

Caderno Virtual, Brasília, VOLUME 1, Nº 64
Setembro/Dezembro 2025 ISSN: 1981-3759

idp

REVISTA

CADERNO VIRTUAL

Políticas Públicas

**Caderno Virtual, Brasília, v. 1, n.
64 Setembro/Dezembro 2025**

ISSN: 1981-3759

Editores Chefes

Prof. Atalá Correia, IDP

Prof^a. Janete Ricken Lopes de Barros, IDP

Prof^a. Eduarda Toscani Gindri, IDP

Conselho Editorial

Prof^a. Luciana Silva Garcia, IDP

Prof. Raphael Peixoto de Paula Marques, IDP

Prof^a. Olívia Rocha Freitas, IDP

Prof. Fábio Lima Quintas, IDP

Prof Marcelo Proença, IDP

Prof^a. Marilda Silveira, IDP

Prof. Ulisses Schwarz Viana, IDP

Prof. Felipe Cortês, IDP

Prof. Pedro Palotti, IDP

Prof. Leandro do Nascimento Rodrigues, IDP

Prof. Mário Augusto Carboni, IDP

Prof. Bruno Magalhães D'Abadia, IDP

Prof. Daniel Falcão, IDP

Prof. Guilherme Pupe, IDP

Prof. Paulo Mendes, IDP

Prof. Rodrigo Mendonça, IDP

Prof. José Henrique Mouta, IDP

Prof. Leonardo Estrela, IDP

Prof. Leandro Gobbo, IDP

Prof. Ivan Allegretti, IDP

Prof. Lahis da Silva Rosa, IDP

Prof. Flávio José Roman, IDP

Prof. Paulo Castro, IDP

Prof. Mathias Schneid Tessmann, IDP

Prof. Rodrigo Becker, IDP

Prof. Milton de Souza Mendonça Sobrinho, IDP

Prof. Alessandro De Oliveira Gouveia Freire, IDP

Prof. Marcio Camargo Cunha Filho, IDP

Prof. Fernando Natal, IDP

Prof. Danilo Mergulhão, IDP

Prof^a Tatiana B. Parmeggiani, IDP

Comitê Executivo

Alessandro Freire

Renan Silveira Holtermann

REVISTA

**CADERNO
VIRTUAL**

REVISTA CADERNO VIRTUAL

Carta Editorial

A presente edição da revista Caderno Virtual (CV) - publicação oficial do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) - traz aos seus leitores um conjunto de artigos produzidos por acadêmicos integrantes de programas nacionais de graduação, pós-graduação, mestrado e doutorado, com o tema: “Políticas Públicas”.

A 64ª edição da revista Caderno Virtual (CV) traz, ainda, artigos acadêmicos produzidos por professores das Escolas do IDP e de aluno do Concurso de Trabalho de Conclusão de Curso da Escola de Direito, bem como trabalhos produzidos por autores, professores e alunos, integrantes de programas nacionais de pós-graduação, mestrado e doutorado, aprovados pelo sistema *duplo blind review*.

Nessa linha, a presente edição visa proporcionar um espaço de divulgação de teses e de ideias no âmbito das Escolas do IDP, promovendo o debate qualificado acerca de temas relevantes da pesquisa científica envolvendo temas interdisciplinares. Trata-se de uma revista com periodicidade quadrimestral destinada a publicar trabalhos de qualidade científica para fomentar o debate acadêmico.

O Caderno Virtual objetiva ser um espaço de atualização bibliográfica constante para a comunidade acadêmica do IDP e do país. O escopo editorial da revista passa a contemplar as seguintes linhas de pesquisa: a) Processo, Jurisdição Constitucional, Direitos e Garantias Fundamentais; b) Direito Privado e Constituição; c) Gestão Governamental e Políticas Públicas e d) Economia, Finanças e Desenvolvimento.

A fim de adequar-se aos quesitos estabelecidos pela regulação do Qualis Periódico, o CV conta com Equipe Editorial definida, por meio de Conselho Editorial, Comitê Executivo e Editores Chefes, que se organizam para garantir o processo avaliativo sob o sistema do *duplo blind review* e ao convite para publicação de autores estrangeiros e pesquisadores de renome nacional e internacional.

É com grande satisfação que o Centro de Pesquisa (CEPES) em conjunto com as Coordenações dos Cursos de Graduação, Pós-Graduação *Lato Sensu* e Pós-Graduação *Stricto Sensu*, apresentam a presente a 64ª edição do Caderno Virtual.

Diante de todo o material qualificado reunido na presente edição, esperamos que a revista contribua para promover discussões, debates e divulgação de conhecimento científico qualificado.

Prof. Atalá Correia, IDP
Profª. Janete Ricken Lopes de Barros
Profª. Eduarda Toscani Gindri

Editores

SUMÁRIO

Carta Editorial

Atalá Correia, Janete Ricken Lopes de Barros, Eduarda Toscani Gindri

Artigos Acadêmicos

PARA ALÉM DA EFICÁCIA: COLONIALIDADE E TUTELA NO PROGRAMA

Emmanuel de Nazareth Brasil

TEMA REPETITIVO 1.137 DO STJ: CONSTITUCIONALIDADE, PARÂMETROS DE APLICAÇÃO E SISTEMATIZAÇÃO JURISPRUDENCIAL PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS MEDIDAS EXECUTIVAS ATÍPICAS

Fernando Natal Batista

REDES SOCIAIS, DESINFORMAÇÃO E LIBERDADE DE EXPRESSÃO NAS ELEIÇÕES: FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E RESPONSABILIDADE DAS PLATAFORMAS DIGITAIS

Bento José Lima Neto

GOVERNANÇA CORPORATIVA E DESEMPENHO FINANCEIRO EM BANCOS ESTATAIS FEDERAIS BRASILEIROS: EVIDÊNCIAS DOS ÍNDICES IG-SEST E IGG (2017–2022)

Lélia Rejane Paiva de Souza; Paulo Roberto de Carvalho Nunes

ARCABOUÇO INSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO E SUA APLICAÇÃO

Camila Ernandes; Marcelo Sasso

CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS ENTRE RESTOS A PAGAR E DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES À LUZ DO DIREITO E DA APLICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Felipe Barreto Coutinho de Lima

A EXCLUSÃO DO CONDÔMINO ANTISSOCIAL NO CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO

Davi Marques de Araújo

CONTRATO RASGADO: Um Estudo sobre as Rescisões no Ministério da Educação

Flavia de Andrade Thees

CONSIDERAÇÕES SOBRE A MEDIAÇÃO: ETAPAS, PRÁTICAS E USO EM CONTEXTOS ESPECÍFICOS

Mauro Kiithi Arima Junior

Para além da eficácia: colonialidade e tutela no Programa Bolsa Família

Beyond Effectiveness: Coloniality and Tutelage in Brazil's Bolsa Família Program

Emmanuel Brasil¹

Resumo: O presente artigo propõe framework analítico para examinar políticas públicas sob a perspectiva da colonialidade do poder. O framework operacionaliza a análise mediante quatro dimensões: epistêmica, referente à hierarquização entre saberes técnicos e experienciais; institucional, referente às estruturas que condicionam acesso a recursos; territorial, referente à imposição de racionalidades espaciais; e subjetiva, referente à produção de identidades tuteladas. A aplicação ao Programa Bolsa Família demonstra como o programa, apesar de seus efeitos positivos, reproduz colonialidade mediante definição técnica de pobreza sem incorporação de saberes dos afetados, estrutura de condicionalidades que constitui regime de tutela, viés urbano-centrado e produção de subjetividades como a "boa mãe beneficiária". O artigo argumenta que o programa configura emancipação tutelada, intervenção que articula vocabulário de libertação com práticas que estruturam dependência. A análise oferece instrumental crítico para gestores identificarem dimensões de colonialidade em políticas que operam.

Palavras-chave: Colonialidade do poder; Programa Bolsa Família; políticas públicas; tutela; emancipação.

Abstract: This article proposes an analytical framework to examine public policies from the perspective of coloniality of power. The framework operationalizes analysis through four dimensions: epistemic, referring to hierarchization between technical and experiential knowledge; institutional, referring to structures conditioning access to resources; territorial, referring to imposition of spatial rationalities; and subjective, referring to production of tutelary identities. Application to Brazil's Bolsa Família Program demonstrates how the program, despite positive effects, reproduces coloniality through technical definition of poverty without incorporating affected people's knowledge, conditionality structure constituting tutelage regime, urban-centered bias, and production of subjectivities such as the "good beneficiary mother." The article argues that the program constitutes tutelary emancipation, an intervention articulating vocabulary of liberation with practices structuring dependence. The analysis offers critical tools for managers to identify dimensions of coloniality in ongoing policies.

¹ Doutor em Estudos Comparados sobre às Américas pela Universidade de Brasília. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Gestão e Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Coordenador do Grupo de Pesquisa VENAS ABIERTAS — Colonialidade, Epistemologias e Estado na América Latina (CNPq). E-mail: emmanuel.brasil@idp.edu.br

Keywords: Coloniality of power; Bolsa Família Program; public policies; tutelage; emancipation.

1. Introdução

Políticas públicas de combate à pobreza frequentemente apresentam-se mediante vocabulário emancipatório. Prometem autonomia aos vulneráveis, capacitação aos excluídos, inclusão produtiva aos marginalizados. O Programa Bolsa Família, maior política de transferência condicionada de renda do Brasil, exemplifica esta configuração ao incluir, entre seus objetivos, o apoio a iniciativas de desenvolvimento ‘visando promover a emancipação das famílias beneficiadas’ (Brasil, 2004). Documentos oficiais, materiais de divulgação e pronunciamentos governamentais mobilizam léxico que associa o programa à superação da pobreza, ao fortalecimento da cidadania e à promoção de direitos sociais básicos.

O presente artigo propõe interrogar esta associação entre política social e emancipação a partir de perspectiva teórica específica. A questão que orienta a análise não é se o Programa Bolsa Família "funciona" segundo seus próprios critérios de efetividade, dimensão amplamente documentada em estudos avaliativos que demonstram impactos positivos sobre indicadores de pobreza, saúde e educação (Campello; Neri, 2013; Castro; Modesto, 2010). A questão é como o programa funciona, que formas de relação estrutura entre Estado e beneficiários, que hierarquias reproduz mediante sua operação concreta. Esta inflexão analítica desloca o foco da mensuração de resultados para o exame das racionalidades que organizam a intervenção, permitindo identificar tensões que avaliações convencionais tendem a obscurecer.

O estudo caracteriza-se como teórico-conceitual com aplicação interpretativa a caso empírico. A análise documental incide sobre legislação, documentos oficiais de gestão e literatura acadêmica especializada. O procedimento consiste em leitura orientada pelas quatro dimensões do framework — epistêmica, institucional, territorial e subjetiva —, identificando em dispositivos normativos e rotinas institucionais as racionalidades que organizam a intervenção. Não se trata de imputar intenções a formuladores, mas de reconstruir racionalidades a partir de arranjos objetivados em textos e práticas.

A perspectiva teórica mobilizada deriva do pensamento decolonial latino-americano, particularmente do conceito de colonialidade do poder desenvolvido por Aníbal Quijano (2000). Este conceito designa padrão de dominação que se constituiu com a conquista da América e que persiste após o término formal do colonialismo, operando através de hierarquias raciais, epistêmicas e institucionais que naturalizam a subordinação de determinados sujeitos e saberes. A colonialidade, diferentemente do colonialismo, não se encerra com as independências políticas; atravessa instituições contemporâneas que se apresentam como universais e neutras, incluindo o Estado e suas políticas públicas. Examinar políticas sociais sob esta perspectiva significa interrogar como intervenções estatais podem reproduzir hierarquias coloniais mesmo quando formuladas em vocabulário de direitos e inclusão, conforme argumenta Maldonado-Torres (2007) ao demonstrar que a colonialidade opera não apenas em estruturas evidentemente repressivas, mas atravessa práticas que se apresentam como emancipatórias.

A contribuição específica deste artigo consiste no desenvolvimento de framework analítico que operacionaliza o conceito de colonialidade para análise de políticas públicas. Propõe-se examinar intervenções estatais mediante quatro dimensões articuladas, derivadas da literatura decolonial: epistêmica, institucional, territorial e subjetiva. Autores como Lander (2005), Mignolo (2005), Maldonado-Torres (2007) e Santos (2007) desenvolveram análises sobre como a colonialidade opera em cada uma destas dimensões, mas sua aplicação sistemática à análise de políticas públicas específicas permanece pouco desenvolvida. O framework aqui proposto não pretende substituir avaliações de impacto ou análises de implementação, mas complementá-las ao revelar dimensões que estas abordagens convencionais não capturam.

