista Científica Semana Acadêmica**, 2025.

GOES, R. H. T. B. **Compatibilização de projetos com a utilização de ferramentas BIM**. 2011. 144 f. Dissertação (Mestrado em Habitação). Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo. São Paulo, 2011.

KAEWUNRUEN, Sakdirat; LIAN, Qiang. Digital twin aided sustainability-based lifecycle management for railway turnout systems. **Journal Of Cleaner Production**, v. 228, p. 1537-1551, ago. 2019. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.04.156>.

KYMMELL, W. **Building Information Modeling**: planning and managing construction projects with 4D CAD and simulations. The McGraw-Hill Companies. Nova Iorque, 2008.

MACIEL, Fabiane de Fátima; ALBARICI, Fábio Luiz; TRABANCO, Jorge Luiz Alves. Sistema de monitoramento estrutural em tempo real destinado a obras de artes especiais através da técnica RTK/NTRIP. **Revista Técnico-Científica do CREA-PR**, v. 10, n. 19, p. 23-30, 2020.

MELO, Izabela Martins de. **Principais mudanças da nova lei de licitações**: melhorias e barreiras da lei 14.133/2021. 2021. Artigo Científico (Bacharel em Direito) –Curso de Direito –Pontifícia Universidade Católica de Goiás. 2021.

MORAIS, L. S.; OLIVEIRA, R. R.; LAGE, T. C.; NASCIMENTO, V. M. S. Business intelligence na auditoria geral do Estado do Rio de Janeiro: aplicabilidade e conhecimento. Navus - **Revista de Gestão e Tecnologia. Florianópolis**, SC, v. 3, n. 2, p. 125 - 132, jul./dez. 2013. ISSN 2237-4558.

NICOLAU, S. L. et al. Sistema embarcado para coleta de dados térmicos em edificações visando o desenvolvimento de modelos de previsão. **Research, Society and Development**, v. 9, n. 11, 2020.

OLIVEIRA, Robson Ramos et al. **Auditoria em obras públicas**: um estudo sobre a área de formação dos auditores dos governos estaduais e as auditorias de natureza operacional, a partir de dados do CONACI e SINAOP. GEPROS, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p.143-159, jul. 2010.

PAVI, Suelen; BORDIN, Fabiane; VERONEZ, Maurício Roberto. **Revisão bibliográfica**: Uso do Laser Scanner Terrestre na inspeção de pontes e viadutos de concreto. Revista Técnico-Científica do CREA-PR, v. 9, n. 17, p. 65-72, 2019.

SILVA, C. C. R.; PASCHOALIN FILHO, J. A. **Dispositivo IoT para monitoramento da inclinação de contenção em gabião**. Research, Society and Development, v. 12, n. 10, 2023.

SOUSA, Alyne Hedla Bastos de. **Vantagens e desvantagens do pregão para Administração Pública**: Um Estudo de Caso Sobre a Caixa Econômica Federal.2018.TCC (Pós Graduação Lato Sensu em Gestão Pública) –Especialista em Gestão Pública - Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Limoeiro do Norte, 2018.

STAUB, S.; FISCHER, M.; **Constructability reasoning based on a 4D facility model. Structural Engineering World Wide**, T191-1 (CD ROM Proceedings), Elsevier Science Ltd, 1998. Disponível

em:

<<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.197.5291&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 8 maio 2015.

TAVARES, M. T.; FERREIRA, M. R. Avaliação do uso da IoT no monitoramento de vibração em estrutura. **Research, Society and Development**, v. 9, n. 7, 2020.

A INFLUÊNCIA DOS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS NA EVOLUÇÃO PROTETIVA DOS SÍTIOS ARQUEOLÓGICOS BRASILEIROS

THE INFLUENCE OF INTERNATIONAL INSTRUMENTS ON THE PROTECTIVE EVOLUTION OF BRAZILIAN ARCHAEOLOGICAL SITES

Roberta Araújo Formighieri⁶⁶

RESUMO

Neste artigo traçamos um esboço cronológico da elaboração de mapas nacionais e internacionais relacionados à conservação do patrimônio, mostrando sua influência na elaboração de leis de proteção aos sítios arqueológicos no Brasil no século XX. A adoção de estratégias voltadas para a educação patrimonial é meio essencial para a preservação de sítios históricos e pré-históricos diante do desconhecimento da população em geral. Fazer o conhecimento acadêmico da conservação e preservação do patrimônio assimilado pela população e praticado na defesa dos sítios arqueológicos, requer mudanças culturais e comportamentais, realizadas por meio de trabalhos de consciência social por meio da educação. O trabalho baseou-se no método de abordagem hipotético-dedutivo, sob enfoque

⁶⁶ Advogada. Mestranda em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Especialista em Direito Constitucional e Processo Constitucional pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR. Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR.

empírico-analítico, em que se fez uso de uma abordagem qualitativa, com pesquisa bibliográfica e legislativa.

Palavras-chaves: Patrimônio histórico e cultural - Cartas patrimoniais – Sítios arqueológicos – Regime protetivo

ABSTRACT

In this article we trace a chronological outline of the elaboration of national and international maps related to heritage conservation, showing its influence on the elaboration of laws to protect archeological sites in Brazil in the 20th century. The adoption of strategies aimed at heritage education is an essential means of preserving historic and prehistoric sites in the face of the general population's lack of knowledge. Making academic knowledge of the conservation and preservation of heritage assimilated by the population and practiced in the defense of archeological sites requires cultural and behavioral changes, carried out through works of social awareness through education. The work was based on the method of hypothetical-deductive approach, under an empirical-analytical approach, in which a qualitative approach was used, with bibliographical and legislative research.

Keywords: Historical and cultural heritage - Heritage charts - Archeological sites - Protective regime

INTRODUÇÃO

A Lei Federal nº 3.924⁶⁷, que dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos e todos os elementos que neles se encontram no Brasil, foi publicada em 26 de julho de 1961, é a primeira carta patrimonial de proteção arqueológica no Brasil e está mantida em vigor até os dias atuais.

O diploma foi concebido com o intuito de proteger os sítios arqueológicos em um contexto de exploração e aproveitamento econômico, sobretudo dos sambaquis⁶⁸, cuja exploração de cal e outros produtos acarretou a destruição e descaracterização destes. Não por acaso a lei é popularmente conhecida por Lei do Sambaqui.

Pelo que se extrai da Lei nº 3.924/1961, o patrimônio arqueológico é caracterizado pela cultura material composta por vestígios de manifestações culturais pretéritas, como artefatos (bens produzidos por humanos, por exemplo, machado polido, ponta de flecha, vaso de cerâmica, adorno de osso/pedra, estatueta em forma de animais ou humanos de pedra/cerâmica, cachimbos de cerâmica,

⁶⁷ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3924.htm

⁶⁸ São sítios arqueológicos encontrados em regiões costeiras nas proximidades do mar, mangue e desembocadura dos rios. Construídos por populações de caçadores, coletores e pescadores que interagiram com paisagens litorâneas e estuarinas. Caracterizam-se pelo acúmulo intencional de conchas de moluscos e restos alimentares. São encontrados também vestígios de fogões (circulares e feitos de pedra), artefatos líticos, sepultamentos, além de adornos e zoólitos (esculturas feitas em pedra, representando animais). Trecho retirado de Normas de Gerenciamento do Patrimônio Arqueológico. Iphan, 2005, pág. 31).

moeda, louça etc.), sepultamentos humanos, arte rupestre e vestígios orgânicos associados às atividades humanas.

O diploma normativo que lhe serviu de inspiração, a Carta Lausanne, reflete toda a influência dos mapas do patrimônio europeu durante a evolução cronológica do século XX e está repleto de cláusulas punitivas que não resolveram o problema da preservação dos sítios arqueológicos no Brasil. Logo após a publicação desta carta, que atualmente é monitorada pelo IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional), o Brasil viveu um período ditatorial que durou 21 anos e contribuiu para reforçar a reflexão de que a intimidação policial resolveria diante dos atos de vandalismo cometidos contra o patrimônio histórico e pré-histórico nacional.

O objetivo principal deste trabalho é caracterizar o processo de construção histórica das leis do patrimônio brasileiro, notadamente dos sítios arqueológicos, sob a influência das cartas internacionais sobre a conservação do patrimônio, ao mesmo tempo em que mostra nas entrelinhas a ineficácia da lei de proteção vigente no país e a necessidade de novas estratégias de divulgação à população por meio da educação patrimonial para que passe a defender esse patrimônio como valores culturais historicamente adquiridos, intrinsecamente vinculados a esta sociedade.

1. PRIMEIRAS PREOCUPAÇÕES COM RELAÇÃO AO PATRIMÔNIO HISTÓRICO NO BRASIL

1.1. A Carta de Atenas (1931)

No início do século XX, começaram a ter lugar uma série de reuniões e conferências com o objetivo de identificar os itens fundamentais que dariam forma a uma concepção comum do conceito de cidade. Dessa forma, urbanistas e arquitetos de renome fizeram um diagnóstico da situação das cidades, identificando debilidades e problemas, bem como as respectivas soluções. Foram redigidas normas a respeitar a partir de um diagnóstico prévio.

O grupo de especialistas analisou 33 cidades de diferentes latitudes e climas do mundo de forma a responder aos problemas causados pelo rápido crescimento dos centros urbanos, nomeadamente, devido à mecanização e às mudanças nos sistemas de transportes.

A Carta de Atenas, documento de compromisso, datado de 1933, redigido e assinado por grandes arquitetos e urbanistas internacionais do início do século XX, entre os quais se destaca Le Corbusier, foi redigida como conclusão do Congresso Internacional de Arquitetos e Técnicos de Monumentos Históricos que teve lugar em Atenas, na Grécia, em outubro de 1931.

O instrumento, ao dar linhas de orientação sobre o exercício e o papel do urbanismo dentro da sociedade, serviu de inspiração à arquitetura contemporânea, e assentava em quatro funções básicas na cidade: habitação, trabalho, diversão e circulação. Em termos sociais, a Carta de Atenas propunha que cada indivíduo tivesse acesso às alegrias fundamentais, ao bem-estar do lar e à beleza da cidade.

Com a publicação da Carta de Atenas em outubro de 1931, começaram a surgir preocupações entre as autoridades governamentais no Brasil sobre a necessidade de incluir leis que protegessem os monumentos históricos no Brasil. No texto da Carta de Atenas, havia recomendações de que as autoridades públicas deveriam ter a responsabilidade pela preservação, quando afirma:

A conferência, profundamente convencida de que a maior garantia de conservação de monumentos e obras de arte vem do afeto e do respeito pelas pessoas e, considerando que esses sentimentos podem ser muito favorecidos por ações cabíveis do poder público, expressa o desejo de que os educadores envidem todos os esforços para habituar as crianças e os jovens a se abster qualquer ação que possa degradar os monumentos. Esta responsabilidade assume um âmbito mais amplo, quando se inclui a necessidade de preservar uma gama muito mais ampla de bens que possam inferir património cultural.

Embora ainda não haja uma noção exata do que seria o patrimônio cultural e histórico, na Constituição concedida de 1937,

procura-se um vínculo intrínseco entre o patrimônio histórico e cultural com a própria noção de patrimônio nacional no seu artigo 134, ao dispor que " Os monumentos históricos, artísticos e naturais, bem como as paisagens ou locais particularmente dotados de natureza, beneficiam da proteção e do cuidado particular da União, dos Estados e dos Municípios".

1.2. Decreto-Lei nº 25/1937 (1937)

Porém, a proteção jurídica do patrimônio arqueológico entra em jogo com a publicação do Decreto Legislativo nº 25, de 30 de novembro de 1937, que já introduz em seu artigo primeiro uma concepção do que seria o patrimônio, constituindo "todos os bens móveis e imóveis existentes no país e cuja preservação seja de interesse público, seja pela sua vinculação com fatos marcantes da história do Brasil, seja pelo seu excepcional caráter arqueológico, seja pelo valor etnográfico, bibliográfico ou artístico".

1.3. A Lei nº 3.924/1961: primeira carta patrimonial de proteção arqueológica no Brasil (1961)

Os sítios arqueológicos, em todas as regiões do Brasil, sofreram sua própria sorte e esquecimento por décadas no século XX.

Somente no final dos anos 1950, com o trabalho de uma equipe de arqueólogos americanos e franceses, despertou-se para a necessidade de uma lei federal que viesse efetivamente a proteger o patrimônio histórico, de forma mais concreta, inclusive com medidas punitivas.

Assim, em 5 de dezembro de 1956, foi publicada em Nova Delhi, na Índia, a recomendação advinda da conferência geral da UNESCO, sobre os princípios internacionais a serem aplicados em matéria de pesquisas arqueológicas, que estipulava em seus artigos quarto e quinto, obrigações e responsabilidades dos Estados-membros ante o patrimônio arqueológico.⁶⁹

Essas recomendações forneceram uma base teórica para a elaboração de uma lei brasileira que viesse a reger a exploração arqueológica e a proteção do patrimônio histórico, que deve incluir medidas para impedir o processo de destruição do patrimônio histórico.

⁶⁹ Cada Membro-Estado deveria garantir a proteção de seu patrimônio arqueológico, levando em conta, especialmente, os problemas advindos das pesquisas arqueológicas e em concordância com as disposições da presente recomendação.

5. Cada Estado-Membro deveria, especialmente: a) submeter as explorações e as pesquisas arqueológicas ao controle e à prévia autorização da autoridade competente; b) obrigar quem quer que tenha descoberto vestígios arqueológicos a declará-los, o mais rapidamente possível, as autoridades competentes; c) aplicar sanções aos infratores dessas regras; d) determinar o confisco dos objetos não declarados; e) precisar o regime jurídico do subsolo arqueológico e, quando esse subsolo for propriedade do Estado, indicá-lo expressamente na legislação; f) dedicar-se ao estabelecimento de critérios de proteção legal dos elementos essenciais de seu patrimônio arqueológico entre os monumentos históricos.

Segundo Morley, existem três motivos principais para a destruição de sítios arqueológicos, quais sejam, obras de grande porte, aproveitamento econômico de áreas de interesse arqueológico e vandalismo.

Nesse contexto, surge a Lei nº 3.924, de 06 de julho de 1961, publicada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, que dispunha sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos, expressando obrigações da União e listando direitos e deveres dos proprietários de áreas com sítios arqueológicos, o documento permanece até os dias de hoje como elemento regulador das atividades de escavação, conservação e proteção desse patrimônio histórico⁷⁰.

A Lei 3.924 tentava conter, de forma intimidatória, os atos de vandalismos e depredação que estavam sofrendo os sítios arqueológicos de forma desenfreada em todas as regiões do território brasileiro, ao proibir, no artigo 3º o aproveitamento econômico, a destruição ou mutilação, para qualquer fim, das jazidas arqueológicas ou pré-históricas conhecidas como sambaquis, casqueiros,

⁷⁰ Art 2º Consideram-se monumentos arqueológicos ou pré-históricos:a) as jazidas de qualquer natureza, origem ou finalidade, que representem testemunhos de cultura dos paleoameríndios do Brasil, tais como sambaquis, montes artificiais ou tesos, poços sepulcrais, jazigos, aterrados, estearias e quaisquer outras não especificadas aqui, mas de significado idêntico a juízo da autoridade competente.b) os sítios nos quais se encontram vestígios positivos de ocupação pelos paleoameríndios tais como grutas, lapas e abrigos sob rocha;c) os sítios identificados como cemitérios, sepulturas ou locais de pouso prolongado ou de aldeamento, "estações" e "cerâmios", nos quais se encontram vestígios humanos de interesse arqueológico ou paleoetnográfico;d) as inscrições rupestres ou locais como sulcos de polimentos de utensílios e outros vestígios de atividade de paleoameríndios.

concheiros, birbigueiras e sernambis, e bem assim dos sítios, inscrições.

Essas medidas punitivas ficaram, por certo tempo, somente na teoria, tanto pela falta de fiscalização quanto pela própria ausência de institutos de pesquisas arqueológicas, ou ainda em razão da total ausência de informação da população brasileira do que seria “um sambaqui” ou mesmo um sítio arqueológico qualquer.

A falta de clareza do que seria patrimônio histórico ou do que seria monumento histórico, também dificultava a execução dessa primeira Carta Patrimonial (que está em vigor até os dias de hoje) em seu sentido mais prático.

1.4. A Carta de Veneza⁷¹: monumentos históricos, patrimônio cultural e plano de conservação (1964)

Em maio de 1964, foi publicada a Carta de Veneza, que afirma que o monumento não pode ser separado da história de suas testemunhas ou do ambiente em que foi descoberto, e o que foi conceitualmente esclarecido em seu artigo primeiro.

⁷¹<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Veneza%201964.pdf>

O conceito de monumentos históricos inclui tanto criações arquitetônicas isoladas, quanto ambientes urbanos ou paisagísticos que são testemunhas de civilizações específicas, grandes evoluções ou acontecimentos históricos. Este conceito não é apenas aplicável a grandes obras, mas também aplicável ao longo do tempo. A passagem de obras humildes que têm significado cultural.

Diante da ciência dispersa do passado e da intrincada história das conclusões arqueológicas desprovidas de fundamentos teóricos, de 1965 a 1970, o Brasil desenvolveu um extenso programa de atividades arqueológicas sistemáticas e padronizadas, denominado PRONAPA (Programa Nacional de Pesquisas Arqueológicas).

Sob o guia da chamada Escola Ford (Metodologia Americana), várias instituições e pesquisadores se agrupam Prous (2000: 29) sintetiza em poucas linhas o primeiro estudo sistemático da arqueologia brasileira, sob a coordenação de Evans, um ambicioso projeto reuniu 11 arqueólogos de oito estados: PRONAPA (1965/1970), que visa proporcionar o primeiro graças ao uso de métodos únicos e os mesmos. Uma perspectiva teórica, portanto, um amplo resumo da história pré-histórica dos países litorâneos do Brasil é realizado através de uma pesquisa completa.

Apesar da boa vontade de alguns pesquisadores, o projeto acabou falhando porque insistia em parâmetros estatísticos (nem sempre confiáveis) e em metodologias que não eram utilizadas até os próprios Estados Unidos. No entanto, tem um lado positivo que

incentiva a pesquisa arqueológica em algumas áreas quase desconhecidas da academia.

1.5. A Carta de Burra⁷² (1979)

Em 19 de agosto de 1979, foi publicada a "Carta de Burra" (nome de um local culturalmente significativo da Austrália ICOMOS Austrália), com novas medidas de incentivo para proteger o patrimônio histórico. Ademais, o diploma contou com os conceitos de bem, substância, lugar, significado cultural, proteção, conservação, conservação, restauração e reconstrução, avançando a conscientização acadêmica quanto à necessidade de reavaliação de procedimentos no trato do patrimônio histórico no Brasil.

Assim, o artigo 1º define:

- Bom: designa lugares, áreas, edifícios ou outras obras arquitetônicas ou coleções de edifícios ou outros edifícios que tenham significado cultural (seu conteúdo e ambiente circundante devem ser compreendidos em todos os casos);
- Substância: será um grupo de materiais que constituem fisicamente uma mercadoria;
- Local: refere-se a um local, área, terreno, paisagem, edifício ou outro projeto, grupo de edifícios ou outro projeto e pode incluir componentes, conteúdo, espaço e efeitos visuais;
- Significado cultural: expressa o valor estético, histórico, científico,

⁷² <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Burra%201980.pdf>

social ou espiritual das gerações passadas, presentes ou futuras; • Conservação: refere-se a todos os processos de manutenção do site para manter sua importância cultural; • Manutenção: refere-se à proteção contínua da substância, conteúdo e ambiente ao redor do produto e não deve ser confundida com o termo "manutenção"; • Conservação: servirá para manter o estado de uma determinada carga e retardar o processo de degradação; • Recuperação: recupera uma substância em um estado previamente conhecido; • Reconstrução: restaura o estado anteriormente conhecido como a maior precisão, caracterizado pela introdução de diferentes materiais (novos ou antigos) na substância existente.

Em seguida, o foco passa a ser a necessidade de proteção adequada do patrimônio histórico. Em todo o mundo, devido ao desenvolvimento das cidades, as expectativas das pessoas de intervir nas cidades históricas tornaram-se evidentes. Como algumas cidades brasileiras foram consideradas patrimônio cultural da humanidade, a "Carta de Toledo", editada em 1986, é muito útil.

1.6. A Carta de Toledo⁷³ (1986)

Em 1986 foi publicada a Carta Internacional para a Conservação das Cidades Históricas, conhecida como Carta de Toledo, na qual se recomenda a “adesão dos habitantes” na

73

http://www.patrimoniocultural.gov.pt/media/uploads/cc/CARTAINTERNACIONALPA_RASALVAGUARDADASCIDADES_HISTORICAS.pdf

conservação das cidades e que o “Plano de Conservação deve ter uma relação harmônica entre a área histórica e a cidade”.

1.7. A Constituição da República Federativa do Brasil (1988)

Porém, só podemos verificar o avanço conceitual, no Brasil, do patrimônio cultural por meio da Constituição Federal promulgada em 5 de outubro de 1988, que contempla três títulos, quatro capítulos e seis artigos (mais incisos), enfatizando sua responsabilidade de proteger métodos e conteúdo.

O artigo 216 enfatiza o conceito de patrimônio cultural, no Capítulo 3, ao estatuir que o patrimônio cultural brasileiro é propriedade material e imaterial, utilizado isoladamente ou em conjunto, e refere-se à identidade, comportamento e memória dos diferentes grupos que compõem a sociedade brasileira, incluindo I- formas de expressão; II- A forma de criação, produção e vida; III- Ciência, arte e criação tecnológica; IV- Obras, objetos, documentos, edifícios e outros espaços destinados a atividades artísticas e culturais; V- Edifícios e lugares urbanos com valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

1.8. A Carta de Lausanne⁷⁴ (1990)

Posteriormente, com a publicação da Carta de Lausanne em 1990, o entendimento das pessoas sobre o conceito de patrimônio arqueológico tornou-se mais específico no que diz respeito à proteção e gestão do patrimônio arqueológico.

De acordo com o artigo 1, o "Patrimônio Arqueológico" inclui o que parte do patrimônio tangível do patrimônio arqueológico. Os métodos arqueológicos podem fornecer conhecimentos básicos. Cobre todos os vestígios da existência humana e chama a atenção em todos os lugares onde há indícios de atividade humana, sejam quais forem. Vários edifícios abandonados e edifícios no solo, subterrâneos ou debaixo de água. Detritos e materiais relacionados com eles.

A Carta amplia a compreensão das pessoas sobre o conceito de patrimônio arqueológico e aconselha sobre a aplicação da legislação: a legislação deve se basear no conceito de que o patrimônio arqueológico é o patrimônio de todos os seres humanos e grupos humanos, não de indivíduos ou nações.

⁷⁴<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Lausanne%201990.pdf>

1.9. A nova Carta de Atenas (1995)

A partir de meados de 1995, associações e institutos de urbanistas de países da União Europeia uniram-se no Conselho Europeu de Urbanistas (composto por representantes Portugal, Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália e Reino Unido), e no início de 1998 apresentaram a redação da Nova Carta de Atenas.

A Nova Carta de Atenas pretendeu ser mais adequada às gerações vindouras do que a de 1933, dando o papel principal ao cidadão na hora de tomar decisões organizativas. Segundo a nova carta, a evolução das cidades deve resultar da combinação de distintas forças sociais e das ações dos principais representantes da vida cívica. O papel dos urbanistas profissionais passou a ser o de proporcionar e coordenar o desenvolvimento.

2. A IMPORTÂNCIA DO USO DE MAPAS HEREDITÁRIOS E O VALOR CULTURAL E PATRIMONIAL DOS SÍTIOS ARQUEOLÓGICOS EXISTENTES

Em primeiro lugar, pode-se inferir dos antecedentes da educação social acima mencionados que a sociedade dificilmente

compreende o valor cultural e patrimonial dos sítios arqueológicos existentes. O conceito de valorização do patrimônio cultural é relativamente novo.

Na conferência sobre preservação e uso de monumentos e sítios históricos e artísticos realizada em Quito, Equador, em 1967, apareceu uma definição, no Capítulo VI, Artigo 1, segundo o qual o “valor do patrimônio histórico arte ou artístico equivale a ativá-lo em condições objetivas e ambientais sem comprometer sua natureza, mas sim enfatizar suas características e permitir seu melhor aproveitamento, devendo-se entender que esta agregação de valor vai além da finalidade e, no caso da Ibero América, contribuirá para o desenvolvimento econômico da região”.

No entanto, tendo em vista o vácuo conceitual do que seria um valor patrimonial (como bem cultural), e considerando a histórica falta de sensibilidade do poder público brasileiro às questões culturais (principalmente de proteção) nos diversos campos administrativos, o desconhecimento da população não é nada novo, principalmente em relação à preservação da nossa memória histórica e pré-histórica.

Combinados com esses aspectos negativos, devido a alguns fatores, diferentes grupos sociais tratam as relíquias arqueológicas de maneiras diferentes, dadas as chamadas características regionais, que estão na base do processo de absorção simbólica existente nos grupos de valorização social contemporâneos e nos sítios arqueológicos com registro pericial.

Os vestígios arqueológicos são apresentados como resquícios da vida cotidiana, inseridos no processo da história social, e o cotidiano contemporâneo é apenas o resultado recente. Portanto, os dados arqueológicos podem ser entendidos não apenas como mnemônicos (relatando diretamente emoções e grupos passados), mas também como metonímia, ou seja, armazenando neles atributos simbólicos, cujo valor muda com o tempo.

Nessa perspectiva, pode-se perceber, devido à consciência cultural de todo o grupo social contemporâneo, a especial importância da participação das comunidades locais na preservação do seu próprio patrimônio histórico. Sem a combinação desses dois pilares, todo o processo de proteção do patrimônio seria inconsistente.

A tarefa de integrar os moradores locais na proteção do patrimônio natural e cultural parece ser um objetivo básico. Qualquer estratégia voltada para lidar com tais situações deve incluir fortes ações educativas em torno dos valores culturais e sua importância para a comunidade. Esses componentes do patrimônio devem ser vistos como benéficos para toda a comunidade por meio do processo educacional. Informar os vizinhos, principalmente na educação formal, que é o espaço mais aberto à participação, integrando setores jovens mais fáceis de penetrar e que precisam de novas atividades para serem substituídos.

A Carta de Lausanne (1990) também mencionou o papel da população na proteção do patrimônio histórico, no Artigo 6, ao dispor que “a população local deve ser incentivada a proteger o patrimônio

arqueológico”. Em alguns casos, recomenda-se delegar aos povos indígenas a responsabilidade pela proteção e gestão de monumentos e sítios.

Outro aspecto a se considerar é a importância de divulgar amplamente os resultados das pesquisas arqueológicas realizadas por pesquisadores acadêmicos (esses resultados são muitas vezes usados como segredos invioláveis e chaves a serem levadas à sepultura).

É preciso alertar, mais uma vez, sobre esse incompreensível egoísmo acadêmico, que prejudicaria a difusão cultural dos resultados da pesquisa e criaria obstáculos para que os moradores locais participassem da proteção de seu próprio patrimônio histórico. O patrimônio não pode se limitar a instituições acadêmicas, universidades e centros de pesquisa, por duas razões importantes.

Em primeiro lugar, devido à obrigação moral dos pesquisadores, eles devem devolver os achados científicos e os dados obtidos à comunidade, para que os residentes locais possam compreender a importância e a riqueza de seu patrimônio cultural. O segundo aspecto, igualmente importante, é que sem o apoio e entusiasmo das autoridades e da população local, os investigadores não poderão proteger este patrimônio.