O Programa Bolsa Família constitui caso privilegiado para desenvolvimento e aplicação deste framework. Trata-se de política de larga escala, amplamente estudada e documentada, que articula transferência monetária com exigências comportamentais mediante as condicionalidades. Análises críticas já identificaram tensões no programa, incluindo o reforço de papéis tradicionais de gênero mediante o que Mariano e Carloto (2009) denominaram "maternalismo estatal" e a opção por "gasto social compensatório" em detrimento do universalismo constitucional, conforme argumentou Lavinas (2006). A

análise aqui desenvolvida dialoga com estas contribuições, articulando-as em framework mais amplo que permite examinar como diferentes dimensões da colonialidade operam de forma integrada.

Cabe explicitar o que este artigo não pretende. Não se questiona a importância de políticas redistributivas em contexto de desigualdade extrema, tampouco se nega que o Programa Bolsa Família produza efeitos positivos sobre condições de vida de milhões de famílias. O que se propõe é identificar tensões internas ao desenho do programa que podem ser enfrentadas sem comprometer — e potencialmente fortalecendo — sua função (re)distributiva.

O artigo estrutura-se em cinco seções, incluindo esta introdução. A segunda seção apresenta o conceito de colonialidade do poder e discute sua persistência em instituições contemporâneas. A terceira seção desenvolve o framework das quatro dimensões da colonialidade nas políticas públicas. A quarta seção aplica este framework ao Programa Bolsa Família, demonstrando como cada dimensão se manifesta concretamente. A quinta seção sintetiza os achados, discute implicações para a gestão pública e aponta agenda de pesquisa e reflexão.

2. Colonialidade do poder e sua persistência

A compreensão do framework analítico proposto neste artigo exige apresentação do conceito que lhe serve de fundamento. A colonialidade do poder, tal como formulada pelo sociólogo peruano Aníbal Quijano, constitui categoria central do pensamento decolonial latino-americano e oferece instrumental teórico para examinar como padrões de dominação constituídos no período colonial persistem em sociedades contemporâneas formalmente independentes. Esta seção apresenta o conceito, distingue-o de noções correlatas e discute sua pertinência para análise de políticas públicas.

2.1. Colonialismo e colonialidade: uma distinção fundamental

O pensamento decolonial opera distinção fundamental entre colonialismo e colonialidade. O colonialismo designa relação política e econômica de dominação direta de um povo sobre outro, envolvendo controle de território, exploração de recursos e subordinação administrativa. Neste sentido estrito, o colonialismo nas Américas encerrou-se com os

processos de independência política que se estenderam do final do século XVIII ao início do século XIX. As antigas colônias tornaram-se Estados formalmente soberanos, com governos próprios, territórios delimitados e reconhecimento internacional.

A colonialidade, por sua vez, designa padrão de poder que se constituiu com a colonização, mas que sobrevive ao fim da administração colonial. Quijano (2000) argumenta que a conquista da América inaugurou nova forma de organização do poder mundial, estruturada em torno de dois eixos articulados. O primeiro eixo consiste na classificação racial da população mundial, mediante a qual povos conquistados foram categorizados como inferiores em uma hierarquia que naturalizava sua subordinação. O segundo eixo consiste na articulação de todas as formas de trabalho em torno do capital e do mercado mundial, configurando sistema no qual diferentes formas de exploração foram associadas a diferentes grupos racializados.

Essa configuração atravessou as independências políticas. As elites crioulas que assumiram o comando dos novos Estados mantiveram tanto as estruturas de classificação racial quanto as hierarquias epistêmicas herdadas do período colonial. O ponto, portanto, não é a ausência de mudança institucional, mas a permanência de padrões de hierarquização naturalizados que continuam a ordenar sujeitos, saberes e formas de vida (Quijano, 2000).

2.2. As múltiplas dimensões da colonialidade

O conceito de colonialidade do poder, tal como formulado inicialmente por Quijano, foi desdobrado por outros pensadores que identificaram dimensões específicas de sua operação. Estas elaborações complementares são fundamentais para o framework desenvolvido neste artigo.

Edgardo Lander (2005) e Walter D. Mignolo (2005) desenvolveram análises sobre a colonialidade do saber, demonstrando como a hierarquização epistêmica constitui dimensão central da dominação colonial. Para Lander (2005, p. 13), a modernidade europeia produziu forma específica de conhecimento que se apresenta como universal, mas que permanece profundamente situado em contexto geopolítico particular. Esta forma de conhecimento opera mediante separações que naturalizam determinadas

distinções, como aquela entre conhecimento científico e saberes tradicionais, posicionando o primeiro como válido universalmente e os segundos como locais, particulares ou pré-científicos. A colonialidade do saber manifesta-se quando estas hierarquias epistêmicas são reproduzidas em contextos contemporâneos, desqualificando conhecimentos que não correspondem aos padrões definidos pela racionalidade moderna europeia.

Nelson Maldonado-Torres (2007, p. 150) elaborou o conceito de colonialidade do ser para designar a dimensão ontológica da dominação colonial, que se manifesta na "experiência vivida da colonização" e em seus efeitos duradouros sobre a constituição dos sujeitos. A colonialidade do ser opera negando humanidade plena aos colonizados, constituindo-os como seres inferiores cuja existência depende de reconhecimento pelos colonizadores. Esta dimensão não se refere apenas a classificações externas, mas à internalização de hierarquias pelos próprios sujeitos subalternizados, que podem passar a ver a si mesmos através das categorias coloniais.

Boaventura de Sousa Santos (2007) contribuiu para esta elaboração mediante o conceito de pensamento abissal, que designa a divisão radical entre formas de conhecimento e existência que são reconhecidas como válidas e aquelas que são tornadas invisíveis ou inexistentes. Para Santos (2007), a modernidade ocidental opera produzindo linha que separa o universo "deste lado da linha" do universo "do outro lado da linha", sendo que o que está do outro lado é produzido como inexistente, irrelevante ou perigoso. Esta operação não é apenas epistêmica, mas ontológica, pois define quais sujeitos e formas de vida contam como plenamente humanos.

2.3. Colonialidade e instituições contemporâneas

A persistência da colonialidade não significa que sociedades latino-americanas permaneçam idênticas ao período colonial. Transformações significativas ocorreram ao longo de dois séculos de vida independente, incluindo abolição formal da escravidão, ampliação de direitos políticos, desenvolvimento de instituições democráticas e expansão de políticas sociais. A questão que o conceito de colonialidade coloca não é se houve mudanças, mas se estas mudanças eliminaram os padrões de hierarquização que estruturam relações sociais.

A resposta que o pensamento decolonial oferece é que as transformações institucionais frequentemente reproduzem colonialidade sob formas renovadas. O Estado nacional, apresentado como superação do Estado colonial, pode operar mediante racionalidades que mantêm hierarquias entre sujeitos, saberes e territórios. Políticas universalistas, formuladas em linguagem de direitos e cidadania, podem reproduzir distinções coloniais entre aqueles que são presumidos capazes de autodeterminação e aqueles que necessitam tutela para exercer adequadamente sua cidadania. A modernização institucional não elimina automaticamente a colonialidade; pode, ao contrário, sofisticá-la mediante vocabulário que obscurece sua operação.

Rita Segato (2015) oferece formulação que sintetiza esta persistência ao argumentar que o Estado latino-americano mantém relação de exterioridade com as populações que governa, não conseguindo perceber suas diferenças senão através de categorias que as homogeneízam ou as reduzem a estereótipos. Esta relação de exterioridade reproduz a posição colonial na qual o governante se coloca fora e acima dos governados, definindo externamente suas necessidades e os termos de sua inclusão. Políticas públicas formuladas a partir desta posição, ainda que bem-intencionadas, podem reproduzir lógicas de tutela que negam aos sujeitos a capacidade de definir autonomamente seus próprios horizontes de bem-estar.

Silvia Rivera Cusicanqui (2010) complementa esta análise ao identificar o que denomina colonialismo interno, processo pelo qual hierarquias coloniais são reproduzidas não apenas pelo Estado, mas pelos próprios sujeitos em suas práticas cotidianas. Para a autora, "há um colonialismo que reproduzimos nós mesmos, que está tão arraigado nas nossas mentalidades" que opera independentemente de intenções conscientes. Esta formulação é particularmente relevante para análise de políticas públicas, pois indica que a reprodução de colonialidade não requer má-fé dos agentes envolvidos; pode ocorrer através de práticas naturalizadas que não são percebidas como coloniais por quem as opera.

2.4. Implicações para análise de políticas públicas

O conceito de colonialidade do poder e seus desdobramentos oferecem perspectiva específica para análise de políticas públicas. Esta perspectiva não substitui análises de eficácia, eficiência ou impacto, mas as complementa ao interrogar dimensões que estas

abordagens convencionais não capturam. Avaliar se uma política atinge seus objetivos declarados é importante, mas insuficiente se não se interroga também que hierarquias a política reproduz mediante sua operação, que sujeitos são constituídos como necessitando intervenção, que saberes são mobilizados para definir problemas e soluções, que territórios são priorizados ou negligenciados.

A análise decolonial de políticas públicas interroga a própria definição dos problemas que as políticas pretendem resolver. A categoria "pobreza", por exemplo, não designa realidade autoevidente, mas constructo que emerge de determinada forma de conhecer e classificar a realidade social. Definir pobreza como insuficiência de renda monetária, como faz o Programa Bolsa Família ao estabelecer linhas de corte baseadas em renda per capita, implica determinada compreensão do que constitui bem-estar e do que significa superar a privação. Esta definição pode invisibilizar outras formas de compreender necessidades humanas que não se reduzem a acesso a dinheiro, como vínculos comunitários, relações com território, autonomia sobre o próprio tempo. A colonialidade epistêmica opera quando determinada forma de conhecer a pobreza é naturalizada como a única válida, desqualificando outras formas de compreender privação e bem-estar.

A seção seguinte desenvolve framework que operacionaliza estas considerações em categorias aplicáveis à análise de políticas públicas específicas, organizando a análise em torno de quatro dimensões através das quais a colonialidade pode manifestar-se em intervenções estatais.

3. O framework da colonialidade das políticas públicas

A operacionalização do conceito de colonialidade para análise de políticas públicas exige identificação de dimensões específicas através das quais hierarquias coloniais se manifestam em intervenções estatais contemporâneas. O framework aqui desenvolvido organiza esta análise em torno de quatro dimensões articuladas: epistêmica, institucional, territorial e subjetiva. Estas dimensões não constituem esferas separadas, mas aspectos analiticamente distinguíveis de fenômeno integrado que se reforçam mutuamente. A separação em dimensões distintas atende a propósito expositivo e analítico, permitindo examinar com maior precisão como a colonialidade opera em cada aspecto da política

pública, sem perder de vista que sua operação concreta articula todas as dimensões simultaneamente.

3.1. Dimensão epistêmica: a hierarquização dos saberes

A dimensão epistêmica da colonialidade nas políticas públicas refere-se à hierarquização entre saberes que opera na definição de problemas, no diagnóstico de causas e na formulação de soluções. Toda política pública mobiliza determinada forma de conhecer a realidade social, determinada maneira de identificar o que constitui problema e o que constitui resposta adequada. A colonialidade epistêmica manifesta-se quando saberes técnico-científicos produzidos em determinados contextos institucionais são posicionados como necessários e suficientes para compreender realidades que afetam sujeitos cujos conhecimentos são desconsiderados ou subordinados.

Lander (2005, p. 13) argumenta que a modernidade europeia constituiu forma de conhecimento que se apresenta como universal mediante operação de "separações" que naturalizam determinadas distinções. A separação entre conhecimento científico e senso comum, entre saber especializado e saber experiencial, entre teoria e prática, constitui hierarquia epistêmica que posiciona determinados sujeitos como produtores legítimos de conhecimento e outros como meros portadores de experiência a ser interpretada pelos primeiros. Esta hierarquia não é neutra; reproduz a geopolítica do conhecimento na qual centros definem categorias e periferias fornecem casos a serem classificados.

Castro-Gómez (2007) desenvolveu o conceito de "hybris do ponto zero" para designar a pretensão epistemológica de observar a realidade desde lugar neutro, não situado, que caracteriza a racionalidade moderna. Esta pretensão manifesta-se quando formuladores de políticas públicas posicionam-se como portadores de visão objetiva sobre problemas sociais, capazes de diagnosticar necessidades de populações e prescrever soluções adequadas independentemente de como estas populações compreendem suas próprias situações. A hybris do ponto zero não requer arrogância pessoal dos agentes envolvidos; opera através de estruturas institucionais que naturalizam a posição do especialista como aquele que sabe o que outros necessitam.

Nas políticas públicas, a colonialidade epistêmica manifesta-se em múltiplos momentos. Na definição do problema, quando categorias como "pobreza", "vulnerabilidade" ou "risco social" são construídas a partir de saberes especializados sem incorporação das formas pelas quais os próprios sujeitos compreendem suas situações. No diagnóstico, quando causas são identificadas mediante teorias produzidas em contextos acadêmicos distantes das realidades analisadas. Na formulação de soluções, quando intervenções são desenhadas por especialistas que definem o que é bom para populações que não participam desta definição. Na avaliação, quando indicadores construídos tecnicamente medem sucesso ou fracasso segundo critérios que podem não corresponder ao que os sujeitos afetados consideram relevante.