A carta de Lausanne mostra mais uma vez a importância da informação para as descobertas científicas locais no segundo artigo, que estatui “a participação deve ser baseada na aquisição de

conhecimentos, que é uma condição necessária para qualquer decisão". Portanto, as informações públicas são uma parte importante da "proteção abrangente".

A necessidade de conscientização social por meio da educação do patrimônio cultural e da viabilização do uso de mapas do patrimônio brasileiro. A necessidade de um planejamento de curto, médio e longo prazo para a preservação do patrimônio histórico e pré-histórico por parte dos poderes públicos e principalmente através da educação da sociedade, tornou-se imperativo.

Esta diretriz não é nova e já foi publicada na Carta de Atenas de 1931, quando o Capítulo VII, alínea 'b', mostrava a importância da educação dos jovens na defesa do patrimônio cultural: O papel da educação e profundo respeito pelos monumentos.

Convencida de que a melhor garantia para a preservação de monumentos e obras de arte vem do respeito e do interesse dos próprios povos, uma vez que esses sentimentos podem ser muito estimulados pela ação adequada das autoridades, ela concorda que os educadores habituem as crianças e jovens. Não danificar monumentos, sejam eles quais forem, geralmente aumenta seu interesse em proteger os testemunhos de todas as civilizações.

É claro que existem leis rígidas em relação aos danos ao patrimônio cultural, com referência especial à 'lei sobre crimes ambientais (Lei 9. 605/98 e regulamentada pelo Decreto 3. 179/99) que as diferentes multas variaram entre R \$ 10. 000,00 (dez mil) e R

\$ 50. 000,00 (cinquenta mil reais) para quem cometer destruição de bem cultural protegido por lei federal (no caso de sítios arqueológicos), além de o infrator responder a processos administrativos e penais.

O próprio Código Penal Brasileiro prescreve sanções contra o patrimônio cultural, conforme evidenciado pelo título 'Dos crimes contra o patrimônio' no Capítulo IV (Do dano) do artigo 165: Artigo 165 - Destruir, obstruir ou deteriorar pela autoridade competente por ser registado de valor arqueológico ou histórico: Pena: reclusão de seis meses a dois anos e multa de mil cruzeiros e vinte mil cruzeiros.

Entretanto, reitera-se um ponto importante ao deixar claro que a mera criação de leis ou julgamentos mais rígidos não resolverá os problemas de preservação do patrimônio histórico, e aponta a formação da sociedade como a mais apropriado para uma situação que piora a cada dia.

A seguir, destacam-se alguns passos essenciais para que a sociedade adquira algum nível de consciência cultural que permita a defesa desse patrimônio histórico pela própria população: 1 - Divulgação de informação científica traduzida em dupla linguagem para a Arqueologia Desmistificadora e destruindo-o de maneiras fantásticas e enganosas e fortalecendo seu significado interior; 2 - Avaliação dos eventos culturais que nos antecederam, principalmente em função do período anterior à chegada dos europeus ao Brasil; 3 - Incorporação de disciplinas arqueológicas, principalmente relacionadas à pré-história, no currículo, sempre utilizando

informações de textos produzidos no Brasil para que não persistam as distorções existentes; 4 - Construir uma relação real entre o Brasil do passado e do presente para que esse passado não seja mais tão sombrio para as pessoas comuns; 5 - Sensibilizar a nível nacional para a importância do património arqueológico como fonte excepcional de informação que pode e deve ser utilizada por todos.

A criação deste roteiro parece ser o melhor caminho para um país que está apenas começando a descobrir um legado histórico e pré-histórico inestimável.

3. AS DIFICULDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 3.924/61

A implementação da Lei nº 3.924/61 de proteção dos sítios arqueológicos do IPHAN, sem a conscientização cultural por meio da formação da sociedade, não parece ser a melhor solução. O aspecto punitivo e intimidador que a lei transmite colide diretamente com a ignorância da sociedade sobre um legado histórico, trazendo desconforto e aversão.

A dificuldade de aplicação e cumprimento dessa lei devido às deficiências do próprio órgão governamental frente ao vasto contexto geográfico do Brasil parece ser outro grande obstáculo, no que diz respeito a alguns fatores sociais relacionados ao patrimônio arqueológico.

Neste ponto, devemos alertar para as dificuldades de aplicação das leis de conservação do patrimônio cultural quando são federais por natureza. Os controles do escritório responsável do IPHAN em grandes áreas como a Bahia são praticamente nulos. A legislação existente, que é essencialmente criminal, não pode impedir atos deliberados de destruição porque não há oficiais de inspeção ou eles não podem conduzir fisicamente a avaliação. As leis de proteção local são mais fáceis de padronizar e fiscalizar e podem ser uma opção para as equipes federais.

Se há dificuldades de fiscalização na esfera federal por conta da falta de mão de obra qualificada e de recursos financeiros, as perspectivas na esfera local são muito piores. Ainda que na constituição federal incumba aos municípios, conforme preconiza seu artigo trigésimo, promover a proteção do patrimônio histórico e cultural local, observar a legislação e as medidas de controle dos governos federal e estadual, a realidade da cidadania municipal torna-se ainda pior neste sentido.

A viabilidade da sua aplicação passa, portanto, primeiro por um processo educativo e informativo que permita à população tomar consciência de que a perda desta memória cultural é irreparável se envolver a destruição dos seus testemunhos físicos e que se trata da ideia de sentido. que tem memória cultural. O compromisso da população local com a preservação dos sítios arqueológicos é fundamental para a preservação deste patrimônio histórico.

Porém, para atingir esse compromisso é necessário fornecer à população informações precisas sobre os programas de proteção patrimonial a serem implementados.

O Congresso Europeu do Patrimônio Arquitetônico, realizado em Amsterdã em 1975, destacou algumas dessas etapas preparatórias para programas de preservação do patrimônio cultural e a necessidade desse compromisso com a comunidade: Permitir que a população participe na concepção dos programas é aconselhável fornecer-lhes os elementos para avaliar a situação. Por um lado, explica o valor histórico e arquitetônico dos edifícios a conservar e, por outro lado, fornece todas as informações sobre os regulamentos definitivos e provisórios.

A título de exemplo, falta informação sobre o patrimônio cultural obtida junto da multidão. Dado o patrimônio histórico visto com lajes de rocha em nossos sítios arqueológicos, observamos uma falta de conscientização da comunidade.

O que os caçadores e fazendeiros costumam chamar de "escrita indígena", "escrita bárbara", "sinal", "pedra pintada" ou "escrita holandesa" são afetados por fatores naturais e humanos, mas não receberam qualquer proteção do poder público ou Moradores locais.

Habitado ao sistema capitalista, o conceito de "bem" costuma estar diretamente ligado ao próprio termo econômico. A grande maioria das pessoas não entende o termo "bem cultural", que se

expressa nas recomendações sobre a proteção dos produtos culturais ameaçados por sua implementação.

Obras públicas ou privadas discutidas na Assembleia Geral da UNESCO realizada em Paris, França, em 19 de novembro de 1968: Considerando que os produtos culturais são produtos e testemunhas de diferentes tradições intelectuais e conquistas do passado, eles são, portanto, um elemento essencial da personalidade das pessoas.

Portanto, a transição do nível de assimilação dos bens econômicos ao conceito de bens culturais não é um processo fácil de eliminar para a maioria das pessoas do plano educacional unificado a curto, médio e longo prazo.

Ele transmitiu o conteúdo do significado do termo patrimônio cultural, representado pelo princípio de estabelecer monumentos arquivísticos, conjuntos arquitetônicos e arquivos de sítios históricos e artísticos, elaborado pela décima primeira sessão do ICOMOS em Sofia, Bulgária em outubro de 1996: Patrimônio Cultural-Refere Sítios históricos, conjuntos de edifícios e sítios que possuem valor de patrimônio histórico e artístico e fazem parte do entorno histórico ou edificado.

Sem entender o significado e o significado desses registros rupestres vistos no sítio arqueológico, as pessoas ficaram indiferentes e reagiram misteriosamente quando questionadas sobre o assunto, levando suas reações ao nível da fantasia (como se fossem feitas por

gente improvisada), a cultura permanece misteriosa (indicando tesouros desconhecidos).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão da aplicabilidade das legislações patrimoniais brasileiras e internacionais é de fundamental importância para a conservação do patrimônio cultural histórico e pré-histórico. O principal fator negativo quanto à ineficácia dessa aplicabilidade contemporânea, porém, não é especificamente a ausência de leis. Incompletas ou mal elaboradas, elas existem, mas sim na forma como são colocadas em prática, e no total falta de informação por parte da população sobre o tema da conservação do patrimônio.

No entanto, por falta de informação ou sensibilização para os conceitos de monumento, patrimônio, patrimônio histórico, patrimônio pré-histórico, patrimônio cultural e valor dos bens intangíveis, uma parte da população é responsável por atos que prejudicam significativamente a conservação e conservação de discos rochosos, o que poderia salvar aspectos importantes dos contextos históricos e pré-históricos do Brasil.

Nesse sentido, a questão prática da aplicabilidade dessas leis encontra seu primeiro obstáculo na falta de fiscalização e controle dos órgãos públicos responsáveis por tais atividades; em segundo lugar,

deve haver uma reformulação dos procedimentos burocráticos e a atualização da legislação por parte dos poderes públicos municipais, estaduais e federais, que redirecione para atitudes menos intimidantes e empáticas (como ameaças de multas e punições criminais), e tenta tomar diretrizes que visam a educação patrimonial de curto, médio e longo prazo da população local, de forma que ela própria promova a defesa do patrimônio cultural que se encontra no território em que vive.

Algumas medidas poderiam ser tomadas para mudar a situação atual de desconhecimento por parte da população desse patrimônio cultural e as formas de procedimentos, com base na educação patrimonial.

Dentre as medidas, podem ser mencionados o levantamento, através de cartografia geográfica, com equipes especializadas, de todo o patrimônio cultural, incluindo sítios arqueológicos com vestígios rochosos e consequente formação de uma base de dados (inventário) sobre patrimônio histórico e pré-histórico; a institucionalização da cultura de conservação do patrimônio cultural junto da população local, através de campanhas educativas periódicas (seminários, conferências, eventos educativos, etc.) promovidas pelos poderes públicos municipais; e a reformulação do currículo com a inclusão da disciplina de Conservação do Patrimônio Cultural nas escolas municipais e estaduais, nos níveis de ensino voltados à educação básica do cidadão (educação infantil, ensino fundamental e ensino superior).

Ademais, é possível citar, ainda, a divulgação massiva com folders, por meio da mídia (rádio e jornais), das potencialidades culturais, ressaltando a necessidade de preservação dos sítios históricos e pré-históricos para a população; e por meio de política de conservação, elaboração de plano integrado de conservação de monumentos e sítios históricos e pré-históricos, com objetivos estabelecidos, de conservação do patrimônio por parte do poder público municipal, lphan, comunidades e segmentos institucionais da sociedade civil organizada (ONGs não governamentais).

Importante ação é a elaboração de infraestrutura básica, em condições de emergência, para proteção dos sítios arqueológicos mais diretamente afetados por fatores antrópicos, tais como painéis de clarificação e sinalização e cercas improvisadas que impeçam o acesso direto aos painéis rochosos; e a formação de mão de obra qualificada (guias turísticos locais) para o enfrentamento adequado dos os turistas que visitam os sítios arqueológicos dos municípios, tornando-os multiplicadores na política de conservação do patrimônio.

Portanto, a implantação efetiva de uma cultura de conservação do patrimônio histórico na população brasileira é um fator fundamental para que a aplicação das legislações nacionais e internacionais sobre o patrimônio seja respeitada e respeitada, de forma satisfatória e para ser assimilada como fontes documentais permanentes de defesa. Vestígios arqueológicos que nos permitirão resgatar as origens culturais históricas e pré-históricas do homem na América e que nos ajudem nas respostas que sempre procuramos: de onde viemos, porque estamos aqui e para onde iremos.

O maior interesse das pinturas rupestres é que mostram que, no Brasil, antes da chegada dos europeus, havia um mundo cultural extremamente rico, muito semelhante em termos de criatividade ao mundo cultural do Ocidente.

Esse mundo ocidental, que não soube observar e valorizar o que existia no Brasil, porque privilegiou a tecnologia de guerra e a repressão religiosa da inquisição. Um mundo europeu, centrado em si mesmo, que não soube apreciar uma sensibilidade diferente à sua e à criatividade da arte indígena, devido a um etnocentrismo que sempre caracterizou a sua política colonialista, em todos os continentes.

O sucesso desta intervenção foi a perda de um extraordinário patrimônio cultural do qual, hoje, a ciência tenta salvar os escassos vestígios "Anne-Marie Pessie e Niède Guidon"

REFERÊNCIAS

BELTRÃO, Maria. LOCKS, Martha e AMORIM, Jacqueline (2002). **Projeto Central: Preservação dos sítios arqueológicos com arte rupestre**. FUMDHAMentos II, **Fundação Museu do Homem Americano**, V.1, n. 2, São Raimundo Nonato-PI, 2002; Páginas 243 a 253.

BOITO, Camillo. 1884. **Os Restauradores**. Conferência feita na Exposição de Turim; Tradução de Paulo Mugayar Kühl e Beatriz Mugayar Kühl; Ateliê Editorial; Cotia; São Paulo; 2002; Páginas 09 a 63.

BRANDI, Cesare. 1971. **Princípios de Teoria da Restauração; Curso del Centro Internacional de Estudios para la Conservación y Restauración de les Bienes Culturales de Roma** (UNESCO) Y LA Facultad de Arquitectura de Roma; Tradução de Salvador Diaz-Berrio Fernandez; Universidade Nacional Autônoma do México.