A superação da colonialidade epistêmica não significa rejeição de todo conhecimento especializado nem celebração acrítica de saberes populares. Significa reconhecer que diferentes formas de conhecer produzem compreensões parciais da realidade e que políticas públicas mais adequadas emergem do diálogo entre saberes, não da imposição unilateral de categorias técnicas. Santos (2007) denomina "ecologia de saberes" esta postura que reconhece pluralidade epistêmica sem dissolver diferenças em relativismo indiferenciado.

3.2. Dimensão institucional: as estruturas de mediação

A dimensão institucional da colonialidade nas políticas públicas refere-se aos arranjos organizacionais que posicionam determinadas instituições como mediadoras necessárias entre sujeitos e horizontes de bem-estar. A colonialidade institucional manifesta-se quando o acesso a direitos, recursos ou oportunidades é estruturado de forma que sujeitos não possam acessá-los diretamente, mas devam passar por instâncias que detêm autoridade para validar, monitorar e sancionar suas trajetórias.

Quijano (2000) argumentou que estruturas estatais modernas foram constituídas para produzir e administrar populações classificadas segundo hierarquias coloniais. O Estado não é instância neutra que simplesmente implementa políticas decididas democraticamente; é estrutura atravessada por relações de poder que posicionam diferentemente os sujeitos que governa. Grosfoguel (2008) complementa esta análise ao demonstrar que sistemas de dominação operam através de "heterarquias" que articulam

múltiplas hierarquias de poder não redutíveis a lógica única. Nas políticas públicas, esta heterarquia manifesta-se quando diferentes instituições operam diferentes formas de classificação e controle que se reforçam mutuamente.

A mediação institucional não é em si mesma problemática. Sociedades complexas requerem instituições que organizem a vida coletiva, distribuam recursos e garantam direitos. A colonialidade institucional emerge quando a mediação estrutura dependência ao invés de promover autonomia, quando instituições se posicionam como condutoras necessárias de sujeitos que supostamente não saberiam acessar direitos ou utilizar recursos adequadamente sem supervisão. Esta configuração reproduz a relação colonial entre tutores e tutelados, entre aqueles que sabem o que é melhor e aqueles que devem ser conduzidos para seu próprio bem.

Nas políticas públicas, a colonialidade institucional manifesta-se quando o acesso a benefícios é condicionado ao cumprimento de exigências definidas unilateralmente pelas instituições, quando a permanência em programas depende de verificação periódica de conformidade comportamental, quando sujeitos são posicionados como beneficiários que devem demonstrar merecimento ao invés de cidadãos portadores de direitos. A distinção entre direito incondicional e benefício condicionado é central para identificar a colonialidade institucional. Direitos são acessados pelo simples fato de pertencer à comunidade política; benefícios condicionados exigem demonstração de que o sujeito merece recebê-los mediante performance de comportamentos considerados adequados.

3.3. Dimensão territorial: a imposição de racionalidades espaciais

A dimensão territorial da colonialidade nas políticas públicas refere-se à imposição de racionalidades espaciais que subordinam territorialidades vividas a geografias administrativas definidas externamente. Toda sociedade constitui seu espaço mediante formas específicas de habitar, circular e significar o território. A colonialidade territorial manifesta-se quando políticas públicas operam segundo recortes espaciais que não correspondem às formas pelas quais comunidades constituem seus próprios territórios, sobrepondo lógicas administrativas a territorialidades construídas segundo outras racionalidades.

Porto-Gonçalves (2006) argumenta que toda sociedade, ao constituir-se, constitui simultaneamente seu espaço, seu habitat, seu território. Esta constituição não é apenas material, mas simbólica e política, envolvendo formas de significar lugares, de estabelecer pertencimentos, de organizar circulações. A modernidade colonial impôs configuração espacial específica que reduz território a extensão administrativa, a superfície sobre a qual o Estado exerce soberania e implementa políticas. Esta redução invisibiliza outras formas de territorialização que não correspondem à lógica estatal, como territorialidades indígenas, quilombolas ou de comunidades tradicionais que organizam espaço segundo princípios distintos da propriedade privada e da jurisdição administrativa.

Mignolo (2005) demonstra como a colonialidade do espaço opera naturalizando certas configurações territoriais enquanto outras são invisibilizadas ou patologizadas. A divisão do mundo em Estados nacionais com fronteiras definidas, a organização interna dos Estados em unidades administrativas hierarquizadas, a distinção entre urbano e rural, entre centro e periferia, constituem configurações espaciais que são naturalizadas como as únicas formas legítimas de organizar território. Territorialidades que não correspondem a esta configuração são tratadas como anomalias a serem corrigidas ou como resquícios a serem superados pelo desenvolvimento.

Nas políticas públicas, a colonialidade territorial manifesta-se quando programas são desenhados a partir de pressupostos espaciais que não correspondem às realidades dos territórios onde serão implementados. Políticas formuladas a partir de contextos urbanos podem ser inadequadas para contextos rurais ou para comunidades que organizam espaço segundo lógicas distintas. Sistemas de cadastro e monitoramento que exigem endereço fixo, documentação padronizada e deslocamento a equipamentos públicos localizados em centros urbanos impõem racionalidade espacial específica que pode excluir ou penalizar populações cuja territorialidade não corresponde a estes pressupostos. A universalidade proclamada das políticas frequentemente oculta viés territorial que privilegia determinadas configurações espaciais em detrimento de outras.

3.4. Dimensão subjetiva: a produção de identidades tuteladas

A dimensão subjetiva da colonialidade nas políticas públicas refere-se à produção de identidades específicas mediante processos que constituem sujeitos segundo categorias definidas externamente. Políticas públicas não apenas distribuem recursos ou regulam comportamentos; produzem sujeitos, constituindo identidades que passam a organizar a relação entre indivíduos e Estado. A colonialidade subjetiva manifesta-se quando esta produção constitui sujeitos cuja legitimidade depende de reconhecimento por instâncias externas e cujas características são definidas por aquilo que lhes falta em relação a padrões estabelecidos como normais ou desejáveis.

Maldonado-Torres (2007, p. 150) elaborou o conceito de colonialidade do ser para designar esta dimensão ontológica da dominação colonial, que se manifesta na "experiência vivida da colonização" e em seus efeitos sobre a constituição das subjetividades. A colonialidade do ser opera negando humanidade plena aos colonizados, constituindo-os como seres incompletos que necessitam ser civilizados, desenvolvidos ou emancipados por outros. Esta operação não se encerra com o fim do colonialismo formal; persiste em categorias contemporâneas que definem sujeitos por suas carências, vulnerabilidades ou incapacidades.

Fanon (2008) oferece análise fundamental ao demonstrar como o colonizado é constituído relacionalmente, definido sempre em comparação a ideal normativo estabelecido pelo colonizador. O colonizado existe como desvio, como falta, como aquele que ainda não é o que deveria ser. Esta constituição relacional não é apenas classificação externa; pode ser internalizada pelos próprios sujeitos, que passam a ver a si mesmos através das categorias coloniais. A violência da colonialidade subjetiva reside precisamente nesta internalização, que produz sujeitos que desejam tornar-se aquilo que a norma colonial define como ideal.

Spivak (2010) complementa esta análise ao demonstrar como a representação do subalterno pode constituir forma de violência epistêmica. Quando instituições "falam por" sujeitos subalternizados, definindo suas necessidades e interesses, operam simultaneamente representação política e representação discursiva. Os sujeitos são constituídos segundo categorias que não emergem de suas autodefinições, sendo incluídos em termos que não reconhecem suas especificidades. Esta inclusão excludente é

particularmente insidiosa porque aparece como reconhecimento quando na verdade constitui nova forma de silenciamento.

Nas políticas públicas, a colonialidade subjetiva manifesta-se na produção de categorias como "pobre", "vulnerável", "beneficiário" ou "assistido", que definem sujeitos por aquilo que lhes falta e que pressupõem necessidade de intervenção externa para superação desta falta. O trajeto proposto pelas políticas frequentemente estabelece teleologia na qual sujeitos devem transitar de estado de carência para estado de autonomia, mas este trânsito permanece condicionado a transformações verificáveis por instâncias externas. A autonomia prometida é aquela que os formuladores da política definem como tal, não aquela que os próprios sujeitos poderiam definir. Esta configuração produz subjetividades tuteladas, cuja emancipação permanece estruturalmente dependente de reconhecimento por outros.

3.5. Articulação das dimensões

As quatro dimensões apresentadas não operam isoladamente, mas se articulam em configuração que se reforça mutuamente. A hierarquia epistêmica que posiciona saberes técnicos como necessários para compreender a realidade dos pobres legitima estruturas institucionais que mediam o acesso destes sujeitos a recursos. Estas estruturas organizam-se territorialmente segundo recortes que podem não corresponder às territorialidades vividas. A operação conjunta destas três dimensões produz subjetividades específicas, constituindo sujeitos segundo categorias definidas nos níveis epistêmico e institucional e implementadas segundo racionalidades territoriais determinadas.

O framework aqui desenvolvido oferece instrumental para analisar políticas públicas identificando como cada dimensão opera e como as dimensões se articulam em configuração integrada. A análise não pretende demonstrar que toda política pública reproduz colonialidade em todas as dimensões com igual intensidade. Pretende fornecer categorias que permitam examinar criticamente intervenções estatais, identificando em que medida e de que formas reproduzem hierarquias coloniais, mesmo quando formuladas em vocabulário de direitos e emancipação.

A seção seguinte aplica este framework ao Programa Bolsa Família, demonstrando como cada dimensão se manifesta concretamente nesta política específica e como a articulação das dimensões configura o programa como forma de emancipação tutelada.

4. O Programa Bolsa Família como emancipação tutelada

O Programa Bolsa Família constitui a maior política de transferência condicionada de renda do Brasil, atendendo milhões de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Criado em 2003 e institucionalizado pela Lei nº 10.836 de 2004, o programa unificou iniciativas anteriores como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão Alimentação em política integrada que articula transferência monetária com condicionalidades nas áreas de educação e saúde (Brasil, 2004).

A análise incide sobre o desenho do Programa Bolsa Família enquanto política de transferência condicionada tal como consolidada na Lei nº 10.836/2004 e na literatura especializada produzida ao longo de duas décadas de operação. Reconhece-se que o programa foi reinstituído pela Lei nº 14.601/2023 e regulamentado pelo Decreto nº 12.064/2024, com manutenção do regime de condicionalidades em suas linhas gerais, o que preserva a pertinência dos argumentos aqui desenvolvidos para o desenho vigente.

A presente seção aplica o framework desenvolvido anteriormente, examinando como cada dimensão da colonialidade se manifesta nas racionalidades e práticas do programa.

4.1. Dimensão epistêmica: saberes técnicos sobre a pobreza

O Programa Bolsa Família opera a partir de definição específica de pobreza, construída mediante saberes técnicos que estabelecem linhas de corte baseadas em renda monetária per capita. Famílias são classificadas como pobres ou extremamente pobres conforme sua renda situe-se abaixo de patamares definidos pela legislação. Esta definição mobiliza conhecimentos econômicos e estatísticos que traduzem a complexidade da privação em indicador mensurável e administrável. A operação é necessária para viabilizar política de larga escala, mas não é neutra; implica decisões sobre o que conta como pobreza e o que permanece fora do escopo da intervenção.

A escolha da renda monetária como critério de elegibilidade corresponde a determinada forma de compreender privação e bem-estar. Esta forma privilegia dimensão econômica

quantificável, permitindo comparações, estabelecimento de metas e avaliação de resultados. Contudo, famílias podem experimentar privações significativas que não se traduzem em insuficiência de renda, assim como podem dispor de recursos não monetários que a mensuração por renda não captura. Comunidades que organizam vida econômica parcialmente fora de relações monetárias, que dispõem de redes de reciprocidade e solidariedade, que produzem parte de sua alimentação, podem ser classificadas como extremamente pobres pelo critério de renda mesmo quando suas condições de vida são distintas daquelas de famílias urbanas sem qualquer recurso além de renda insuficiente.

As condicionalidades revelam com particular clareza a colonialidade epistêmica do programa. A exigência de frequência escolar mínima de oitenta e cinco por cento para crianças e adolescentes fundamenta-se em saberes pedagógicos que estabelecem relação entre presença na escola e aprendizagem. A exigência de acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento de crianças fundamenta-se em saberes epidemiológicos e pediátricos sobre prevenção de doenças e desenvolvimento infantil. A exigência de pré-natal para gestantes fundamenta-se em saberes obstétricos sobre redução de riscos. Cada condicionalidade materializa conhecimento técnico-científico sobre o que constitui cuidado adequado de crianças e gestantes.