CALDARELLI, Solange Bezerra. SANTOS, **Maria do Carmo Mattos Monteiro dos. Arqueologia de contrato no Brasil**. Editora USP, Revista USP, Vol. 1, São Paulo, 2000; Pág. 52 a 73.

CURY, Isabelle.(org.) **Cartas patrimoniais**. Iphan, segunda edição, Rio de Janeiro, 2000.

ETCHEVARNE, Carlos.(2002). **Uma proposta de ação integrada para as áreas arqueológicas e pinturas rupestres em Iraquara, Bahia**. FUMDHAMentos II, Fundação Museu do Homem Americano, V.1, n. 2, São Raimundo Nonato-PI, 2002; Páginas 219 a 229.

MORLEY, Edna June (2000). **Como preservar os sítios arqueológicos brasileiros**. In: Pré História da terra brasilis. Org. Maria Cristina Tenório. Editora UFRJ, primeira reimpressão, Rio de Janeiro, 2000; Páginas 371 a 376.

PESSIS, Anne-Marie. MARTIN, Gabriela (2002). Área arqueológica de Seridó, RN, PB: **Problemas de Conservação do Patrimônio Cultural**. FUMDHAMentos II, Fundação Museu do Homem Americano, V.1, n. 2, São Raimundo Nonato-PI, 2002; Páginas 187 a 208.

PROUS, André (2000). **Arqueologia, Pré-História e História**. In: Pré-História da terra brasílica. Org. Maria Cristina Tenório. Editora UFRJ, primeira reimpressão, Rio de Janeiro, 2000; Páginas 19 a 32.

RIEGL, Aloïs. 1903. **Monumentos: Valores Atribuídos e sua Valorização Histórica**. Tradução: **Les Valeurs Monumentales et leur Evolution Historique**, in **Le Culte Moderne des Monuments: son Essence e as Genèse**; Paris; 1984; Páginas 35 a 62; publicada na Revista Museologia, Nº 1, 1989; Páginas 17 a 23.

_____. 1903. Culto Moderno a los Monumentos. Caracteres y Orígenes. Tradução de Ana Perez Lopez. Visor. Madrid 1987.

RUSKIN, John. 1849. The seven Lamps of Architecture; London: George Allen & Unwin Ltda, Ruskin House, 40; Museumstreet, W.C.3. **Apresentação, tradução e comentários críticos de Odete Dourado**; Mestrado de Arquitetura e Urbanismo; Série b, nº 02; Salvador, Bahia, 1996.

SPENCER, Walner Barros. Patrimônio: legislação e instrumentos normativos: ecos de silêncio! **A memória indígena recusada**.

Dissertação de mestrado em ciências sociais da UFRN, Natal, 2000.

VIOLETTE-LE-DUC, Eugène Emmanuel. Restauração; Apresentação e tradução de Beatriz Mugayar Kühl; Ateliê Editorial; Cotia; São Paulo; in **Dictionnaire Raisonné de l'Architecture Française du XI au XVI siècle**; Paris; Librairies – Imprimeries Réunies, s.d. (1854-1868); Vol. 8; páginas 14 a 34.

DA VIOLAÇÃO DA HONRA E DA IMAGEM DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DO DIREITO À INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS

VIOLATION OF THE HONOR AND IMAGE OF THE PUBLIC ADMINISTRATION AND THE RIGHT TO COMPENSATION FOR MORAL DAMAGES

SIMONE RODRIGUES MIRANDA

Resumo

Este artigo pretende analisar a tutela jurídica da honra e da imagem da Administração Pública, especialmente diante de condutas que possam macular sua reputação institucional, e a possibilidade do direito à indenização por danos morais. Com base no fundamento constitucional e infraconstitucional dessa proteção, na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e nos critérios de responsabilização civil aplicáveis, pretende-se traçar o panorama atual da temática, confrontando o entendimento clássico da doutrina e dos Tribunais com a mais recente jurisprudência do STJ, apontando os motivos que diferenciam as teses. Conclui-se que a preservação da imagem da Administração Pública não é apenas uma prerrogativa estatal, mas expressão da proteção do patrimônio moral coletivo e do interesse público.

Palavras-chave: Administração Pública; honra; imagem; dano moral; indenização.

Abstract

This article aims to analyze the legal protection of the honor and image of Public Administration, particularly in light of actions that may tarnish its institutional reputation, and the possibility of claiming moral damages. Based on the constitutional and infra-constitutional foundations of this protection, the jurisprudence of the Superior Court of Justice (STJ), and the applicable civil liability criteria, the study outlines the current landscape of the issue, contrasting the classical understanding of legal doctrine and court decisions with the most recent case law from the STJ, and identifying the reasons behind the differing interpretations. The conclusion reached is that preserving the image of Public Administration is not merely a state prerogative, but an expression of the protection of collective moral assets and the public interest.

Keywords: Public Administration; honor; image; moral damage; compensation.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 garante a todos a proteção à honra e à imagem (art. 5º, X) e assegura o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação. Considerando que

o surgimento dos direitos fundamentais está vinculado à proteção da dignidade da pessoa humana, é possível o questionamento sobre a extensão dessa proteção às pessoas jurídicas. No entanto, o entendimento da doutrina e da jurisprudência é firme no sentido de que os direitos fundamentais positivados no texto Constitucional se aplicam às pessoas jurídicas na medida da compatibilidade com a sua natureza.

Nesse sentido, o ordenamento jurídico assegura às pessoas jurídicas o direito à propriedade, à liberdade de imprensa, às garantias do devido processo legal, como ampla defesa e contraditório, à honra e à imagem, entre outros, inclusive admitindo a possibilidade de requerer em juízo indenização por danos morais (Súmula 227 do STJ).

Contudo, no que se refere à Administração Pública enquanto conjunto de órgãos e entidades incumbidos da prestação de serviços e da tutela do interesse público, ela também pode ter sua reputação lesada por condutas ilícitas? As pessoas jurídicas de direito público também podem ser titulares de direitos fundamentais? O ordenamento jurídico garante aos entes públicos o direito de pleitear indenização por danos morais?

O presente estudo busca investigar os fundamentos e os limites da titularização de direitos e garantias fundamentais e a possibilidade de indenização por danos morais decorrentes da violação da honra e da imagem da Administração Pública, considerando sua peculiar natureza jurídica e o regime constitucional

de responsabilização civil. Para tanto, utiliza a pesquisa bibliográfica, através da consulta à legislação e à doutrina nacional.

1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

1.1. Titularidade dos direitos fundamentais

Os direitos fundamentais surgiram em um contexto de necessidade de limitação dos abusos cometidos pelo Estado em face dos particulares. Após os movimentos revolucionários na França que culminaram com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) os direitos fundamentais passaram a ser positivados nos textos constitucionais, assegurando direitos como liberdade, igualdade, propriedade e garantias individuais de cunho liberal.

É importante destacar que a doutrina diferencia os direitos fundamentais dos direitos humanos. Apesar de não existir consenso quanto aos critérios diferenciadores, Novelino (2017, p. 277) reforça que ambos objetivam proteger e promover a dignidade da pessoa humana, mas os direitos humanos estão voltados para o plano internacional, consagrados nos tratados e convenções internacionais, enquanto que os direitos fundamentais se referem aos direitos humanos positivados no plano interno de cada Estado, notadamente dispostos nas suas Constituições.

Nesse contexto, dada a noção clássica de resguardo da dignidade da pessoa humana, muito se questionou se a proteção dos direitos fundamentais poderia ser estendida às pessoas jurídicas, visto que são desprovidas de estrutura biopsicológica e, a priori, sua natureza não se compatibiliza com a acepção material desses direitos.

Para Mendes (2013, p. 171) não há nenhum impedimento insuperável a que pessoas jurídicas sejam consideradas titulares de direitos fundamentais. A essa corrente se filiaram doutrina e jurisprudência, salientando, contudo, que os direitos fundamentais podem ser titularizados por pessoas jurídicas, desde que compatíveis com a sua natureza. Segundo o autor, isso significa, por exemplo, que não se pode negar à pessoa jurídica a aplicação do princípio da igualdade, o exercício do direito de propriedade, do direito de resposta, do sigilo das correspondências e da inviolabilidade de domicílio, bem como as garantias do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada. É possível, também, pleitear indenização por danos morais (Súmula 227/STJ), mas não o reconhecimento da liberdade de locomoção, não podendo, naturalmente, ser paciente em habeas corpus (Braga, 2023, p. 526).

Situação diferente é a possibilidade de titularização de direitos fundamentais por pessoas jurídicas de direito público. Isso porque os direitos fundamentais nasceram com o objetivo de impor limitações à interferência do Poder Público na esfera individual das pessoas, garantindo um conjunto de direitos a serem exercidos em face do Estado.

No entanto, pelo menos no que se refere aos direitos de natureza procedimental, tem se admitido a aplicação dos direitos fundamentais às pessoas jurídicas de direito público, como se pode extrair do seguinte julgado do STF:

(...) A QUESTÃO DOS DIREITOS E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS, **NOTADAMENTE AQUELES DE CARÁTER PROCEDIMENTAL, TITULARIZADOS PELAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO.** – A imposição de restrições de ordem jurídica, pelo Estado, quer se concretize na esfera judicial, quer se realize no âmbito estritamente administrativo, supõe, para legitimar-se constitucionalmente, o efetivo respeito, pelo Poder Público, da garantia indisponível do “due process of law”, assegurada, pela Constituição da República (art. 5º, LIV), à generalidade das pessoas, **inclusive às próprias pessoas jurídicas de direito público**, eis que o Estado, em tema de limitação ou supressão de direitos, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva e arbitrária. Doutrina. Precedentes. LIMITAÇÃO DE DIREITOS E NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA, PARA EFEITO DE SUA IMPOSIÇÃO, DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. – A Constituição da República estabelece, em seu art. 5º, incisos LIV e LV, considerada a essencialidade da garantia constitucional da plenitude de defesa e do contraditório, que ninguém pode ser privado de sua liberdade, de seus bens ou de seus direitos sem o devido processo legal, notadamente naqueles

casos em que se viabilize a possibilidade de imposição, a determinada pessoa ou entidade, seja ela pública ou privada, de medidas consubstanciadoras de limitação de direitos. – A jurisprudência dos Tribunais, especialmente a do Supremo Tribunal Federal, tem reafirmado o caráter fundamental do princípio da plenitude de defesa, nele reconhecendo uma insuprimível garantia que, instituída em favor de qualquer pessoa ou entidade, rege e condiciona o exercício, pelo Poder Público, de sua atividade, ainda que em sede materialmente administrativa ou no âmbito político-administrativo, sob pena de nulidade da própria medida restritiva de direitos, revestida, ou não, de caráter punitivo. Doutrina. Precedentes (...)

(ACO 1848, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno. Julgado em 06/11/2014).

Portanto, atualmente é incontestável, sobretudo na vigência de um Estado Constitucional Democrático de Direito, a extensão às pessoas jurídicas de direito público da titularidade de direitos fundamentais, sobretudo os de caráter procedimental. Com efeito, Braga (2023, p. 528) relaciona uma lista exemplificativa de direitos fundamentais procedimentais que podem ser aplicados aos entes públicos, como o princípio da legalidade (art. 5º, II, CF/88); o direito de propriedade (art. 5º, XXII, CF/88); a inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, CF/88); o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (art. 5º, XXXVI, CF/88); a garantia do juiz

natural (art. 5º, XXXVII e LIII, CF/88); o devido processo legal (art. 5º, LIV, CF/88); o contraditório e a ampla defesa (art. 5ºLV, CF/88) e a garantia do mandado de segurança (art. 5º, LXIX, CF/88), nesse sentido, o RMS 22021/PA em que o STF julgou mandado de segurança impetrado pelo Estado do Pará em face da União.

1.2. Proteção à honra e à imagem

O art. 5º, X, da Constituição Federal assevera que “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”. Conforme destaca Sarlet (2025, p. 429), a honra e a imagem, além da proteção constitucional na categoria dos direitos fundamentais, foram previstas no Código Civil no capítulo relativo aos direitos da personalidade (art. 20, caput). Parte da doutrina relaciona os direitos da personalidade a um viés privatista, de cunho extrapatrimonial, garantidor da integridade moral da pessoa, enquanto que os direitos fundamentais comporiam uma categoria de direitos com caráter publicista, que advém da positivação no plano interno dos direitos humanos. Nesse sentido, estariam fora do campo dos direitos da personalidade os direitos políticos e os direitos prestacionais.

Sem aprofundar as diferenciações teóricas, convém lembrar que a honra e a imagem não se referem a um mesmo direito fundamental, pois tutelam bens jurídicos distintos.

Segundo Novellino (2017, p.348) a honra pode ser compreendida como a reputação que a pessoa mantém diante da sociedade em que está inserida, denominada honra objetiva, ou como o apreço e a valorização que tem de si mesma, conhecida como honra subjetiva.

Para Sarlet (2025, p. 430) “a honra de uma pessoa consiste num bem tipicamente imaterial, vinculado à noção de dignidade da pessoa humana, pois diz respeito ao bom nome e à reputação dos indivíduos”. Nesse sentido, merece proteção tanto na sua dimensão objetiva quanto subjetiva, podendo ser invocado enquanto direito de defesa, com oponibilidade erga omnes, a fim de evitar qualquer violação ilegítima ao bem jurídico tutelado, bem como enquanto direito prestacional, obrigando o Estado a atuar positivamente para proteger a honra e os direitos da personalidade.

Já o direito de imagem, está conectado com a ideia de captação e reprodução da própria imagem e com o direito de não permitir que ela seja reproduzida e divulgada sem consentimento. Nesse contexto, a proteção recai sobre a imagem física, buscando evitar atos que a reproduzam ou representem indevidamente, preservando o direito de decidir não ser fotografado e exposto em público sem a devida autorização, ou evitar que a imagem pessoal

seja reproduzida e compartilhada de forma distorcida, ofendendo, por conseguinte, a honra objetiva (Sarlet, 2025, p. 434).

Em qualquer dos casos, contudo, o ordenamento jurídico garante o direito de pleitear reparação diante de condutas ofensivas que invadam a esfera individual objeto de proteção. Cabe lembrar, no entanto, que não existe direito absoluto e em caso de colisão entre direitos fundamentais é possível a flexibilização da proteção da honra e da imagem, notadamente quando em confronto com a liberdade de expressão. Assim parece se inclinar a posição do STF, sobretudo quando o ofendido é agente estatal (RE 685.493. rel Min. Marco Aurélio, j. 22/05/2020).

Embora intimamente conectada com a natureza humana, a doutrina e a jurisprudência reconhecem que a proteção da honra e da imagem alcança também as pessoas jurídicas, com as devidas adaptações, considerando a sua ausência de estrutura biopsicológica.

Para Sarlet (2025, p. 432) a distinção que se faz no direito brasileiro entre honra objetiva e honra subjetiva possibilita a consolidação do entendimento de que a pessoa jurídica é titular da proteção à honra, no seu viés objetivo, garantindo-lhe o direito à indenização por dano moral. Com amparo no art. 5º, X, da CF/88 e no art. 52 do Código Civil, que confere às pessoas jurídicas, no que couber, a proteção dos direitos da personalidade, o entendimento jurisprudencial não deixa dúvidas sobre a aplicabilidade da tutela da honra às pessoas jurídicas, conforme sedimentado na Jurisprudência em Teses e na Súmula nº 227 do STJ:

“A pessoa jurídica pode sofrer dano moral” (Súmula nº 227 do STJ).

“A pessoa jurídica pode sofrer dano moral, desde que demonstrada ofensa à sua honra objetiva” (Tese nº 10 da Edição nº 125).

No que se refere à imagem, Sarlet (2025, p.435) adverte que a proteção em relação à representação física de alguém é exclusiva da pessoa natural, contudo, à pessoa jurídica pode ser conferida proteção em relação à sua imagem social, ou ainda à sua imagem autoral, o que em última análise acaba por se confundir com o direito à honra objetiva.

Situação diversa ocorre quando se trata de pessoa jurídica de direito público, sobretudo quando se pretende invocar a proteção da honra e da imagem em face dos particulares.

1.3. Honra e Imagem da Administração Pública

O entendimento pacífico da doutrina e da jurisprudência é no sentido de que a proteção dos direitos fundamentais extensível às pessoas jurídicas de direito público se refere aos direitos procedimentais, conforme já analisado anteriormente. Dessa forma, o ordenamento jurídico não confere aos entes públicos o direito de se

insurgir contra os cidadãos em busca de reparação por danos à honra e à imagem. Isso se dá porque, em sua concepção clássica, os direitos fundamentais operam como limitadores da atuação estatal, como garantia dos particulares contra o Estado. Naturalmente, nessas relações o particular ocupa o polo ativo e o Poder Público o polo passivo. Inverter essa lógica vai de encontro à própria essência dos direitos fundamentais e submete o particular a grave risco à liberdade de expressão e, sobretudo, de ter seu direito constitucional de fiscalizar as ações estatais cerceado por receio de ser acionado judicialmente.

Com efeito, o STJ sempre negou o direito das pessoas jurídicas de direito público de obter indenização por danos morais em face de particulares. Nesse sentido, importa trazer o julgado da Corte Superior que detalha o entendimento:

DIREITO CIVIL-CONSTITUCIONAL.
RESPONSABILIDADE CIVIL. INFORMAÇÕES
VEICULADAS EM REDE DE RÁDIO E
TELEVISÃO. AÇÃO INDENIZATÓRIA POR DANO
MORAL AJUIZADA POR MUNICÍPIO CONTRA O
PARTICULAR. IMPOSSIBILIDADE. DIREITOS
FUNDAMENTAIS. PESSOA JURÍDICA DE
DIREITO PÚBLICO. RECONHECIMENTO
LIMITADO.

2. A inspiração imediata da positivação de direitos
fundamentais resulta precipuamente da

necessidade de proteção da esfera individual da pessoa humana contra ataques tradicionalmente praticados pelo Estado. É bem por isso que a doutrina vem entendendo, de longa data, que os direitos fundamentais assumem "posição de definitivo realce na sociedade quando se inverte a tradicional relação entre Estado e indivíduo e se reconhece que o indivíduo tem, primeiro, direitos, e, depois, deveres perante o Estado, e que os direitos que o Estado tem em relação ao indivíduo se ordenam ao objetivo de melhor cuidar das necessidades dos cidadãos" (MENDES, Gilmar Ferreira [et. al.]. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 222-223).

3. Em razão disso, de modo geral, a doutrina e jurisprudência nacionais só têm reconhecido às pessoas jurídicas de direito público direitos fundamentais de caráter processual ou relacionados à proteção constitucional da autonomia, prerrogativas ou competência de entidades e órgãos públicos, ou seja, direitos oponíveis ao próprio Estado e não ao particular. Porém, ao que se pôde pesquisar, em se tratando de direitos fundamentais de natureza material pretensamente oponíveis contra particulares, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal nunca referendou a tese de titularização por pessoa jurídica de direito público. Na verdade, há julgados que sugerem exatamente o contrário, como os que deram origem à Súmula n. 654, assim redigida: "A garantia da irretroatividade da lei, prevista no art. 5º, XXXVI, da Constituição da República, não é

invocável pela entidade estatal que a tenha editado".

4. Assim, o reconhecimento de direitos fundamentais - ou faculdades análogas a eles - a pessoas jurídicas de direito público não pode jamais conduzir à subversão da própria essência desses direitos, que é o feixe de faculdades e garantias exercitáveis principalmente contra o Estado, sob pena de confusão ou de paradoxo consistente em se ter, na mesma pessoa, idêntica posição jurídica de titular ativo e passivo, de credor e, a um só tempo, devedor de direitos fundamentais, incongruência essa já identificada pela jurisprudência do Tribunal Constitucional Alemão (BVerfGE 15, 256 [262]; 21, 362).

Apud. SAMPAIO, José Adércio Leite. Teoria da Constituição e dos direitos fundamentais. Belo Horizonte: Del Rey, 2013 p. 639).

5. No caso em exame, o reconhecimento da possibilidade teórica de o município pleitear indenização por dano moral contra o particular constitui a completa subversão da essência dos direitos fundamentais, não se mostrando presente nenhum elemento justificador do pleito, como aqueles apontados pela doutrina e relacionados à defesa de suas prerrogativas, competência ou alusivos a garantias constitucionais do processo. Antes, o caso é emblemático e revela todos os riscos de se franquear ao Estado a via da ação indenizatória.

(STJ. 4ª Turma. REsp 1258389/PB, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 17/12/2013).

No mesmo sentido:

É impossível à pessoa jurídica de Direito Público (Administração Pública direta, autarquias, fundações públicas), de índole não comercial ou lucrativa, ser vítima de dano moral por ofensa de particular, já que constituiria subversão da ordem natural dos direitos fundamentais.

(STJ. 2ª Turma. REsp 1505923/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 21/05/2015).

E ainda:

O presente recurso especial decorre de ação civil pública em que condenada empresa por uso indevido do logotipo do IBAMA em lote comercializado de quinhentas caixas de sucos.

O acórdão recorrido está em consonância com a jurisprudência desta Corte no sentido de que não cabe reparação por danos morais a pessoa jurídica de direito público, como é o caso do IBAMA.

(STJ. 2ª Turma. AgInt no REsp 1653783/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 24/10/2017).

Da leitura dos precedentes supracitados é possível inferir que, em relação à pretensão da Administração Pública de obter reparação por danos morais em face de particulares, a jurisprudência do STJ é firme no sentido de rejeitar essa possibilidade. Para Braga (2023, p. 530), isso deixa claro que, no que se refere a direitos fundamentais de natureza material oponíveis contra os administrados, o STJ nunca acolheu a tese de titularização de direitos fundamentais pelas pessoas jurídicas de direito público, inclusive esse entendimento está consolidado na edição nº 125 da sua Jurisprudência em Teses, veja:

A pessoa jurídica de direito público não é titular de direito à indenização por dano moral relacionado à ofensa de sua honra ou imagem, porquanto, tratando-se de direito fundamental, seu titular imediato é o particular e o reconhecimento desse direito ao Estado acarreta a subversão da ordem natural dos direitos fundamentais (Tese nº 11 da Edição nº 125).

No entanto, é relevante observar que a Constituição Federal, ao garantir a inviolabilidade da honra e da imagem (art. 5º, X), não estabelece diferenciação entre pessoas físicas e jurídicas, tampouco entre aquelas de direito público ou privado. Ao contrário, consagra uma cláusula geral de reparação por danos morais, consolidando no ordenamento jurídico brasileiro o entendimento de que as pessoas jurídicas também podem ser vítimas desse tipo de lesão.

Assim, a Administração Pública, dotada de personalidade jurídica, também merece ter tutelada a sua honra objetiva, que reflete a sua reputação perante a sociedade. Não se pode esquecer que os entes estatais existem em função do interesse público e lesões à sua imagem repercutem na credibilidade do Estado, podendo comprometer políticas públicas e a confiança dos cidadãos.

Sob essa perspectiva, é possível afirmar que qualquer fato que cause prejuízo à honra e à imagem do Estado, como por exemplo, campanhas difamatórias, divulgação de notícias falsas ou imputações de fatos inverídicos que maculem órgãos ou entidades públicas, pode gerar, no imaginário coletivo, uma desconfiança quanto à credibilidade e à legitimidade do Poder Público. É nesse cenário que se insere a noção de dano à imagem da Administração Pública.

Nesse contexto, merece destaque a decisão tomada pelo STJ no REsp 1.722.423, ocasião em que a Corte Superior reconheceu a possibilidade de uma pessoa jurídica de direito público obter reparação por danos morais em face de um particular.

O caso concreto julgado pelo STJ analisou, em sede de recurso especial, o pedido do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) de indenização por danos morais em face dos réus do “caso Jorgina de Freitas”, em razão de prejuízos decorrentes de um esquema de fraude que teria causado à autarquia perdas superiores a 20 milhões de dólares na década de 1990.

A Corte reformou a decisão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2), que, embora tivesse condenado os réus ao pagamento de mais de R\$ 4 milhões a título de danos materiais, havia afastado a possibilidade de indenização por danos morais sob o argumento de que, em razão da natureza das atividades da autarquia, não haveria repercussão negativa indenizável, dada a impossibilidade de se aferir um valor mercadológico ao ente público.

Para o relator, ministro Herman Benjamin, embora seja firme a jurisprudência da Corte de que a Administração Pública não pode ser vítima de dano moral, isso se dá quando está em jogo a livre manifestação do pensamento e a liberdade de crítica do cidadão. Fazendo a devida distinção, a pessoa jurídica de direito público “pode pleitear indenização por danos morais relacionados à violação de sua honra ou imagem, nas hipóteses em que a credibilidade institucional for fortemente agredida e o dano reflexo sobre a sociedade for evidente” (Brasil, STJ, 2021).

De acordo com o ministro, ao contrário do entendimento adotado pelo TRF2, o conceito de honra objetiva possui alcance mais amplo do que a simples credibilidade comercial, abrangendo os

chamados danos institucionais — aqueles que afetam a reputação de pessoas jurídicas sem fins lucrativos. O magistrado destacou ainda a relevância do dano social, caracterizado como a lesão dirigida a uma pessoa, mas que produz reflexos negativos para toda a coletividade. Nas palavras no ministro:

"O que se extrai é que a credibilidade institucional da autarquia previdenciária foi fortemente agredida, e o dano reflexo sobre os segurados da Previdência e os jurisdicionados em geral é evidente, tudo consubstanciado por uma lesão de ordem extrapatrimonial praticada por agentes do Estado, que não pode ficar sem resposta judicial" (Min. Herman Benjamin)

Apesar da importância do julgado, é preciso advertir que a Corte não mudou o seu tradicional entendimento, o que pode ser percebido nas palavras do relator ao fazer a necessária distinção entre os precedentes consolidados sobre a matéria e o caso ora analisado. Para Braga (2023, p.531), houve no REsp 1.722.423 algumas particularidades que possibilitaram o afastamento dos precedentes do STJ, notadamente a gravidade da situação que prejudicou o recebimento de benefícios previdenciários e prejudicou a credibilidade do INSS.

Nesse sentido, para que seja admitida a possibilidade de indenização por danos morais à pessoa jurídica de direito público, é imprescindível a demonstração de efetivo prejuízo extrapatrimonial, não sendo suficiente a mera alegação de ofensa à honra e à imagem. Assim decidiu o STJ ao negar indenização à Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA), uma autarquia estadual do Paraná, em face do jornal Gazeta do Povo que publicou matéria jornalística considerada pela autarquia como ofensiva à sua honra.

É imprescindível a demonstração do efetivo prejuízo extrapatrimonial para que a pessoa jurídica de direito público seja vítima de dano moral por ofensa à honra objetiva.

(STJ. 4ª Turma. REsp 2.039.663-PR, Rel. Min. Maria Isabel Gallotti, julgado em 19/5/2025 - Info 26 - Edição Extraordinária).

Para o STJ, alegações genéricas sobre ofensa à honra e à imagem e sobre prejuízos à credibilidade institucional não são suficientes. É necessário apresentar prova concreta do dano extrapatrimonial, visto que as pessoas jurídicas de direito público se submetem a maior exposição e crítica social.

Logo, ainda que prevaleça o entendimento de que as pessoas jurídicas de direito público não são titulares de direitos fundamentais de cunho material, não lhes assistindo direito à

indenização por danos morais decorrentes da violação da sua honra e imagem em face de particulares, os casos analisados no REsp 1.722.423/RJ e no REsp 2.039.663-PR representam um importante paradigma para casos futuros. Com efeito, não se pode desconsiderar que a Administração Pública, enquanto detentora de personalidade jurídica, deve ter sua honra protegida, mormente sob a perspectiva da imagem institucional. O prestígio que os entes públicos gozam perante a sociedade reflete na confiança que os administrados depositam nas relações com o Poder Público e se essa fidúcia for abalada o prejuízo recai sobre o interesse público.