Estes saberes técnicos não são arbitrários nem desprovidos de fundamento. Vacinação efetivamente previne doenças, acompanhamento pré-natal efetivamente reduz riscos, frequência escolar efetivamente contribui para aprendizagem. O ponto, aqui, não é questionar sua validade, mas indagar se sua imposição mediante condicionalidades e sanções é a única — ou a melhor — forma de promover saúde e educação. Standing (2017) argumenta que condicionalidades pressupõem que pobres não saberiam ou não se importariam em cuidar adequadamente de seus filhos sem supervisão estatal, reproduzindo pressuposição de que pobreza implica deficiência moral ou cognitiva. A hierarquia epistêmica manifesta-se quando saberes técnicos sobre cuidado infantil são impostos a famílias cuja competência para cuidar de seus próprios filhos é presumida insuficiente.

Sem imputar intenção punitiva aos formuladores, descreve-se uma assimetria institucional: determinados grupos acessam transferências estatais como direitos pouco condicionados, enquanto famílias pobres acessam recursos sob regime de verificação contínua. As condicionalidades, nesse sentido, funcionam como dispositivo de diferenciação moral e política entre beneficiários: uns são presumidos capazes de decidir; outros, compelidos a demonstrar conformidade para conservar o benefício.

4.2. Dimensão institucional: a estrutura de mediação e controle

O Programa Bolsa Família estrutura-se mediante complexo arranjo institucional que articula diferentes níveis de governo e diferentes setores de política pública. O Cadastro Único para Programas Sociais constitui base de dados que reúne informações sobre famílias de baixa renda, servindo como instrumento de identificação e seleção de beneficiários. A gestão descentralizada atribui responsabilidades a municípios, que operam o cadastramento, o acompanhamento das condicionalidades e a articulação com serviços de educação e saúde. O Ministério responsável pela política coordena nacionalmente, define regras e opera o sistema de pagamento mediante rede bancária.

Esta estrutura institucional posiciona o Estado como mediador necessário entre famílias pobres e acesso a recursos. O benefício não é direito acessado automaticamente por quem se encontra em situação de pobreza; exige cadastramento, verificação de elegibilidade, inclusão em folha de pagamento, cumprimento e comprovação de condicionalidades. Cada etapa envolve interação com instituições que detêm autoridade para validar ou negar o acesso. A família não se reconhece como pobre e acessa recursos; é reconhecida como pobre por instâncias que aplicam critérios técnicos e, uma vez incluída, permanece sob verificação contínua de que mantém as condições que justificaram a inclusão.

O regime de condicionalidades materializa a tutela institucional. Para manter o benefício, famílias devem comprovar periodicamente que crianças frequentam escola, que calendário vacinal está atualizado, que gestantes realizam pré-natal. O descumprimento desencadeia sequência de sanções que começa com advertência, passa por bloqueio e suspensão temporária, e pode culminar em cancelamento do benefício. Esta progressão permite que o programa se apresente como não punitivo, oferecendo "oportunidades" de regularização antes de sanções mais graves. Contudo, a estrutura é fundamentalmente de

controle comportamental, condicionando acesso a recursos essenciais à demonstração contínua de conformidade com exigências definidas externamente.

A distinção de tratamento entre beneficiários de políticas para pobres e beneficiários de outras formas de transferência estatal revela a colonialidade institucional. Famílias que recebem Bolsa Família são monitoradas e podem perder o benefício se não cumprirem condicionalidades. Empresas que recebem subsídios fiscais, proprietários que se beneficiam de isenções tributárias, agricultores que acessam crédito subsidiado não são submetidos a verificação comportamental equivalente. A exigência de contrapartidas comportamentais incide seletivamente sobre os pobres, pressupondo que estes, diferentemente de outros beneficiários de transferências estatais, necessitam tutela para utilizar recursos de forma adequada.

4.3. Dimensão territorial: o viés urbano e a imposição de legibilidade

O Programa Bolsa Família opera mediante racionalidade territorial específica que pode ser identificada como viés urbano-centrado. O Cadastro Único que serve de base para o programa exige informações padronizadas que pressupõem determinada forma de organização espacial. Endereço fixo, documentação civil, acesso a equipamentos públicos de educação e saúde constituem pressupostos do desenho do programa que correspondem mais adequadamente a contextos urbanos do que a contextos rurais, ribeirinhos, de comunidades tradicionais ou de populações em situação de maior vulnerabilidade territorial.

A imposição de legibilidade estatal mediante o cadastro constitui dimensão territorial frequentemente invisibilizada. James Scott (1998) demonstrou como Estados modernos operam tornando populações "legíveis" mediante sistemas de registro e classificação que reduzem a complexidade social a categorias administráveis. O Cadastro Único opera esta legibilidade ao traduzir a diversidade de situações familiares em conjunto padronizado de variáveis que permitem classificação, comparação e monitoramento. Famílias que não se encaixam facilmente nas categorias do cadastro, cujas formas de organização não correspondem aos pressupostos do instrumento, enfrentam dificuldades adicionais para acessar o programa.

A colonialidade territorial não se reduz a problema de infraestrutura ou logística de acesso. A imposição de legibilidade constitui ato de poder que traduz territorialidades heterogêneas em categorias administráveis pelo Estado, operação que Scott (1998) demonstrou ser condição de possibilidade para intervenções de grande escala. O problema não é apenas que comunidades ribeirinhas enfrentem dificuldade de deslocamento a equipamentos públicos; é que o próprio desenho do programa pressupõe territorialidade linear — endereço fixo, deslocamento previsível, tempo disponível segundo calendário urbano — que não corresponde a formas de habitar o espaço organizadas segundo outras racionalidades, como a circularidade de comunidades indígenas, a sazonalidade de populações extrativistas ou o tempo da roça em comunidades camponesas. A universalidade proclamada opera homogeneização que pode constituir violência epistêmica sobre territorialidades que não cabem em seus pressupostos.

As condicionalidades impõem racionalidade territorial adicional ao exigir deslocamento a equipamentos públicos localizados segundo lógica de distribuição que pode não corresponder às territorialidades vividas pelas famílias. Comparecer a unidades de saúde para vacinação e acompanhamento, garantir frequência escolar de crianças, realizar pré-natal adequado, são exigências que pressupõem existência de escola acessível, de unidade de saúde funcionando, de condições de deslocamento que permitam cumprir estas obrigações. Em territórios rurais dispersos, em comunidades ribeirinhas de difícil acesso, em periferias urbanas mal servidas por equipamentos públicos, o cumprimento das condicionalidades pode ser dificultado por fatores que nada têm a ver com negligência ou desinteresse das famílias.

Embora o programa se apresente como universal, a própria gestão do Cadastro Único prevê procedimentos e campos específicos para a correta identificação de famílias de povos indígenas e de comunidades quilombolas, reconhecendo a necessidade de abordagens diferenciadas de cadastramento e acompanhamento. Ainda assim, quando o cumprimento de condicionalidades e a atualização cadastral dependem de infraestrutura e rotinas urbanas — endereço fixo, deslocamentos previsíveis, calendário escolar regular —, populações em territórios de difícil acesso podem arcar com custos adicionais e ficar mais expostas a bloqueios e suspensões.

4.4. Dimensão subjetiva: a produção da "família vulnerável capacitada"

O Programa Bolsa Família produz subjetividade específica que pode ser denominada "família vulnerável capacitada". Esta categoria designa o sujeito ideal que o programa visa constituir mediante sua intervenção, família que reconhece sua condição de vulnerabilidade, que se cadastra nos sistemas estatais, que cumpre as condicionalidades exigidas e que, mediante este trajeto, caminha em direção à emancipação prometida pelo discurso do programa. A produção desta subjetividade opera definindo os termos nos quais famílias pobres devem compreender a si mesmas e sua relação com o Estado.

A categoria "beneficiário" constitui identidade que posiciona sujeitos como receptores de auxílio cuja continuidade depende de demonstração de merecimento. Diferentemente de "cidadão portador de direitos", categoria que implica titularidade incondicional, "beneficiário" implica relação de dependência na qual o acesso a recursos é concessão que pode ser retirada. Esta constituição identitária reproduz a distinção colonial entre sujeitos plenos, cuja autonomia é presumida, e sujeitos tutelados, cujo acesso a recursos permanece condicionado à supervisão de outros.

Mariano e Carloto (2009, p. 896) identificaram que no Programa Bolsa Família "a centralidade conferida às mulheres não significa empoderamento", mas instrumentalização mediante o que denominaram "maternalismo estatal". A titularidade preferencial feminina, longe de constituir reconhecimento de autonomia das mulheres, posiciona-as como vetores mais eficazes para os objetivos do programa, baseando-se na "suposição de que mulheres são mais responsáveis e altruístas" (Mariano; Carloto, 2009, p. 899). A subjetividade produzida é a da "boa mãe beneficiária", que cuida adequadamente dos filhos conforme critérios definidos pelo programa, que cumpre as condicionalidades, que utiliza os recursos em benefício da família. Falhar nestas expectativas é constituído como falha moral, negligência materna que justifica a sanção.

Cabe reconhecer que a titularidade feminina produziu efeitos relevantes sobre a autonomia das mulheres no ambiente doméstico. Estudos documentam que o acesso direto a renda ampliou margem de decisão das beneficiárias em relação a cônjuges e familiares, constituindo ganho real que não deve ser desconsiderado (Rego; Pinzani, 2013). O que a análise decolonial permite identificar é a coexistência deste ganho com

nova forma de heteronomia: o programa ampliou autonomia das mulheres "para dentro" da unidade doméstica — em relação ao marido —, mas a condicionou "para fora" — em relação ao Estado tutor que monitora e sanciona. A subjetividade produzida não é simplesmente a da mulher autônoma, mas a da mulher cuja autonomia doméstica foi ampliada ao preço de nova dependência institucional.

A dimensão de gênero articula-se com dimensão de classe na produção de subjetividade tutelada. Mães de classe média não são submetidas a verificação estatal de que cuidam adequadamente de seus filhos; sua autonomia parental é presumida. Mães beneficiárias do Bolsa Família devem demonstrar conformidade com padrões de cuidado mediante cumprimento de condicionalidades monitoradas pelo Estado. Passos e Waltenberg (2016, p. 517) documentaram que o programa está associado a "aumento de tempo de cuidado doméstico para mulheres e redução para homens", evidenciando que a intervenção reforça ao invés de questionar a divisão sexual do trabalho. A subjetividade produzida é generificada, posicionando mulheres como responsáveis pelo sucesso ou fracasso da família na trajetória de "emancipação" proposta pelo programa.

4.5. Articulação das dimensões: o programa como emancipação tutelada

A análise das quatro dimensões permite identificar o Programa Bolsa Família como forma de emancipação tutelada, categoria que designa intervenções que articulam vocabulário de libertação com práticas que estruturam dependência de mediação externa. O programa promete emancipação às famílias beneficiárias, superação da condição de pobreza mediante combinação de transferência monetária e acesso a serviços de educação e saúde. Contudo, a forma como esta promessa é estruturada reproduz hierarquias que posicionam famílias como objetos de intervenção, não como sujeitos de autodeterminação.

A colonialidade epistêmica manifesta-se quando saberes técnicos definem o que é pobreza, o que constitui cuidado adequado e quais comportamentos devem ser exigidos, sem incorporação dos saberes e perspectivas das próprias famílias. A colonialidade institucional manifesta-se quando o acesso a recursos é condicionado a mediações que verificam e sancionam comportamentos. A colonialidade territorial manifesta-se quando o desenho do programa pressupõe racionalidade espacial que pode não corresponder às territorialidades vividas pelos beneficiários. A colonialidade subjetiva manifesta-se

quando o programa produz identidades definidas pela carência e pela necessidade de tutela.

Cabe ressaltar que identificar estas dimensões não equivale a negar os efeitos positivos do programa. Estudos avaliativos demonstram impactos significativos sobre redução da pobreza monetária, melhoria de indicadores de saúde e educação, e redução de desigualdades regionais (Campello; Neri, 2013). Rego e Pinzani (2013, p. 22) documentaram que o acesso a renda regular constitui para muitas beneficiárias "primeira experiência de autonomia e liberdade", ampliando margem de escolha em dimensões importantes da vida cotidiana. Estes efeitos são reais e significativos, não devendo ser desconsiderados por análise que se pretende crítica.

O argumento central é que esses efeitos coexistem com tensões estruturais que avaliações centradas apenas em resultados tendem a não capturar. O programa pode simultaneamente reduzir pobreza monetária e reproduzir colonialidade epistêmica ao impor definições de pobreza construídas sem participação dos afetados. Pode ampliar margem de escolha das mulheres em relação a constrangimentos domésticos enquanto as submete a novos constrangimentos derivados das condicionalidades e do monitoramento estatal. Pode melhorar indicadores de saúde e educação enquanto constitui famílias como sujeitos tutelados cuja autonomia não é presumida. Reconhecer estas tensões não invalida o programa; permite refletir sobre como aprimorá-lo em direção a formas de redistribuição que não reproduzam colonialidade.