Portanto, diante de casos graves de violação à honra e à imagem da Administração Pública, havendo comprovação do efetivo prejuízo extrapatrimonial, faz-se mister reconhecer a possibilidade do direito à indenização por danos morais às pessoas jurídicas de direito público.

Considerações Finais

A honra e a imagem da Administração Pública são bens jurídicos de natureza difusa, cujo resguardo interessa a toda a sociedade. A violação desses valores compromete a credibilidade do Estado, pondo em cheque sua representatividade e, consequentemente, gerando risco de lesão ao próprio pacto democrático.

A possibilidade da atribuição de responsabilidade por danos à honra e à imagem da Administração Pública representa um grande avanço na discussão sobre a tutela dos direitos fundamentais de cunho material das pessoas jurídicas de direito público.

Não obstante a preservação do entendimento tradicional sobre a oponibilidade dos direitos fundamentais em face do Estado, funcionando como uma garantia do particular diante de abusos estatais, é importante avançar no debate para considerar as distinções diante do caso concreto e possibilitar a defesa da imagem institucional quando particulares deliberadamente se utilizem de campanhas difamatórias, esquemas fraudulentos, divulgação de notícias falsas, desvio de verbas públicas ou imputações de fatos inverídicos.

É, portanto, legítima a busca de reparação por danos morais pelo ente público, desde que demonstrado o prejuízo à sua reputação institucional. Nesse sentido, a fixação de indenizações equilibradas cumpre função pedagógica, reforçando a proteção ao patrimônio moral coletivo.

Portanto, atualmente a jurisprudência do STJ contempla dois entendimentos distintos que podem ser considerados a regra e a exceção. A regra é que não assiste às pessoas jurídicas de direito público o direito à indenização por danos morais em face de particulares por violação à sua imagem e honra objetiva, dado o risco de cercear os cidadãos quanto ao direito de liberdade de expressão e de crítica. Excepcionalmente, é possível reconhecer esse direito

quando estiver em jogo a credibilidade institucional, desde que haja prova do efetivo prejuízo, uma vez que a boa reputação da Administração Pública integra o conjunto de bens públicos, de interesse de toda a coletividade.

REFERÊNCIAS

BRAGA, Francisco. Direito Constitucional Grifado – 3 ed. São Paulo. Editora Juspodivm, 2023.

BRASIL. Código Civil (Lei nº 10.406/2002). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em 03/10/2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 03/10/2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Fraude pode gerar indenização de danos morais em favor do INSS, decide Segunda Turma. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/19032021-Fraude-pode-gerar-indenizacao-de-danos-morais-em->

favor-do-INSS--decide-Segunda-Turma.aspx.____Acesso em: 04/10/2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.722.423/RJ. Relator: Min. Herman Benjamin. Julgado em: 24 de novembro de 2020. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1872698&num_registro=201800256621&data=20201218&peticao_numero=-1&formato=PDF Acesso em: 04/10/2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1258389/PB, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 17 de dezembro de 2013. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?aplicacao=informativo&acao=pesquisar&livre=@cnot=014594> Acesso em: 04/10/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 685.493. rel Min. Marco Aurélio, julgado em 22 de maio de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4239018&numeroProcesso=685493&classeProcesso=RE&numeroTema=562>. Acesso em 04/10/2025.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional – 8 ed. São Paulo. Saraiva, 2013.

NOVELINO, Marcelo. Curso de Direito Constitucional – 12 ed. Salvador. Editora Juspodivm, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional - 14 ed. Rio de Janeiro. SaraivaJur, 2025.

JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE, RESERVA DO POSSÍVEL E FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS NÃO INCORPORADOS AO SUS: ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA RECENTE DO STF E DO STJ

JUDICIALIZATION OF HEALTH, RESERVATION OF THE POSSIBLE AND SUPPLY OF MEDICINES NOT INCORPORATED INTO THE SUS: ANALYSIS OF RECENT JURISPRUDENCE OF THE STF AND THE STJ

SIMONE RODRIGUES MIRANDA

Resumo

O presente artigo analisa a judicialização da saúde no Brasil, na discussão acerca do fornecimento de medicamentos não incorporados às listas oficiais do Sistema Único de Saúde (SUS). A partir do exame da jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), busca-se compreender os critérios adotados pelos tribunais superiores para a concessão ou negativa de tratamentos não padronizados. São abordados, ainda, os fundamentos constitucionais do direito à saúde, a repartição de competências entre os entes federativos e os limites orçamentários enfrentados pela Administração Pública, com enfoque na aplicação da teoria da reserva do possível. O estudo evidencia a evolução do entendimento jurisprudencial, especialmente após a fixação de teses em repercussão geral e recursos repetitivos, destacando a busca por um equilíbrio entre a proteção do direito fundamental à saúde e a sustentabilidade das políticas públicas. Conclui-se que a jurisprudência atual caminha no sentido de estabelecer parâmetros objetivos para a intervenção judicial, reforçando a importância da análise técnica e da equidade no acesso aos medicamentos.

Palavras-chave: Direito à saúde; fornecimento de medicamentos; reserva do possível; análise da jurisprudência.

Abstract

The present article examines the judicialization of health care in Brazil, focusing on the debate surrounding the provision of medications that are not included in the official lists of the Unified Health System (SUS). By analyzing recent case law from the Federal Supreme Court (STF) and the Superior Court of Justice (STJ), it seeks to understand the criteria adopted by the higher courts when granting or denying access to non-standardized treatments. The article also addresses the constitutional foundations of the right to health, the distribution of responsibilities among federal entities, and the budgetary constraints faced by public administration, with particular emphasis on the application of the “possible reserves” doctrine. The study highlights the evolution of judicial interpretations, especially following the establishment of binding precedents through general repercussion and repetitive appeals, underscoring the search for a balance between protecting the fundamental right to health and ensuring the sustainability of public policies. It concludes that current jurisprudence is moving toward the establishment of objective parameters for judicial intervention, reinforcing the importance of technical analysis and equity in access to medicines.

Keywords: Right to health; provision of medicines; possible reservation; case law analysis.

INTRODUÇÃO

O direito à saúde, enquanto direito fundamental (art. 6º), ocupa posição de destaque na Constituição Federal de 1988, que

garante acesso universal e igualitário aos serviços de saúde, sendo dever do Estado, mediante políticas públicas que visem à sua universalidade e integralidade prestá-los à população (art. 196). Contudo, a concretização desse direito enfrenta desafios práticos, em especial quando cidadãos buscam judicialmente o fornecimento de medicamentos de alto custo ou não incorporados às listas oficiais do Sistema Único de Saúde (SUS).

É inegável que o comando constitucional é direcionado ao Estado na forma de dever fundamental prestacional a ser implementado mediante a formulação de políticas públicas e alocação de recursos orçamentários. No entanto, é inegável também que os recursos públicos são limitados e o Poder Público precisa definir critérios distributivos para garantir a efetividade do direito à saúde.

Nesse cenário, a crescente judicialização das demandas por fornecimento de medicamentos escancara a tensão entre a proteção do direito individual à saúde e os limites orçamentários do Estado, propiciando a invocação da teoria da reserva do possível. De outro modo, a saúde, enquanto direito fundamental garantidor da dignidade da pessoa humana, não pode ser sacrificada sob o argumento de falta de recursos, sob pena de lesão ao mínimo existencial.

As recentes decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tema buscaram estabelecer parâmetros mais objetivos para o fornecimento judicial de medicamentos não incorporados, de modo a harmonizar os direitos individuais com a sustentabilidade do sistema público de saúde.

Como se vê, a questão não tem uma solução fácil. A atuação judicial em políticas públicas de saúde perpassa por inúmeras controvérsias e o presente estudo pretende analisar os princípios aplicáveis e as decisões mais recentes dos Tribunais Superiores sobre a matéria.

1. O Direito Fundamental à Saúde e a Reserva do Possível

O direito à saúde está previsto na Constituição Federal no art. 6º e disciplinado nos arts. 196 a 200 como dever do Estado e direito de todos, destacando o seu caráter universal e, ao mesmo tempo, sua qualidade de direito prestacional, consubstanciando-se em uma obrigação para o Poder Público e um direito para todas as pessoas, independentemente de quaisquer distinções.

Para Novelino (2017, p. 838) a saúde é indissociável do direito à vida e da dignidade da pessoa humana, o que a reveste de um caráter de fundamentalidade, compondo o rol de direitos fundamentais sociais e, sobretudo, integrando a restrita lista de garantias que compõem o mínimo existencial.

Os direitos sociais são direitos fundamentais de segunda geração (ou dimensão) e tem como característica assegurar ao indivíduo direitos a prestações sociais por parte do Estado, tais como prestações de assistência social, saúde, educação, trabalho, funcionando como instrumento de justiça social (Sarlet, 2025, p. 258). A segunda geração de direitos fundamentais surgiu no início do século XX, com destaque para as Constituições do México (1917) e da Alemanha (1919 – Constituição de Weimar). Esses direitos passaram a impor ao Estado deveres de atuação, consistindo em obrigações de fazer. Por isso, são conhecidos como direitos prestacionais ou positivos, em contraste com os direitos negativos da primeira geração, que exigiam sobretudo a abstenção do poder público.

Lenza (2025 p. 1.293), destaca que, para a doutrina, os direitos sociais possuem dupla vertente, especialmente no tocante à saúde, consagrada como direito fundamental no texto de 1988: a) natureza negativa: o Estado ou o particular devem abster-se de praticar atos que prejudiquem terceiros; b) natureza positiva: fomenta-se um Estado prestacionista para implementar o direito social.

Com efeito, a Constituição não apenas prevê a saúde como direito fundamental, mas também determina que sua efetivação

ocorra mediante políticas sociais e econômicas organizadas de forma planejada. Ocorre que a execução dessas políticas encontra limites concretos, como restrições orçamentárias, disponibilidade de

recursos humanos e tecnológicos e a necessidade de universalização.

O próprio texto constitucional prevê um mínimo de recursos que devem ser aplicados anualmente para a realização das ações e serviços de saúde. A União deve aplicar, no mínimo 15% da receita corrente líquida e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o percentual definido em lei complementar federal incidente sobre a arrecadação de impostos (art. 198, § 2º, da CF/88). O descumprimento sujeita os Estados e o Distrito Federal a sofrer intervenção federal (art. 34, VII, “e”, da CF/88) e os Municípios a sofrer intervenção estadual (art. 35, III, da CF/88).

No entanto, os recursos são limitados e o Estado não consegue atender a todas as demandas, notadamente quando se refere ao atendimento de demandas individuais como o fornecimento de medicamentos. Para Sarlet (2025, p. 603) é preciso discutir os limites da prestação reclamada pelo particular em face do Estado e, até mesmo, a existência de um direito subjetivo individual a prestações na área da saúde, considerando seu caráter social coletivo.

Nesse contexto, a invocação da teoria da reserva do possível pode funcionar como cláusula de equilíbrio, permitindo estabelecer o que o indivíduo pode razoavelmente exigir do Poder Público. Compreendida como “uma limitação fática e jurídica oponível, ainda que de forma relativa, à realização dos direitos fundamentais, sobretudo, os de cunho prestacional” (Novelino, 2017, p. 481) a teoria da reserva do possível surgiu na Alemanha em 1972 em um caso que discutia o direito universal ao ensino superior gratuito.

É indiscutível que a concretização de direitos sociais, como a saúde, tem custos elevados, o que acaba condicionando a sua prestação às possibilidades financeiras e orçamentárias do Estado. No entanto, para Sarlet (2025, p. 604) os argumentos que vêm sendo utilizados pelo Poder Público como ausência de recursos e

incompetência do Poder Judiciário para decidir sobre a destinação dos recursos públicos não podem prevalecer, pois o que está em jogo é a preservação da vida humana.

Nesse sentido, é importante destacar que a doutrina considera a saúde como integrante do conteúdo mínimo de direitos que uma pessoa precisa para viver de forma digna, o chamado mínimo existencial, o que não significa, entretanto, que toda e qualquer demanda relativa à saúde deve ser atendida pelo Estado. Então, quais seriam os parâmetros a serem utilizados? Quais prestações devem ser atendidas? Seria justo atender aos que recorrem ao judiciário e ignorar os demais que se encontram na mesma situação?

Não existe uma resposta pronta. Para Novelino (2017, p. 483) a possibilidade de opor a reserva do possível aos direitos sociais que compõem o mínimo existencial não encontra resposta homogênea na doutrina, pois há quem defenda o caráter absoluto do mínimo existencial e há quem reconheça que deve haver uma margem de liberdade à atuação estatal em função da essencialidade do direito postulado.

Ainda que se reconheça a possibilidade de invocação da reserva do possível como matéria de defesa em prol do Estado, convém destacar o entendimento do Ministro Celso de Mello no bojo da ADPF 45/DF, ao ressaltar a “impossibilidade de invocação, pelo Poder Público, da cláusula da reserva do possível sempre que puder resultar, de sua aplicação, comprometimento do núcleo básico que qualifica o mínimo existencial”.

Assim, sempre que o direito à saúde colidir com a capacidade financeira e administrativa do Estado, o judiciário deve analisar a proporcionalidade da demanda e razoabilidade da prestação. O STF, em diversas ocasiões, já reafirmou o entendimento de que a reserva do possível não pode esvaziar o núcleo essencial dos direitos fundamentais, devendo sempre ser ponderada com a dignidade da pessoa humana e a vedação ao retrocesso social.