A análise aqui desenvolvida privilegiou as racionalidades que estruturam o programa, não as práticas pelas quais beneficiários se apropriam dele. Estudos etnográficos documentam que famílias não são receptoras passivas de categorias estatais; desenvolvem táticas de navegação, resistência e resignificação que subvertem ou deslocam os enquadramentos impostos. Reconhecer esta agência não invalida a análise estrutural — o fato de que sujeitos resistam à tutela não elimina a tutela como racionalidade que organiza o programa —, mas indica que a colonialidade não opera de forma totalizante. Entre o desenho institucional e a experiência vivida há espaço para apropriações que excedem o que o programa prescreve.

5. Considerações finais

O percurso analítico desenvolvido neste artigo buscou oferecer instrumental teórico para examinar políticas públicas sob perspectiva que transcende avaliações convencionais de eficácia e impacto. O conceito de colonialidade do poder, desenvolvido por Quijano (2000) e desdobrado por outros pensadores do campo decolonial, permite identificar como padrões de dominação constituídos no período colonial persistem em instituições contemporâneas que se apresentam como neutras e universais. O framework das quatro dimensões da colonialidade nas políticas públicas operacionaliza este conceito, oferecendo categorias aplicáveis ao exame de intervenções estatais específicas.

A aplicação do framework ao Programa Bolsa Família demonstrou sua capacidade de revelar tensões que permanecem invisíveis em análises que se limitam a mensurar resultados segundo critérios definidos pelo próprio programa. A dimensão epistêmica permitiu identificar como saberes técnicos sobre pobreza e cuidado infantil são mobilizados para definir problemas e prescrever soluções sem incorporação das perspectivas dos sujeitos afetados. A dimensão institucional revelou como a estrutura de condicionalidades e monitoramento constitui regime de tutela que condiciona acesso a recursos à demonstração contínua de conformidade comportamental. A dimensão territorial evidenciou viés urbano-centrado que pode excluir ou penalizar populações cujas territorialidades não correspondem aos pressupostos do programa. A dimensão subjetiva demonstrou como o programa produz identidades tuteladas, particularmente a figura da "boa mãe beneficiária" cuja autonomia permanece condicionada a reconhecimento estatal.

5.1. Implicações para a gestão pública

O framework desenvolvido não pretende fornecer respostas definitivas sobre como políticas públicas deveriam ser desenhadas, mas oferecer instrumental que permita a gestores e formuladores examinar criticamente as intervenções que operam. Algumas implicações podem ser derivadas da análise, ainda que sua tradução em orientações práticas dependa de contextos específicos e de decisões políticas que transcendem o âmbito técnico.

A primeira implicação refere-se à participação dos sujeitos afetados na definição de problemas e soluções. A colonialidade epistêmica opera quando políticas são formuladas

a partir de saberes técnicos que não dialogam com conhecimentos e perspectivas das populações que serão objeto de intervenção. Mecanismos de participação que permitam incorporar estas perspectivas na formulação e revisão de políticas podem reduzir a hierarquização epistêmica, ainda que não a eliminem automaticamente. O conceito de colonialidade desloca o foco: interessa saber se as transformações reconfiguraram ou apenas recodificaram padrões de hierarquização que estruturam as relações sociais.

A segunda implicação refere-se à incondicionalidade como horizonte. A análise demonstrou como condicionais estruturam tutela que distingue beneficiários de políticas para pobres de beneficiários de outras formas de transferência estatal. A experiência internacional com modalidades de renda básica ou transferências não condicionadas indica que é possível desenhar políticas redistributivas que não operem mediante verificação comportamental. Standing (2017) argumenta que a incondicionalidade não apenas respeita a autonomia dos sujeitos, mas frequentemente produz resultados superiores aos de programas condicionados, pois elimina custos de monitoramento e reduz estigma associado à condição de beneficiário. A transição para modalidades menos condicionadas enfrenta resistências políticas significativas, mas constitui horizonte que o framework aqui desenvolvido permite fundamentar.

A terceira implicação refere-se à atenção a especificidades territoriais. O viés urbano-centrado identificado na análise sugere necessidade de diferenciação de desenhos conforme contextos territoriais. Populações rurais, comunidades tradicionais, povos indígenas e quilombolas organizam vida social e econômica segundo lógicas que podem não corresponder aos pressupostos de políticas formuladas a partir de contextos urbanos. A universalidade desejável das políticas não requer uniformidade de desenho; pode ser alcançada mediante adaptações que reconheçam diversidade de territorialidades sem hierarquizá-las.

A quarta implicação refere-se à reflexividade crítica como prática permanente. A colonialidade opera frequentemente de forma não intencional, através de pressupostos naturalizados que não são percebidos como problemáticos por quem os mobiliza. O framework aqui desenvolvido pode ser utilizado como instrumento de reflexão que permita a gestores examinar criticamente suas próprias práticas, identificando dimensões

de colonialidade que podem estar operando mesmo em intervenções bem-intencionadas. Esta reflexividade não garante eliminação da colonialidade, mas constitui condição necessária para sua redução progressiva.

5.2. Limites da análise e agenda de pesquisa

Os limites da análise desenvolvida devem ser explicitados. O enfoque nas racionalidades que estruturam o Programa Bolsa Família privilegiou exame de legislação, documentos oficiais e literatura acadêmica. Esta escolha metodológica permitiu identificar padrões estruturais, mas não capturou as formas pelas quais beneficiários se apropriam do programa, resistem a suas imposições ou ressignificam suas categorias. Pesquisas etnográficas que acompanhem trajetórias de famílias beneficiárias poderiam revelar dimensões de agência que a análise documental não acessa.

A análise não desenvolveu exame empírico racializado do perfil dos beneficiários nem tratou a dimensão racial como eixo analítico específico. Esta delimitação não significa desconsideração da centralidade da raça na colonialidade do poder, mas reconhecimento de que tal análise exigiria outra estratégia de dados e outro recorte metodológico. O framework aqui proposto trata a colonialidade como matriz de racionalidades — epistêmica, institucional, territorial e subjetiva — aplicável a múltiplas políticas; a articulação explícita com a dimensão racial, particularmente mediante análise interseccional que examine como raça, gênero, classe e território modulam diferentemente a experiência da colonialidade, constitui agenda para desenvolvimento futuro que o próprio framework permite operacionalizar.

O exame concentrou-se em um único programa, o que limita generalizações sobre políticas públicas brasileiras ou latino-americanas como um todo. O framework desenvolvido pode ser aplicado a outras políticas, mas os achados serão necessariamente específicos a cada caso. A colonialidade não opera de forma idêntica em todas as intervenções estatais; manifesta-se com intensidades e configurações distintas conforme desenhos institucionais, contextos de implementação e populações atendidas. Estudos comparativos que apliquem o framework a diferentes políticas poderiam identificar padrões transversais e especificidades contextuais.

A agenda de pesquisa que emerge desta análise aponta para múltiplas direções. Investigações sobre experiências de políticas menos condicionadas poderiam avaliar se a incondicionalidade efetivamente reduz a colonialidade institucional e subjetiva ou se outras formas de hierarquização emergem em seu lugar. Análises interseccionais poderiam examinar como raça, gênero, território e outras dimensões modulam diferentemente a experiência da colonialidade nas políticas públicas. Pesquisas participativas que envolvam beneficiários na própria produção de conhecimento sobre as políticas que os afetam poderiam experimentar formas de redução da colonialidade epistêmica no próprio processo de pesquisa.

5.3. Consideração final

O horizonte que orienta esta análise é o de políticas públicas que reconheçam os sujeitos que atendem como portadores de direitos incondicionais e de saberes legítimos sobre suas próprias vidas. Este horizonte não é utopia abstrata, mas orientação que permite avaliar criticamente políticas existentes e imaginar transformações possíveis. A redistribuição é necessária em sociedades marcadas por desigualdade extrema, mas pode operar de formas que reproduzam ou que reduzam colonialidade. A escolha entre estas formas não é apenas técnica; é política e ética, envolvendo decisões sobre que tipo de relação desejamos construir entre Estado e cidadãos.

O Programa Bolsa Família representa conquista significativa na construção de sistema de proteção social no Brasil. Milhões de famílias tiveram suas condições de vida melhoradas pelo acesso a transferências monetárias e pela articulação com serviços de educação e saúde. Reconhecer esta conquista não impede, antes exige, reflexão crítica sobre como o programa pode ser aprimorado. O framework aqui desenvolvido pretende contribuir para esta reflexão, oferecendo instrumental que permita identificar dimensões de colonialidade que coexistem com os efeitos positivos documentados. A superação destas dimensões não se alcança mediante ajustes pontuais, mas requer transformação das racionalidades que estruturam a relação entre Estado e populações pobres, em direção a formas de política pública que efetivamente promovam emancipação ao invés de sofisticarem a tutela. O horizonte que se descortina é o de uma ecologia de saberes na gestão pública, nos termos de Santos (2007): não substituição de conhecimento técnico por conhecimento popular,

mas reconhecimento de que diferentes formas de saber produzem compreensões parciais que se complementam, e que políticas públicas mais adequadas emergem do diálogo entre estas perspectivas, não da imposição unilateral de categorias definidas por especialistas sobre sujeitos reduzidos à condição de objetos de intervenção.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jan. 2004.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (org.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010.

CASTRO-GÓMEZ, Santiago. Decolonizar la universidad: la hybris del punto cero y el diálogo de saberes. In: CASTRO-GÓMEZ, Santiago; GROSFUGUEL, Ramón (org.). **El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global**. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2007. p. 79-91.

FANON, Frantz. **Pele negra, máscaras brancas**. Tradução de Renato da Silveira. Salvador: EDUFBA, 2008.

GROSFUGUEL, Ramón. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 80, p. 115-147, 2008.

LANDER, Edgardo. Ciências sociais: saberes coloniais e eurocêntricos. In: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais – perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 8-23.

LAVINAS, Lena. Transferências de renda: o quase tudo do sistema de proteção social brasileiro. In: BENTLEY, Jeffrey (org.). **Anais do XXXIV Encontro Nacional de Economia**. Salvador: ANPEC, 2006.

LÖWY, Michael. **O que é cristianismo da libertação: religião e política na América Latina**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular; Fundação Perseu Abramo, 2016.

MALDONADO-TORRES, Nelson. Sobre la colonialidad del ser: contribuciones al desarrollo de un concepto. In: CASTRO-GÓMEZ, Santiago; GROSFUGUEL, Ramón (org.). **El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global**. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2007. p. 127-167.

MARIANO, Silvana Aparecida; CARLOTO, Cássia Maria. Gênero e combate à pobreza: Programa Bolsa Família. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 17, n. 3, p. 895-908, set./dez. 2009.

MIGNOLO, Walter D. A colonialidade de cabo a rabo: o hemisfério ocidental no horizonte conceitual da modernidade. In: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais – perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 33-49.

PASSOS, Luana; WALTENBERG, Fábio. Bolsa Família e assimetrias de gênero: reforço ou mitigação? **Revista Brasileira de Estudos de População**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 3, p. 517-539, set./dez. 2016.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais – perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 107-130.

REGO, Walquiria Domingues Leão; PINZANI, Alessandro. Liberdade, dinheiro e autonomia: o caso da Bolsa Família. **Política & Trabalho: Revista de Ciências Sociais**, João Pessoa, n. 38, p. 21-42, abr. 2013.

RIVERA CUSICANQUI, Silvia. **Ch'ixinakax utxiwa: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores**. Buenos Aires: Tinta Limón, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 79, p. 71-94, 2007.

SCOTT, James C. **Seeing Like a State: how certain schemes to improve the human condition have failed**. New Haven: Yale University Press, 1998.

SEGATO, Rita Laura. **La crítica de la colonialidad en ocho ensayos: y una antropología por demanda**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2015.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. **Pode o subalterno falar?** Tradução de Sandra Regina Goulart Almeida, Marcos Pereira Feitosa e André Pereira Feitosa. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

STANDING, Guy. **Basic Income: and how we can make it happen**. London: Pelican Books, 2017.