2. A Judicialização da Saúde e o Problema dos Medicamentos Fora da Lista do SUS

A judicialização da saúde se tornou um fenômeno crescente no Brasil, sobretudo em demandas por medicamentos de alto custo ou não incorporados ao Sistema Único de Saúde (SUS) e esse crescimento foi especialmente significativo nos últimos anos. Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2021 foram ajuizadas 397.566 demandas na área da saúde e em 2024 esse número subiu para 663.864, um aumento de aproximadamente 66%. As demandas mais comuns são por tratamentos médico-hospitalares e fornecimento de medicamentos.

Embora tais ações muitas vezes tenham fundamento em situações de urgência e gravidade, sua concessão indiscriminada pode gerar desorganização administrativa, impactos financeiros desproporcionais e desigualdade no atendimento, favorecendo os que têm maior acesso ao Judiciário.

A questão é controversa, sobretudo porque envolve a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário nas políticas públicas, além do receio de que o fornecimento de medicamentos pela via judicial beneficie indivíduos de maneira desigual, criando desafios para a sustentabilidade financeira do SUS e deslocando recursos destinados a políticas coletivas para uso individual, sobretudo quanto a medicamentos sem benefícios clínicos comprovados. Para Mendes (2013, p. 631) quando o procedimento ou fármaco solicitado judicialmente não está contemplado nas listas de dispensação do SUS, o que ocorre é uma individualização da prestação estatal, o que representa um enorme problema à política de saúde pública.

Ao enfrentar a questão, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento em sede de Repercussão Geral de que, em observância ao dever constitucional do Estado de garantir o direito à saúde, é legítima a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas, com o objetivo de assegurar a efetividade desse direito social. Tal atuação não configura violação ao princípio da separação dos poderes. Nessas hipóteses, a decisão judicial deve, sempre que

possível, indicar as finalidades a serem alcançadas, cabendo à Administração Pública apresentar os meios adequados para a sua efetivação. Confira a tese abaixo:

1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado. 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP). (Tema 698 da Repercussão Geral – Leading case: RE 684612, Plenário, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Rel. p/ Acórdão Min. ROBERTO BAR ROSE, j. 03.07.2023)

Corroborando o entendimento de que o judiciário deve, antes de determinar medidas, estimular a atuação conjunta com o Poder Público, a Corte reconhece a complexidade da questão que se situa entre a realização de direitos fundamentais e a limitação orçamentária da Administração. Nesse sentido, a problemática da judicialização da saúde para fornecimento de medicamentos assume contornos de uma demanda estrutural e a resposta do judiciário precisa acompanhar a amplitude do problema. Segundo Camapanharo e Sampietro (2022), o processo estrutural deve priorizar a participação dos interessados na solução do litígio:

O processo estrutural, meio pelo qual o juiz, confrontando a burocracia estatal com valores constitucionais, (i) compromete-se a reestruturar o

ente violador para eliminar a ameaça a tais valores praticados pelos arranjos institucionais existentes, (ii) possibilita a adequada tutela jurisdicional dos direitos fundamentais sociais, sendo capaz de reduzir os déficits de efetividade da atuação dos responsáveis pela implantação de políticas públicas, observando, ainda, os limites democráticos e a capacidade técnica do Judiciário na intervenção de matérias atribuídas preliminarmente ao Poder Público, bem como (iii) viabiliza a democratização e participação dos interessados no processo.

Nesse contexto, com vistas a solucionar a problemática do fornecimento de medicamentos e estabelecer parâmetros objetivos a serem seguidos pelos juízes e tribunais do país, o STF e o STJ fixaram importantes entendimentos nos últimos anos. Portanto, passa-se à análise do entendimento jurisprudencial dos Tribunais Superiores sobre a matéria.

3. A Jurisprudência Recente do STF e do STJ sobre Medicamentos não Incorporados

Em 2018, ao julgar o REsp 1.657.156-RJ sob a sistemática dos recursos repetitivos (Tema 106), o STJ foi instado a se manifestar sobre a possibilidade do fornecimento pela via judicial de medicamentos não incorporados à lista do SUS. A Corte concluiu que é possível, mas fixou critérios objetivos a serem seguidos pelos juízes e Tribunais do país. Os requisitos a serem seguidos são cumulativos e devem ser preenchidos pelo autor da ação para que o Poder Público seja obrigado a fornecer o medicamento. A tese foi a seguinte:

A concessão dos medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS exige a presença cumulativa dos seguintes requisitos:

1) Comprovação, por meio de laudo médico fundamentado e circunstanciado expedido por médico que assiste o paciente, da imprescindibilidade ou necessidade do medicamento, assim como da ineficácia, para o tratamento da moléstia, dos fármacos fornecidos pelo SUS;

2) Incapacidade financeira do paciente de arcar com o custo do medicamento prescrito; e

3) Existência de registro do medicamento na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), observados os usos autorizados pela agência.

STJ. 1ª Seção. REsp 1657156-RJ, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 25/04/2018 (recurso repetitivo) (Info 625).

Para a Corte, o entendimento não viola o princípio da separação de poderes, mas, na verdade, funciona como instrumento de efetivação de direitos fundamentais, sendo também papel do Poder Judiciário assegurar a fruição desses direitos. Para tanto, se utilizou de precedentes do próprio STJ e do STF que reafirmam a legitimidade da atuação judicial em prol da implementação de políticas públicas garantidoras de direitos fundamentais, sobretudo do direito à saúde. Confira abaixo:

Seria distorção pensar que o princípio da separação dos poderes, originalmente concebido com o escopo de garantia dos direitos fundamentais, pudesse ser utilizado justamente como óbice à realização dos direitos sociais, igualmente relevantes.

(STJ. 2ª Turma. REsp 1.488.639/SE, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 16/12/2014).

E ainda:

(...) É firme o entendimento deste Tribunal de que o Poder Judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar a implementação de políticas públicas nas questões relativas ao direito constitucional à saúde. (...)

STF. 1ª Turma. ARE 947.823 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 28/6/2016.

Nesse contexto, o fornecimento de medicamentos que não constam na lista de dispensação do SUS, isto é, aqueles que são fornecidos gratuitamente através de pedido administrativo, pode ser requerido na via judicial, desde que atendidos os critérios definidos pelo STJ, o que traz mais segurança jurídica e isonomia para a população.

Importa registrar que, ao julgar embargos de declaração opostos contra a tese fixada no Tema 106, a Corte afastou a possibilidade de fornecimento de medicamentos para uso “off label”, ou seja, uso para enfermidades diferentes daquelas indicadas na bula e no registro da ANVISA. A decisão visa proteger a saúde pública, evitando a utilização de fármacos em casos em que não haja comprovação científica da segurança e da efetividade do tratamento.

Observa-se que a decisão do STJ exige o registro do medicamento na Anvisa para que o pedido de fornecimento seja aceito. No entanto, começaram a crescer as demandas ajuizadas em face do Poder Público onde o particular pleiteava o fornecimento de medicamentos não registrados. Provocado a se manifestar, o STF afetou o tema para julgamento em sede de repercussão geral (Tema 500), no qual fixou a seguinte tese:

1. O Estado não pode ser obrigado a fornecer medicamentos experimentais.

2. A ausência de registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) impede, como regra geral, o fornecimento de medicamento por decisão judicial.

3. É possível, excepcionalmente, a concessão judicial de medicamento sem registro sanitário, em caso de mora irrazoável da Anvisa em apreciar o pedido (prazo superior ao previsto na Lei 13.411/2016), quando preenchidos três requisitos:

a) a existência de pedido de registro do medicamento no Brasil (salvo no caso de medicamentos órfãos para doenças raras e ultrarraras);

b) a existência de registro do medicamento em renomadas agências de regulação no exterior; e

c) a inexistência de substituto terapêutico com registro no Brasil.

4. As ações que demandem fornecimento de medicamentos sem registro na Anvisa deverão necessariamente ser propostas em face da União.

STF. Plenário. RE 657718/MG, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Roberto Barroso, julgado em 22/5/2019 (repercussão geral) (Info 941).

Nesse julgado o STF corroborou o entendimento do STJ sobre a imprescindibilidade de registro do medicamento na Anvisa para que se possa compelir o Estado a fornecê-lo. No entanto, ressaltou situações excepcionais onde a exigência de registro pode ser relevada, mormente em caso de mora irrazoável da agência em apreciar o pedido de registro, desde que preenchidos os requisitos citados.

Para Braga (2023, p. 761), a tese chama a atenção para quatro detalhes muito importantes: a impossibilidade de fornecimento

de medicamentos experimentais; a dispensa do pedido de registro quando se tratar de medicamentos órfãos (destinados ao tratamento de doenças raras e ultrarraras); a existência de definição legal de medicamento órfão no Brasil (o que traz mais segurança jurídica) e a legitimidade passiva exclusiva da União quanto ao fornecimento de medicamentos sem registro na Anvisa, afastando a solidariedade entre as unidades federativas.

Em 2021 chegou ao STF mais um questionamento sobre o fornecimento de medicamentos. Embora no Tema 500 a Corte tenha fixado balizas para os casos de medicamentos não registrados na Anvisa, a situação em apreço não se amoldava ao que fora decidido, pois se tratava de casos em que o fármaco não possuía registro, mas tinha autorização da agência para importação para uso próprio. A tese fixada foi a seguinte:

Cabe ao Estado fornecer, em termos excepcionais, medicamento que, embora não possua registro na Anvisa, tem a sua importação autorizada pela agência de vigilância sanitária, desde que comprovada a incapacidade econômica do paciente, a imprescindibilidade clínica do tratamento, e a impossibilidade de substituição por outro similar constante das listas oficiais de dispensação de medicamentos e os protocolos de intervenção terapêutica do SUS.

STF. Plenário. RE 1165959/SP, Rel. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18/6/2021 (Repercussão Geral – Tema 1161) (Info 1022).

Dessa forma, constatada a incapacidade financeira do paciente, a imprescindibilidade clínica do tratamento e a impossibilidade de substituição por outro fármaco constante da relação do SUS, o Estado deve fornecer o medicamento que tenha a importação autorizada, ainda que não possua registro na Anvisa.

Como se pode perceber, a jurisprudência dos Tribunais Superiores foi evoluindo a fim de fixar critérios objetivos para a solução da crescente demanda judicial pelo fornecimento de medicamentos, estabelecendo a regra e os casos excepcionais. No entanto, uma questão ainda permanecia controversa, a competência para o fornecimento. Para o STJ, caberia ao autor da ação escolher contra qual ente federado iria ajuizar a demanda pedindo o fornecimento de medicamentos com registro na ANVISA, mas não fornecido pelo SUS, não sendo obrigatória a inclusão da União na lide. Isso se justificava pelo fato de a Constituição atribuir competência comum a todos os entes para as prestações relacionadas à saúde, nos termos do art. 23, II, da CF/88:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)
II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (...)

O STF já tinha entendimento consolidado sobre a competência em demandas de saúde corroborando a ideia de solidariedade entre os entes, embora não se referisse especificamente sobre o fornecimento de medicamentos. Nesse sentido:

Os entes da Federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis nas demandas prestacionais na área da saúde e, diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, compete à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro.

STF. Plenário. RE 855178 ED/SE, rel. orig. Min. Luiz Fux, red. p/ o ac. Min. Edson Fachin, julgado em 23/5/2019 (Info 941).

Dessa forma, para o STJ a questão do fornecimento de medicamentos deveria seguir a regra geral de responsabilidade solidária e o autor da ação poderia demandar contra um ou contra todos os entes federados, cabendo somente a ele definir os limites subjetivos da ação.

No STF, porém, o tema não era pacífico. Apesar do entendimento consolidado, ao julgar o Tema 500 da Repercussão Geral (já analisado), a Suprema Corte definiu a competência exclusiva da União para o fornecimento de medicamentos sem registro na Anvisa. A justificativa dada foi que, por ser uma entidade autárquica federal, os demais entes não teriam ingerência sobre as decisões tomadas pela Anvisa, não podendo, portanto, ser responsabilizados.

Entretanto, no caso de medicamentos com registro na Anvisa, mas não constantes das listas do SUS, subsistia a controvérsia. Permanecia a solidariedade entre os entes? Seria necessário incluir a União no polo passivo? Para o deslinde da questão o STF afetou o tema à sistemática da repercussão geral no RE 1366243 (Tema 1.234), no qual o Estado de Santa Catarina questionava uma decisão do Tribunal de Justiça local que determinou a entrega de um medicamento fora das listas oficiais do SUS. Em sua defesa, o Estado alegou que essas ações deveriam ser propostas em face da União, tendo em vista que compete ao Ministério da Saúde decidir os medicamentos que serão ofertados pelo SUS.

O tema 1.234 da repercussão geral representa um marco na resolução de demandas na área da saúde. Dada a complexidade da questão, a Corte entendeu que a decisão não poderia ser tomada unilateralmente e, explicitando o caráter estrutural do processo, instalou uma comissão interfederativa para que a solução do problema fosse alcançada de forma conjunta. Nesses termos, o STF aprovou um acordo entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecendo regras para as ações judiciais em que se pede a entrega de medicamentos pelo SUS. Nas palavras da Corte, o que se pretende é tornar o julgamento dessas ações mais eficiente e melhorar o uso do dinheiro público em saúde.

Os principais pontos decididos dizem respeito à competência, fixada em razão do valor anual do tratamento, e ao custeio:

I – Competência. 1) Para fins de fixação de competência, as demandas relativas a medicamentos não incorporados na política pública do SUS, mas com registro na ANVISA, tramitarão perante a Justiça Federal, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal, quando o valor do tratamento anual específico do fármaco ou do princípio ativo, com base no Preço Máximo de Venda do Governo (PMVG – situado na alíquota zero), divulgado pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED - Lei 10.742/2003), for igual ou superior ao valor de 210 salários mínimos, na forma do art. 292 do CPC.

(...)

3) As ações de fornecimento de medicamentos incorporados ou não incorporados, que se inserirem na competência da Justiça Federal, serão custeadas integralmente pela União, cabendo, em caso de haver condenação supletiva dos Estados e do Distrito Federal, o ressarcimento integral pela União, via repasses Fundo a Fundo (FNS ao FES), na situação de ocorrer redirecionamento pela impossibilidade de cumprimento por aquela, a ser implementado mediante ato do Ministério da Saúde, previamente pactuado em instância tripartite, no prazo de até 90 dias.

(...)

3.3.1) O ressarcimento descrito no item 3.3 ocorrerá no percentual de 65% (sessenta e cinco por cento) dos desembolsos decorrentes de condenações oriundas de ações cujo valor da causa seja superior a 7 (sete) e inferior a 210 (duzentos e dez) salários mínimos, a ser implementado mediante ato do Ministério da Saúde, previamente pactuado em instância tripartite, no prazo de até 90 dias.

STF. Plenário. RE 1.366.243/SC, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 16/09/2024 (Repercussão Geral – Tema 1.234) (Info 1150).

Nesse sentido, quando o valor anual do tratamento for igual ou superior a 210 salário mínimos a ação deverá ser proposta em face da União, sendo competente a Justiça Federal, e o custeio também caberá exclusivamente à União. Quando o valor do tratamento for superior a 7 e inferior a 210 salário mínimos a ação deverá ser proposta em face dos estados-membros e custeada por eles, porém com ressarcimento de 65% pela União (80% para medicamentos oncológicos). Se o valor for inferior a 7 salário mínimos o custeio será integralmente feito pelo Estado. Não foi fixada competência municipal para o caso. Esses parâmetros deverão ser seguidos quanto ao pedido de medicamentos não incorporados às listas do SUS, mas com registro na Anvisa. No que se refere aos medicamentos sem registro a competência da União foi mantida nos termos do Tema 500 da repercussão geral, já analisado.

A tese também cuidou de definir o que se consideram medicamentos incorporados e não incorporados, regras e prazos para ressarcimento, critérios para a análise judicial do ato administrativo de indeferimento de medicamento pelo SUS e determinou a implementação de uma plataforma nacional em governança colaborativa entre os entes federativos e o Poder Judiciário para centralizar informações relativas às demandas administrativas e judiciais de acesso aos medicamentos.

Destaca-se a deferência do Judiciário à decisão administrativa de não incorporação do fármaco ou de negativa do fornecimento, cabendo ao juiz apenas o controle de legalidade do ato, sem se imiscuir no mérito da questão, em homenagem ao princípio da separação dos poderes:

4.1) No exercício do controle de legalidade, o Poder Judiciário não pode substituir a vontade do administrador, mas tão somente verificar se o ato administrativo específico daquele caso concreto

está em conformidade com as balizas presentes na Constituição Federal, na legislação de regência e na política pública no SUS. 4.2) A análise jurisdicional do ato administrativo que indefere o fornecimento de medicamento não incorporado restringe-se ao exame da regularidade do procedimento e da legalidade do ato de não incorporação e do ato administrativo questionado, à luz do controle de legalidade e da teoria dos motivos determinantes, não sendo possível incursão no mérito administrativo, ressalvada a cognição do ato administrativo discricionário, o qual se vincula à existência, à veracidade e à legitimidade dos motivos apontados como fundamentos para a sua adoção, a sujeitar o ente público aos seus termos.

STF. Plenário. RE 1.366.243/SC, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 16/09/2024 (Repercussão Geral – Tema 1.234) (Info 1150).

A decisão também definiu que o ônus da prova compete ao autor da ação, ficando este responsável por demonstrar a segurança e a eficácia do tratamento, com respaldo em evidências científicas de alto nível, bem como a inexistência de substituto terapêutico, não bastando a mera alegação de necessidade de medicamento.

Logo após o julgamento do Tema 1.234, o STF julgou o Tema 6 da repercussão geral (leading case: RE 566471), onde enfrentou a questão do fornecimento de medicamentos de alto custo a portador de doença grave que não tenha condições de custear o tratamento. A controvérsia gira em torno da limitação orçamentária e da obrigatoriedade de cumprimento de decisões judiciais que demandam um alto custo para os cofres públicos, comprometendo a eficiência das políticas públicas de saúde. Além disso, é preciso pensar na igualdade do acesso e na eficácia do tratamento, muitas vezes requisitado sem evidência comprovada do seu sucesso. Confira trecho dos fundamentos da decisão:

2. Como não há dinheiro suficiente para comprar todos os medicamentos que existem, o poder público só é obrigado a adquirir os que possam ser fornecidos a todas as pessoas que precisem deles. A grande quantidade de ações judiciais prejudica as políticas públicas de saúde, comprometendo a organização e a eficiência do SUS. Além disso, a decisão sobre a inclusão de um medicamento na lista do SUS deve ser feita pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS (CONITEC), que possui conhecimento especializado para avaliar a eficácia, segurança e custo-benefício de um remédio.

O STF definiu que, caso o medicamento possua registro sanitário na Anvisa, mas não esteja incluído nas listas oficiais do SUS, o fornecimento pelo Poder Público somente poderá ser determinado judicialmente em caráter excepcional, independentemente do custo do tratamento.

Nessas hipóteses, o ônus da prova recai sobre o autor da ação, que deve demonstrar cumulativamente: (i) a incapacidade financeira de arcar com o custo do medicamento; (ii) a inexistência de alternativa terapêutica disponibilizada pelo SUS; (iii) a eficácia do tratamento com base em evidências científicas; (iv) a imprescindibilidade do uso do medicamento para a preservação da saúde ou da vida, além da (v) negativa administrativa do fornecimento e (vi) a ilegalidade do ato de não incorporação. Confira a tese fixada:

1. A ausência de inclusão de medicamento nas listas de dispensação do Sistema Único de Saúde - SUS (RENAME, RESME, REMUME, entre outras) impede, como regra geral, o fornecimento do fármaco por decisão judicial, independentemente do custo. 2. É possível, excepcionalmente, a concessão judicial de medicamento registrado na ANVISA, mas não incorporado às listas de dispensação do Sistema Único de Saúde, desde que preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos, cujo ônus probatório incumbe ao autor da ação: (a) negativa de fornecimento do

medicamento na via administrativa, nos termos do item '4' do Tema 1.234 da repercussão geral; (b) ilegalidade do ato de não incorporação do medicamento pela Conitec, ausência de pedido de incorporação ou da mora na sua apreciação, tendo em vista os prazos e critérios previstos nos artigos 19-Q e 19-R da Lei nº 8.080/1990 e no Decreto nº 7.646/2011; (c) impossibilidade de substituição por outro medicamento constante das listas do SUS e dos protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas; (d) comprovação, à luz da medicina baseada em evidências, da eficácia, acurácia, efetividade e segurança do fármaco, necessariamente respaldadas por evidências científicas de alto nível, ou seja, unicamente ensaios clínicos randomizados e revisão sistemática ou meta-análise; (e) imprescindibilidade clínica do tratamento, comprovada mediante laudo médico fundamentado, descrevendo inclusive qual o tratamento já realizado; e (f) incapacidade financeira de arcar com o custeio do medicamento.

3. Sob pena de nulidade da decisão judicial, nos termos do artigo 489, § 1º, incisos V e VI, e artigo 927, inciso III, § 1º, ambos do Código de Processo Civil, o Poder Judiciário, ao apreciar pedido de concessão de medicamentos não incorporados, deverá obrigatoriamente: (a) analisar o ato administrativo comissivo ou omissivo de não incorporação pela Conitec ou da negativa de fornecimento da via administrativa, à luz das circunstâncias do caso concreto e da legislação de regência, especialmente a política pública do SUS, não sendo possível a incursão no mérito do ato administrativo; (b) aferir a presença dos requisitos de dispensação do medicamento, previstos no item 2, a partir da prévia consulta ao Núcleo de Apoio Técnico do Poder Judiciário (NATJUS), sempre que disponível na respectiva jurisdição, ou a entes ou pessoas com expertise técnica na área, não podendo fundamentar a sua decisão unicamente em prescrição, relatório ou laudo médico juntado aos autos pelo autor da ação; e (c) no caso de deferimento judicial do fármaco, oficial aos órgãos competentes para avaliarem a possibilidade de sua incorporação no âmbito do SUS.

STF. Plenário. RE 566.471/RN, Rel. Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Luís Roberto

Barroso, julgado em 20/09/2024 (Repercussão Geral – Tema 6) (Info 1152).

Uma vez atendidos todos os requisitos e concedido o provimento judicial, assegura-se ao autor o direito individual ao tratamento pleiteado. Em seguida, cabe ao Poder Judiciário officiar aos órgãos competentes para que avaliem a viabilidade de estender o fornecimento à coletividade, mediante a análise da incorporação do medicamento às listas oficiais do SUS.

Como se pode perceber, as recentes decisões dos Tribunais Superiores reforçam a ideia de que a reserva do possível não é apenas limite financeiro, mas também critério de racionalidade e justiça distributiva. O STF destacou que o atendimento judicial a demandas individuais não pode comprometer a coletividade, desviando recursos vultosos para poucos em detrimento de muitos, sobretudo quando não há comprovação científica da eficácia do medicamento solicitado.

Por outro lado, ao estabelecer requisitos para as exceções, a Corte reconheceu que existem casos em que o direito individual à vida e à saúde deve prevalecer, especialmente diante de doenças graves, raras ou situações emergenciais, desde que fundamentadas em critérios técnicos e científicos.

CONCLUSÃO

O STF, ao decidir sobre o fornecimento de medicamentos não incorporados ao SUS, procurou estabelecer um equilíbrio entre o direito fundamental à saúde e a reserva do possível, reconhecendo os limites materiais do Estado sem esvaziar o núcleo essencial do direito.

A teses firmadas reforçam que a judicialização da saúde deve ocorrer apenas em hipóteses excepcionais, mediante critérios objetivos, evitando distorções orçamentárias e favorecendo a justiça

distributiva. Os requisitos cumulativos impostos pelo STF buscam garantir que decisões judiciais respeitem critérios técnicos, econômicos e éticos, reduzindo os impactos orçamentários e promovendo acesso igualitário aos serviços de saúde.

Todavia, permanece o desafio de garantir que tais critérios não se convertam em barreiras intransponíveis, sobretudo para os mais vulneráveis. Para além da atuação do Judiciário, é fundamental fortalecer a atuação dos entes federados, em atuação conjunta, a fim de aprimorar os processos regulatórios, reduzir a burocracia e garantir maior transparência e eficiência nas políticas públicas de saúde.

Assim, mais do que um dilema entre direito individual e reserva do possível, o tema exige a construção de soluções institucionais capazes de assegurar simultaneamente a proteção da dignidade humana e a sustentabilidade do sistema de saúde.

REFERÊNCIAS

BRAGA, Francisco. Direito Constitucional Grifado – 3 ed. São Paulo. Editora Juspodivm, 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 03/10/2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.657.156-RJ, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Corte Especial, julgado em 12 de setembro de 2018, Tema 106 dos Recursos Repetitivos.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 2ª Turma. REsp 1.488.639/SE, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 16 de dezembro de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 684612, Plenário, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Rel. p/ Acórdão Min. ROBERTO BARROSO, j. 03.07.2023

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 1ª Turma. ARE 947.823 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 28 de junho de 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. RE 657718/MG, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Roberto Barroso, julgado em 22/5/2019 (Tema 500 da Repercussão Geral).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. RE 1165959/SP, Rel. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18/6/2021 (Repercussão Geral – Tema 1161)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. RE 855178 ED/SE, rel. orig. Min. Luiz Fux, red. p/ o ac. Min. Edson Fachin, julgado em 23/5/2019

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. RE 1.366.243/SC, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 16/09/2024 (Repercussão Geral – Tema 1.234)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 566471/RS, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 22/05/2019, Tema 6 da Repercussão Geral.

BUSCADOR DIZER O DIREITO. Fornecimento pelo Poder Judiciário de medicamentos não registrados pela ANVISA. Disponível em: <https://buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/6496/fornecimento-pelo-poder-judiciario-de-medicamentos-nao-registrados-pela-anvisa?> Acesso em: 06/10/2025.

BUSCADOR DIZER O DIREITO. As ações que pedem o fornecimento de medicamentos do Poder Público devem ser obrigatoriamente propostas contra a União e processadas na Justiça Federal? Disponível em: <https://buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/13074/as-acoes-que-pedem-o-fornecimento-de-medicamentos-do-poder->

publico-devem-ser-obrigatoriamente-propostas-contr-a-uniao-e-processadas-na-justica-federal? Acesso em: 06/10/2025.

CAMPANHARO, Jorge Luiz Rodrigues; SAMPIETRO, Luiz Roberto Hijo. Processo estrutural e o problema da coisa julgada. Disponível em:

<https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/download/271/228/580> Acesso em: 05/10/2025.

CONJUR. STF estabelece critérios para concessão de medicamentos não incorporados ao SUS. Consultor Jurídico, 01/10/2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-out-01/stf-estabelece-criterios-para-concessao-de-medicamentos-nao-incorporados-ao-sus>. Acesso em 05/10/2025.

Conselho Nacional de Justiça. Atendimento às demandas de saúde necessita de diálogo permanente. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/vi-jornada-da-saude-atendimento-as-demandas-de-saude-necessita-de-dialogo-permanente/> Acesso em: 05/10/2025.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 29 ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional – 8 ed. São Paulo. Saraiva, 2013.

NOVELINO, Marcelo. Curso de Direito Constitucional – 12 ed. Salvador. Editora Juspodivm, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional - 14 ed. Rio de Janeiro. SaraivaJur, 2025.

STF Notícias. Decisão do STF desobriga Estado de fornecer medicamento sem registro na Anvisa. Supremo Tribunal Federal, 2024. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/decisao-do-stf-desobriga-estado-de-fornecer-medicamento-sem-registro-na-anvisa>. Acesso em: 05/10/2025.