**TEMA REPETITIVO 1.137 DO STJ: CONSTITUCIONALIDADE,
PARÂMETROS DE APLICAÇÃO E SISTEMATIZAÇÃO JURISPRUDENCIAL
PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS MEDIDAS EXECUTIVAS
ATÍPICAS**

*ATYPICAL ENFORCEMENT MEASURES IN BRAZILIAN CIVIL PROCEDURE:
CONSTITUTIONALITY, APPLICATION STANDARDS AND JURISPRUDENTIAL
SYSTEMATIZATION BY THE SUPERIOR COURT OF JUSTICE*

Fernando Natal Batista

Doutor e Mestre em Direito

Assessor de Ministro do STJ

Membro da Associação Brasileira de Processo Civil – ABPC

Professor de Direito Processual Civil do IDP/Brasília

Resumo: O artigo analisa a constitucionalidade, os limites e os critérios de aplicação das medidas executivas atípicas previstas no art. 139, IV, do Código de Processo Civil de 2015, à luz da sistematização jurisprudencial promovida pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Tema Repetitivo 1.137. Parte-se do diagnóstico de uma crise estrutural da execução civil brasileira, marcada pela recorrente frustração da tutela jurisdicional na fase satisfativa, o que motivou a superação do paradigma da tipicidade estrita dos meios executivos. O estudo demonstra que a cláusula geral executiva possui fundamento direto na Constituição Federal de 1988, especialmente nos direitos fundamentais de acesso à justiça, duração razoável do processo e efetividade da tutela jurisdicional, conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 5.941/DF. Em seguida, reconstrói-se a evolução legislativa e dogmática que conduziu à adoção da atipicidade executiva, destacando-se sua função de enfrentar estratégias contemporâneas de inadimplemento e blindagem patrimonial. O núcleo do trabalho concentra-se na análise dos parâmetros vinculantes fixados pelo STJ, que condicionam a aplicação das medidas atípicas à fundamentação concreta, à proporcionalidade, à subsidiariedade em relação aos meios típicos, ao contraditório substancial e à finalidade estritamente satisfativa. Conclui-se que as medidas executivas atípicas são constitucionais e indispensáveis para a efetividade do sistema, desde que aplicadas dentro de uma moldura hermenêutica rigorosa, capaz de equilibrar a tutela do crédito com a preservação dos direitos fundamentais do executado.

Palavras-chave: Medidas executivas atípicas; Efetividade da execução; Art. 139, IV, do CPC; Cláusula geral executiva; Precedentes do STJ.

Abstract: This article examines the constitutionality, scope and application criteria of atypical enforcement measures provided for in Article 139, IV, of the Brazilian Code of Civil Procedure of 2015, in light of the jurisprudential systematization developed by the Superior Court of Justice (STJ) in the judgment of Repetitive Theme No. 1.137. The study starts from the structural diagnosis of Brazilian civil enforcement, historically marked by the frequent frustration of judicial protection at the enforcement stage, which led to the overcoming of the paradigm of strict typicity of enforcement techniques. It is argued that the general enforcement clause is directly grounded in the Federal Constitution of 1988, particularly in the fundamental rights to access to justice, reasonable duration of proceedings and effective judicial protection, as affirmed by the Federal Supreme Court in ADI 5.941/DF. The article reconstructs the legislative and doctrinal evolution that culminated in the adoption of atypical enforcement measures as a response to contemporary strategies of non-compliance and asset shielding. The core analysis focuses on the binding

standards established by the STJ, which condition the use of atypical measures on concrete reasoning, proportionality, subsidiarity in relation to typical enforcement means, substantive adversarial proceedings and a strictly satisfaction-oriented purpose. The study concludes that atypical enforcement measures are constitutional and indispensable for the effectiveness of the enforcement system, provided they are applied within a rigorous interpretative framework capable of balancing the creditor's right to effective relief with the protection of the debtor's fundamental rights.

Keywords: Atypical enforcement measures; Effectiveness of enforcement; Article 139, IV, of the Code of Civil Procedure; General enforcement clause; STJ precedents.

Introdução

A execução civil brasileira sempre enfrentou um dilema estrutural: a distância entre o reconhecimento do direito na fase de conhecimento e sua realização concreta na fase satisfativa. O Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015), inspirado em valores constitucionais e compromissos democráticos de eficiência estatal, introduziu em seu art. 139, IV, uma cláusula geral executiva que fortalece o poder-dever do juiz de assegurar a efetividade da jurisdição. Trata-se de significativa inflexão paradigmática, que abandona a tradição de tipicidade estrita dos meios executivos e confere ao magistrado flexibilidade para adotar técnicas adequadas ao caso concreto.

Não se trata, porém, de autorização irrestrita. A ampliação dos poderes judiciais exige limitações normativas e hermenêuticas, sob pena de violação ao devido processo legal, ao princípio da menor onerosidade e ao sistema de freios e contrapesos próprio do Estado Democrático de Direito. Nesse contexto, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) tornou-se o principal eixo de racionalização do dispositivo legal, sistematizando critérios e limites que vinham sendo aplicados de forma difusa nas instâncias ordinárias.

O presente artigo examina a fundamentação constitucional e infraconstitucional da cláusula geral executiva, reconstrói a evolução jurisprudencial do tema até o julgamento do Tema Repetitivo 1.137 do STJ.¹

2. Fundamentação constitucional da efetividade executiva

¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.955.539/SP. Relator: Ministro Marco Buzzi. Segunda Seção. Julgado em 04 dez. 2025. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 24 dez. 2025.

A efetividade da tutela jurisdicional, em especial na fase executiva, não é uma simples opção de política legislativa, mas uma exigência que se projeta diretamente do texto constitucional. O ponto de partida é o art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. A garantia de acesso à justiça, porém, não se exaure na possibilidade de provocar o órgão jurisdicional para obter uma declaração abstrata sobre o direito controvertido: ela compreende, necessária e intrinsecamente, a possibilidade de ver concretizada, no plano fático, a solução jurisdicional obtida. Em outros termos, não há efetivo acesso à justiça quando o jurisdicionado obtém um título judicial vitorioso que se revela, na prática, inexecutável ou sistematicamente frustrado pelo comportamento do devedor.

A CF/1988 também projeta a exigência de efetividade por meio do art. 5º, LXXVIII, ao assegurar a todos “a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. A expressão “meios que garantam” revela que o constituinte não se contenta com a fixação abstrata de um ideal temporal; exige que o legislador e o intérprete estruturem um conjunto de instrumentos aptos a evitar que a tutela jurisdicional se eternize ou se torne economicamente inviável. A execução civil ocupa, nesse ponto, lugar central: é precisamente na fase satisfativa que se testam, em concreto, as promessas normativas de duração razoável, de proteção da confiança dos credores e de estabilidade das relações jurídicas.

Sob essa perspectiva, a doutrina de Teori Zavascki desempenha papel decisivo para a compreensão da execução como direito fundamental do credor. Ao definir a efetividade da jurisdição como o “conjunto de direitos e garantias que a Constituição Federal de 1988 atribuiu ao indivíduo que, impedido de fazer justiça por mão própria, provoca a atividade jurisdicional” e que deve receber “meios expeditos e eficazes” para ver concretizada sua vitória no processo, o autor rompe com a visão tradicional que dissociava o reconhecimento do direito de sua realização. A execução deixa de ser uma fase meramente consequencial para ser concebida como dimensão essencial do próprio direito fundamental à tutela jurisdicional adequada.²

² ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação de Tutela*. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 64.

Essa leitura é integralmente acolhida pelo Código de Processo Civil de 2015. Logo em seu art. 1º, o legislador estabelece que o processo civil “será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República”, positivando uma espécie de cláusula geral de constitucionalização do processo. O art. 4º, por sua vez, afirma que as partes têm direito de obter, em tempo razoável, “a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa”. Não se trata de um adendo retórico: o dispositivo vincula diretamente o juiz à busca de um resultado prático, isto é, à superação dos obstáculos que, de forma frequente, esvaziam a utilidade dos títulos executivos.

Desse modo, a própria CF/1988 – mediada pelo CPC/2015 – desloca o centro de gravidade do processo civil de uma concepção estritamente declaratória para outra, na qual o critério de legitimidade da jurisdição passa a ser não apenas a correção formal das decisões, mas sua capacidade de transformar o estado de coisas no mundo real. As medidas executivas atípicas previstas no art. 139, IV, do Código de Processo Civil são concebidas exatamente como resposta a esse imperativo: a lei reconhece que a previsão de um elenco fechado de meios executivos é incapaz de acompanhar a criatividade das estratégias de inadimplemento e blindagem patrimonial, de modo que, para preservar a promessa constitucional de efetividade, é necessário conferir ao juiz um “poder geral de efetivação” das decisões.

A constitucionalidade dessas medidas, como reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar a ADI 5.941/DF, está intrinsecamente ligada à compreensão de que o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva não se dirige apenas ao legislador, mas também ao juiz do caso concreto. O órgão jurisdicional é chamado a construir, a partir da cláusula geral executiva, uma técnica de atuação que realize, com equilíbrio, a máxima satisfação possível do crédito e a preservação dos direitos fundamentais do devedor, especialmente o devido processo legal, a dignidade da pessoa humana e a liberdade de locomoção. Foi justamente por isso que o STF reputou compatível com a Constituição Federal de 1988 a outorga de poderes amplos ao magistrado, desde que exercidos com fundamentação densa, proporcionalidade e respeito ao contraditório.

Nessa linha, o art. 139, IV, do CPC/2015 não representa um cheque em branco ao juiz, mas a expressão normativa de um dever constitucionalmente fundado de tornar a

execução um ambiente de tutela concreta de direitos. A abertura semântica da cláusula geral é compensada por amarras constitucionais: o art. 5º, LIV, da CF/1988 exige respeito ao devido processo legal; o art. 5º, XV, da CF/1988 protege a liberdade de locomoção; o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/1988) impede medidas que despersonalizem o devedor. O que se exige, portanto, não é a recusa das medidas atípicas, mas sua racionalização por meio de decisões que explicitem, com transparência, porque determinada restrição se revela necessária, adequada e proporcional em face das circunstâncias do caso concreto.

A fundamentação constitucional da efetividade executiva, portanto, conduz a uma consequência decisiva para a interpretação do art. 139, IV, do CPC/2015: não é constitucionalmente legítimo que o juiz se omita na utilização de técnicas idôneas para concretizar a tutela, quando os meios típicos se mostram insuficientes e quando há elementos que revelam comportamento abusivo ou de ocultação patrimonial por parte do devedor. A omissão injustificada na adoção de medidas aptas à satisfação do crédito também pode configurar violação ao direito fundamental à jurisdição efetiva, transformando o processo em um simulacro de tutela. A efetividade não é apenas limite para o excesso; é, igualmente, limite para a inércia judicial.

Por outro lado, a centralidade da efetividade não autoriza desconsiderar o princípio da menor onerosidade do devedor, que, embora não tenha estatura constitucional expressa, decorre do devido processo legal e da própria ideia de racionalidade na atuação executiva. A tensão entre esses dois vetores – máxima efetividade e mínima onerosidade – é inevitável e revela que o problema não se resolve em termos de tudo ou nada, mas exige uma ponderação argumentativamente controlada, na qual a Constituição funciona como parâmetro de racionalidade. Nesse sentido, a execução civil contemporânea deixa de ser mera aplicação mecânica de regras para se converter em espaço de concretização dialética de princípios constitucionais em conflito.

Em síntese, a fundamentação constitucional da efetividade executiva legitima a adoção de medidas atípicas como expressão do direito fundamental do credor à tutela jurisdicional útil e tempestiva, ao mesmo tempo em que impõe ao juiz a obrigação de exercê-las dentro de uma moldura argumentativa estrita, em que proporcionalidade, razoabilidade, contraditório e menor onerosidade funcionam como contrapesos

institucionais à ampliação dos poderes executivos conferidos pelo CPC/2015. É nesse horizonte que deve ser compreendida a construção jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça, a qual, ao fixar parâmetros vinculantes para o uso do art. 139, IV, do Código de Processo Civil de 2015 concretiza, em nível infraconstitucional, o desenho normativo traçado pela Constituição Federal de 1988.

3. Evolução legislativa da cláusula geral executiva e a superação do paradigma da tipicidade

A compreensão adequada do art. 139, IV, do CPC/2015 exige reconstruir o processo legislativo e dogmático que o antecedeu. A cláusula geral executiva não surgiu abruptamente no ordenamento; ela é produto de uma mudança paradigmática que ocorreu de forma gradual, em resposta à constatação empírica de que o sistema tradicional de execução — baseado em técnicas tipificadas e rigidamente predeterminadas — era incapaz de lidar com as estratégias sofisticadas de inadimplemento e ocultação patrimonial desenvolvidas pelos devedores contemporâneos.

O ponto de partida dessa evolução é o art. 84 do Código de Defesa do Consumidor, que introduziu, pela primeira vez, a tutela específica e a possibilidade de o magistrado impor “providências que assegurem o resultado prático equivalente” à obrigação. Essa norma rompeu com a concepção clássica, centrada na conversão forçada da obrigação em perdas e danos, criando espaço para medidas flexíveis destinadas a compelir o devedor ao cumprimento. O CDC mostrou que a proteção jurisdicional moderna não poderia prescindir de um catálogo aberto de técnicas executivas.

A reforma de 1994 do CPC/1973, que alterou profundamente o art. 461, deu novo impulso a essa transformação. Com base na experiência positiva do CDC, o legislador ampliou a tutela específica para as obrigações de fazer e não fazer e autorizou o juiz a adotar “outras medidas necessárias para a efetivação da tutela”. A jurisprudência, especialmente a do STJ, passou a admitir medidas criativas — como fixação de *astreintes* em valores expressivos, medidas mandamentais flexíveis e técnicas de indução comportamental — o que revelou que a tipicidade não era mais compatível com um sistema processual voltado à efetividade.

No entanto, a estrutura do CPC/1973 ainda era fragmentada. A abertura normativa aparecia pontualmente em determinados tipos de obrigação e não irradiava

seus efeitos para todo o sistema executivo. Faltava uma cláusula geral, que permitisse ao juiz, independentemente da natureza da obrigação ou da posição processual, empregar medidas adequadas às circunstâncias do caso concreto. Essa lacuna ficou evidente nas décadas de 1990 e 2000, período em que o volume de execuções frustradas cresceu exponencialmente, impulsionado pelo aumento da complexidade das relações patrimoniais e pela adoção sistemática de mecanismos de blindagem, como constituição de *holdings*, *offshores*, fideicomissos e interpostas pessoas.

Foi nesse cenário que surgiu o anteprojeto do CPC/2015. A exposição de motivos do novo Código foi explícita ao reconhecer que “um sistema processual civil que não proporcione à sociedade o reconhecimento e a realização dos direitos [...] não se harmoniza com as garantias constitucionais de um Estado Democrático de Direito”. A redação da exposição de motivos evidencia que o legislador buscou deliberadamente construir um sistema de execução alinhado à Constituição Federal de 1988, em que a efetividade jurisdicional fosse o eixo normativo.

Durante os debates parlamentares, a Comissão Temporária do Senado rejeitou, com fundamentação expressa, a emenda que pretendia suprimir o art. 139, IV. A justificativa é emblemática: retirar o poder conferido ao juiz significaria “impedir o alcance dos objetivos do projeto”, especialmente os relativos à celeridade, à simplicidade e à efetividade.³ O legislador reconheceu que um rol fechado de técnicas executivas tornaria o processo incapaz de acompanhar a sofisticação das práticas de ocultação patrimonial e a evolução da dinâmica econômica.

A adoção da cláusula geral executiva no CPC/2015 representa, portanto, a consagração legislativa de uma tendência que já estava consolidada na doutrina e na jurisprudência. Como observa Alexandre Guerra, o art. 139, IV é resposta à “crise provocada pela renitência injustificada ao cumprimento das ordens judiciais”⁴. O autor destaca que a insuficiência dos meios típicos de execução não pode servir como obstáculo

³ BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 166, de 2010. Reforma do Código de Processo Civil. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/97249>. Acesso em: 24 nov. 2025.

⁴ “Trata-se, afinal, de uma clara tentativa do legislador de vencer a crise provocada pela renitência injustificada ao cumprimento das ordens judiciais pelo devedor. Ninguém duvida de que a crise de eficácia (eficiência) do Direito deve ser solucionada com urgência pelos próprios juristas” (GUERRA, Alexandre. Potencialidades do inc. IV do art. 139 do Código de Processo Civil, p. 689. In: ASSIS, Araken de (coord.). *Processo de execução e cumprimento de sentença: temas atuais e controvertidos - vol. 02*. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021).

à realização do direito: o sistema deve ser capaz de se adaptar às estratégias de resistência utilizadas pelos devedores.

A essência da cláusula geral executiva está justamente na sua abertura semântica. Diferentemente das regras fechadas de execução típicas, ela fornece ao juiz um campo argumentativo amplo para construir a técnica adequada ao caso concreto. Fredie Didier Jr. descreve as cláusulas gerais como “textos normativos cujo antecedente contém termos vagos e cujo conseqüente é indeterminado”, exigindo do julgador uma atividade interpretativa e criativa mais intensa⁵. Isso reforça o caráter dialógico da execução contemporânea: não há mais espaço para decisões automáticas; cada medida deve ser resultado de análise multifatorial.

Contudo, essa abertura não implica arbitrariedade. A cláusula geral funciona como fonte normativa condicionada por princípios constitucionais e processuais, como proporcionalidade, razoabilidade, contraditório, cooperação e menor onerosidade. Georges Abboud alerta que cláusulas gerais e conceitos jurídicos indeterminados “não podem servir como subterfúgio para que o julgador introduza sua vontade ou preferências pessoais”⁶. Elas exigem, antes, fundamentações densas, transparentes e controláveis.

Sob essa perspectiva, a cláusula geral executiva do art. 139, IV, do CPC/2105 não é apenas um instrumento, mas um dever: quando os meios típicos são insuficientes e quando há elementos que indicam comportamento evasivo do devedor, o juiz tem o dever de adotar medidas necessárias para garantir o cumprimento da obrigação. A omissão injustificada — seja por apego formalista à tipicidade, seja por receio de críticas — viola o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva e representa falha institucional grave.

Assim, a evolução legislativa do sistema executivo brasileiro revela um movimento contínuo de fortalecimento do poder judicial na atividade satisfativa, coerente com a transformação do papel da jurisdição no Estado Constitucional. A transição para um modelo de atipicidade orientada por princípios representa não apenas modernização técnica, mas verdadeira mutação paradigmática: a execução deixa de ser vista como fase

⁵ DIDIER JR., Fredie. Diretrizes para a concretização das cláusulas gerais executivas. *Revista de Processo*, v. 267, 2017, p. 227/272.

⁶ ABOUD, Georges. *Discrecionalidade administrativa e judicial*. São Paulo: RT, 2014, p. 359.

meramente acessória, subordinada a regras fixas e predeterminadas, para se tornar o núcleo essencial da garantia de acesso à justiça e da proteção efetiva dos direitos.

Essa evolução coloca novos desafios interpretativos, que o Superior Tribunal de Justiça vem assumindo ao elaborar parâmetros vinculantes que harmonizam a criatividade judicial com os limites constitucionais. A transição da tipicidade para a atipicidade não elimina freios; ao contrário, demanda critérios mais sofisticados de controle, como a ponderação de princípios, a análise concreta das circunstâncias do caso e a explicitação clara das razões que justificam a adoção de cada medida.

Em síntese, o capítulo legislativo e histórico da cláusula geral executiva demonstra que o art. 139, IV, do CPC/2015 não surgiu como inovação isolada, mas como a etapa mais avançada de um processo contínuo de transformação do sistema de execução civil brasileiro.

Trata-se de um dispositivo construído sobre bases normativas, doutrinárias e jurisprudenciais sólidas, destinado a integrar, no coração do processo civil contemporâneo, o compromisso constitucional com a efetividade da tutela jurisdicional.

3. Constitucionalidade das medidas executivas atípicas: estrutura argumentativa, limites e alcance

A discussão sobre a constitucionalidade das medidas executivas atípicas previstas no art. 139, IV, do CPC/2015 constitui um dos pontos mais relevantes da teoria contemporânea da execução civil. Trata-se de um debate que envolve, simultaneamente, os limites dos poderes judiciais, a proteção dos direitos fundamentais do executado e a realização concreta do direito do credor. A questão foi definitivamente enfrentada no julgamento da ADI 5.941/DF⁷ pelo Supremo Tribunal Federal, cujo entendimento passou a irradiar efeitos sobre toda a jurisdição civil. Contudo, sua compreensão exige

⁷ STF: “A significação de um mandamento normativo é alcançada quando se agrega, à filtragem constitucional, a interpretação sistemática da legislação infraconstitucional – do contrário, de nada aproveitaria a edição de códigos, microsistemas, leis interpretativas, meta-normas e cláusulas gerais. Essa assertiva assume ainda maior relevância diante do Direito codificado: o intérprete não pode permanecer indiferente ao esforço sistematizador inerente à elaboração de um código, mercê de se exigir do Legislador a repetição, ad nauseam, de preceitos normativos já explanados em títulos, capítulos e seções anteriores” (ADI 5941, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 09-02-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-04-2023 PUBLIC 28-04-2023).

reconstruir, com rigor, os fundamentos que tornam legítima a cláusula geral executiva no Estado Constitucional.

O art. 139, IV, do CPC/2015 não é uma norma que apenas autoriza o juiz a adotar medidas coercitivas ou indutivas; trata-se de uma disposição que impõe ao magistrado um poder-dever constitucionalmente fundamentado. Se o acesso à justiça, na forma do art. 5º, XXXV, da CF/1988 abrange não apenas o direito ao julgamento, mas o direito à realização concreta da tutela jurisdicional, resulta necessário que os juízes disponham de instrumentos idôneos para superar resistências injustificadas do devedor.

A cláusula geral executiva é, assim, instrumento de concretização dos direitos fundamentais, e não um mecanismo extraordinário destinado a ser evitado ou interpretado de forma restritiva. O STF reconheceu expressamente, na ADI 5.941/DF, que o constituinte jamais pretendeu engessar os mecanismos de execução, mas apenas assegurar que sua aplicação respeite valores nucleares como proporcionalidade, razoabilidade e contraditório.

O Supremo Tribunal Federal, ao declarar a constitucionalidade do art. 139, IV, ofereceu três razões centrais, cujas implicações devem ser cuidadosamente examinadas a partir do caso em concreto: (i) não há violação automática à liberdade de locomoção: medidas como apreensão de CNH ou passaporte, embora restritivas, não configuram prisão civil, nem suprimem o núcleo essencial da liberdade de ir e vir. Elas operam como técnicas de coerção indireta, cuja finalidade é induzir o cumprimento da obrigação. A Corte afirmou que a liberdade de locomoção não é absoluta e pode ser objeto de restrições proporcionais e justificadas; (ii) não há violação ao devido processo legal: a cláusula geral executiva exige contraditório substancial, justificativa concreta, adequação, necessidade e proporcionalidade. Nessas condições, longe de violar o devido processo legal, ela o concretiza, pois impede que a execução se torne inócua ou dependente exclusivamente da boa vontade do devedor; e, (iii) a norma é compatível com o princípio da legalidade: a legalidade, no Estado Constitucional, não pode ser reduzida a uma concepção formalista. A lei pode — e frequentemente deve — delegar ao juiz a concretização de tipos normativos abertos, sobretudo quando se trata de atuação estatal em situações imprevisíveis ou variáveis.

Assim, a abertura semântica do art. 139, IV, do CPC/2015 não viola legalidade; ao contrário, reflete a própria natureza dinâmica da execução contemporânea.

A compatibilidade das medidas atípicas com a Constituição Federal de 1988 deve ser compreendida a partir de uma teoria de tensão entre direitos fundamentais, e não pela lógica da supremacia automática de um sobre o outro.

Por um lado, está o direito fundamental à efetividade da tutela jurisdicional (arts. 5º, XXXV e LXXVIII, da CF/1988); por outro, os direitos individuais do executado, como: liberdade de locomoção (art. 5º, XV, da CF/1988); dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/1988); devido processo legal (art. 5º, LIV, da CF/1988); e, proporcionalidade (princípio implícito, de índole constitucional).

Nenhum desses direitos é absoluto, por mais importante que seja. A restrição pontual e proporcional de um direito do devedor pode ser legítima quando destinada a proteger outro direito fundamental — o do credor —, desde que observada a técnica de ponderação. Assim, a aplicação das medidas executivas atípicas significa reconhecer que, diante da renitência injustificada do devedor, o peso do direito à efetividade supera, naquele contexto, o peso de determinados interesses do executado, sem eliminar seu conteúdo essencial.⁸

A constitucionalidade da cláusula geral depende da distinção entre discricionariedade legítima e arbítrio judicial.

Não constituem espaços de vontade subjetiva do magistrado. Elas exigem argumento normativo e justificativa fática. A fundamentação judicial deve, portanto, ser densa, circunstanciada e transparente, permitindo o controle recursal e impedindo que a medida seja usada como penalidade. Isso porque, o STF, na ADI 5.941/DF, afirmou que as medidas atípicas não são carta em branco, mas sim instrumentos que dependem de motivação qualificada.

O Código de Processo Civil de 2015 possui uma teleologia interna: ele foi estruturado para promover um sistema de precedentes, cooperação processual e efetividade. Suprimir ou restringir indevidamente o art. 139, IV, do CPC/2015 significaria: desarmar o magistrado diante de estratégias evasivas sofisticadas; tornar a

⁸ Nesse particular, como leciona Robert Alexy: “nenhum princípio é realizado ilimitadamente” (ALEXY, Robert. *Teoria da argumentação jurídica: a teoria da argumentação racional como teoria da fundamentação jurídica*. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 28).

execução civil ineficiente e lenta; frustrar o direito fundamental à tutela jurisdicional completa; criar incentivos perversos para o inadimplemento e violar a própria lógica constitucional que orienta o Código de Processo Civil de 2015.

Assim, a cláusula geral executiva é o elemento que fecha o sistema, permitindo que a execução acompanhe a complexidade da sociedade contemporânea.

A constitucionalidade das medidas atípicas é o ponto de partida; a racionalização de sua aplicação, o ponto de chegada.

A constitucionalidade das medidas executivas atípicas decorre de três pilares interdependentes: (i) o direito fundamental à efetividade da tutela jurisdicional, que exige instrumentos capazes de superar a renitência e a blindagem patrimonial; (ii) a abertura semântica legitimada pelo Estado Constitucional, que permite ao juiz adaptar técnicas de coerção às circunstâncias do caso concreto, desde que respeite proporcionalidade, fundamentação densa e contraditório; e, (iii) a racionalização jurisprudencial realizada pelo STJ, que transforma o art. 139, IV em uma cláusula geral executiva operacionalizável, e não em espaço de arbítrio judicial.

O Superior Tribunal de Justiça, como Corte de Sobreposição⁹ responsável pela uniformização da interpretação da legislação federal e pelo desenvolvimento do sistema jurídico, assumiu esse papel ao afetar o Tema Repetitivo 1.137 para delimitar os parâmetros interpretativos que devem vincular o julgador no caso concreto.

O STJ, ao julgar o tema, reconheceu que a efetividade não pode degenerar em arbítrio e que a menor onerosidade não pode degenerar em impunidade. A função do precedente é justamente equilibrar esses polos, estabelecendo critérios que assegurem: previsibilidade da atuação judicial; isonomia; proteção do executado contra abusos; proteção do credor contra manobras dilatórias e coerência sistêmica do CPC/2015.

Em conclusão, as medidas atípicas são constitucionais não porque ampliam o poder do juiz, mas porque são instrumentos necessários para garantir a eficácia dos

⁹ Como leciona Fernando Natal Batista: “Corte de Precedentes” ou “de Sobreposição” é “aquele Tribunal que ocupa posição de sobreposição ou de última instância na organização judiciária nacional, com competência constitucional para, no exercício de sua função nomofilática, uniformizar e desenvolver, por meio de precedentes de observância obrigatória a todos os tribunais de revisão e juízes, o ordenamento jurídico infraconstitucional e constitucional, de modo que, em nosso direito processual constitucional, a partir da adoção normativa de um microsistema de precedentes, essa nomenclatura pode ser atribuída ao STF e ao STJ” (BATISTA, Fernando Natal. *A relevância da questão federal e a reconfiguração do Superior Tribunal de Justiça como Corte de Precedentes*. Londrina: Editora Thoth, 2024, p. 41).

direitos. A Constituição Federal de 1988 exige efetividade; o Código de Processo Civil fornece as ferramentas; e o Superior Tribunal de Justiça tem a missão de estabelecer os limites. Essa tríade é o núcleo que legitima, sustenta e condiciona o art. 139, IV, do CPC/2015 no ordenamento jurídico brasileiro.

4. Conteúdo material da cláusula geral executiva: possibilidades, limites e critérios interpretativos

O art. 139, IV, do CPC/2015 inaugurou um novo paradigma na execução civil brasileira ao conferir ao magistrado poderes amplos para determinar “todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento da ordem judicial”. Entretanto, a simples previsão legal não basta: é indispensável compreender o que essa cláusula permite, como ela deve ser aplicada e quais são os limites que a jurisprudência estabelece para evitar arbitrariedades e desvio de finalidade.

A primeira característica das medidas atípicas é a amplitude semântica, que autoriza o juiz a adotar toda técnica que, de acordo com as circunstâncias do caso concreto, mostre-se útil para a satisfação do crédito. A lei não estabelece qualquer rol taxativo; ao contrário, opta por uma abertura deliberada, permitindo ao magistrado empregar: medidas coercitivas (como suspensão de CNH ou passaporte); medidas indutivas (sanções premiais, incentivos ao adimplemento); medidas mandamentais (ordens específicas dirigidas ao devedor ou a terceiros); medidas sub-rogatórias (execução forçada de obrigações substituíveis).¹⁰

Essa amplitude é essencial para enfrentar situações de blindagem patrimonial, ocultação de bens, descumprimentos estratégicos e comportamentos voltados à frustração da execução.

¹⁰ Nesse sentido: AgInt no AREsp n. 2.369.514/SP, relatora Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 15/4/2024, DJe de 18/4/2024; REsp n. 2.115.050/SP, relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 2/4/2024, DJe de 10/4/2024; AgInt no AREsp n. 1.691.091/SP, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 31/8/2020, DJe de 23/9/2020; REsp n. 1.424.814/SP, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 4/10/2016, DJe de 10/10/2016; RHC n. 99.606/SP, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 13/11/2018, DJe de 20/11/2018; HC n. 525.378/RJ, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 17/9/2019, DJe de 11/10/2019.

A jurisprudência do STJ repetidamente reconhece que, diante de tentativas típicas exauridas ou insuficientes, é legítimo recorrer a técnicas criativas que estimulem o adimplemento, sem restringir a análise exclusivamente ao patrimônio formal do devedor. O devedor que vive de forma ostensivamente incompatível com a ausência de bens em seu nome cria forte indício de ocultação, legitimando o emprego das medidas atípicas.¹¹

Assim, a ausência de bens penhoráveis não pode se transformar em *passaporte* para a inefetividade do sistema.

Uma objeção clássica — já superada — sustentava que medidas atípicas só seriam admitidas para obrigações de fazer, não fazer ou entregar coisa. No entanto, como reconhecem diversos precedentes do STJ, nada no art. 139, IV, do CPC/2015, restringe sua aplicação à natureza da obrigação.¹²

Pelo contrário: o texto legal é claro ao afirmar que as medidas se aplicam “inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária”; o princípio da efetividade impõe que obrigações de pagar — que representam grande volume das execuções — não sejam desprovidas de técnicas coercitivas úteis.

A interpretação restritiva, além de desprovida de base legal, geraria resultados inconstitucionais, violando não apenas o art. 4º do Código de Processo Civil, mas também o direito fundamental à tutela jurisdicional útil.

Assim, o uso das medidas atípicas em execuções de quantia é plenamente legítimo e representa condição de coerência sistêmica do CPC/2015.

A cláusula geral executiva não pode ser confundida com o sistema de sanções processuais. Sua finalidade é satisfativa, e não punitiva. Isso significa que: a medida deve

¹¹ Confira-se: AREsp n. 2.884.741/DF, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 12/8/2025, DJEN de 15/8/2025; HC n. 978.084/SC, relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 11/3/2025, DJEN de 19/3/2025; REsp n. 1.830.416/RJ, relatora Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 5/9/2023, DJe de 27/10/2023; HC n. 742.879/RJ, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 13/9/2022, DJe de 10/10/2022; AgInt no AREsp n. 1.998.605/RJ, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 13/6/2022, DJe de 15/6/2022; AgInt no AREsp n. 1.796.990/DF, relator Ministro Antonio Carlos Ferreira, Quarta Turma, julgado em 20/9/2021, DJe de 23/9/2021; AgInt no REsp n. 1.799.638/SP, relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 29/3/2021, DJe de 6/4/2021; HC n. 597.069/SC, relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, julgado em 22/9/2020, DJe de 25/9/2020.

¹² Veja-se: AgInt no AREsp n. 2.044.136/SP, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 9/5/2022, DJe de 11/5/2022; REsp n. 1.896.421/SP, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 6/4/2021, DJe de 15/4/2021; AgInt no REsp n. 1.785.726/DF, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 19/8/2019, DJe de 22/8/2019.

ser voltada à obtenção do resultado útil da execução, não pode ser aplicada como castigo pela simples inadimplência, não pode substituir multas ou penalidades previstas no Código de Processo Civil.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem sido firme ao afirmar que as medidas atípicas não constituem punição, mas técnica de indução ao adimplemento.¹³

A distinção entre coerção e punição é crucial: enquanto a coerção busca influenciar a conduta futura do devedor; a punição visa reprová-lo por conduta passada. O CPC/2015, alinhado com o Estado Constitucional, adota o primeiro modelo e rejeita o segundo.

O sistema executivo contemporâneo é marcado pela lógica da combinabilidade. As medidas típicas e atípicas são complementares, não excludentes.¹⁴

Em especial, em situações de alta essencialidade — como nas obrigações alimentares — a jurisprudência admite a cumulação de prisão civil com medidas atípicas. O fundamento é simples: quanto maior a essencialidade da obrigação, maior deve ser a proteção da dignidade do credor.

Além disso, é possível: utilizar mais de uma medida atípica simultaneamente; combinar medidas atípicas com buscas patrimoniais típicas; e, ainda, a medida pode ser aplicada, revisada, mantida ou revogada conforme a evolução dos fatos.

O caráter dinâmico da execução exige que o juiz avalie continuamente a adequação das técnicas empregadas.

A amplitude da cláusula geral executiva exige limites, e tais limites não são encontrados em rol taxativo, mas em princípios constitucionais, especialmente: proporcionalidade (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito); razoabilidade; menor onerosidade possível (não como barreira absoluta, mas como

¹³ A propósito: AgInt no AREsp n. 2.636.110/SP, relator Ministro Antonio Carlos Ferreira, Quarta Turma, julgado em 18/11/2024, DJe de 22/11/2024; AgInt nos EDcl no REsp n. 1.958.291/DF, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 23/8/2022, DJe de 9/9/2022; AgInt nos EDcl no REsp n. 1.935.465/SP, relatora Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 28/3/2022, DJe de 4/4/2022; AgInt no AREsp n. 1.462.726/SP, relator Ministro Antonio Carlos Ferreira, Quarta Turma, julgado em 9/8/2021, DJe de 13/8/2021.

¹⁴ Confira-se: HC n. 770.015/SP, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 7/2/2023, DJe de 9/2/2023; HC n. 693.268/GO, relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 14/12/2021, DJe de 17/12/2021; HC n. 645.640/SC, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 23/3/2021, DJe de 26/3/2021.

parâmetro de equilíbrio); proteção ao conteúdo essencial de direitos fundamentais; proibição de excesso.

A proporcionalidade exige que o juiz responda racionalmente a três perguntas: (i) a medida é adequada? - Deve ser capaz de induzir o adimplemento; (ii) a medida é necessária? - Não pode haver outra técnica menos restritiva igualmente eficaz; e, (iii) a medida é proporcional em sentido estrito? - O benefício para o credor deve superar o sacrifício imposto ao devedor.

A segurança jurídica exige que essa ponderação seja expressa e fundamentada no caso concreto, e não realizada de forma abstrata ou genérica.

O contraditório substancial atua como freio interno à amplitude das medidas atípicas. Não se trata apenas de informar o devedor, mas de permitir que: compreenda os fundamentos da medida; apresente provas e argumentos contrários; e, também, influencie efetivamente a decisão judicial.

Uma execução sem contraditório é execução sem legitimidade, por isso o Superior Tribunal de Justiça exigiu na fixação do Tema 1.137 que o contraditório¹⁵ integra a aplicação da medida.

A subsidiariedade¹⁶ se traduz como o núcleo da coerência sistemática estas medidas executivas atípicas, pois somente podem ser utilizadas após o esgotamento ou insuficiência comprovada dos meios típicos. Esse requisito: (i) impede o uso automático das medidas; (ii) garante que a execução siga uma ordem lógica; (iii) protege o devedor

¹⁵ Nesse diapasão: AgInt no AREsp n. 2.690.944/GO, relator Ministro Humberto Martins, Terceira Turma, julgado em 10/2/2025, DJEN de 13/2/2025; AgInt no AREsp n. 1.627.209/SP, relatora Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 1/7/2024, DJe de 3/7/2024; AgInt no AREsp n. 1.896.942/RJ, relator Ministro João Otávio de Noronha, Quarta Turma, julgado em 15/4/2024, DJe de 18/4/2024; REsp n. 2.043.328/SP, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 18/4/2023, DJe de 20/4/2023; HC n. 742.879/RJ, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 13/9/2022, DJe de 10/10/2022; REsp n. 1.804.024/MG, relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 17/8/2021, DJe de 20/8/2021; AgInt no AREsp n. 1.796.990/DF, relator Ministro Antonio Carlos Ferreira, Quarta Turma, julgado em 20/9/2021, DJe de 23/9/2021.

¹⁶ Veja-se: RHC n. 216.240/SP, relator Ministro Humberto Martins, Terceira Turma, julgado em 23/6/2025, DJEN de 26/6/2025; AgInt no AREsp n. 1.627.209/SP, relatora Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 1/7/2024, DJe de 3/7/2024; AgInt no AREsp n. 1.728.825/SP, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 1/7/2024, DJe de 2/8/2024; AgInt no AREsp n. 1.896.942/RJ, relator Ministro João Otávio de Noronha, Quarta Turma, julgado em 15/4/2024, DJe de 18/4/2024; HC n. 742.879/RJ, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 13/9/2022, DJe de 10/10/2022; RHC n. 153.042/RJ, relator Ministro Raul Araújo, relator para acórdão Ministro Marco Buzzi, Quarta Turma, julgado em 14/6/2022, DJe de 1/8/2022; AgInt no REsp n. 1.936.855/SP, relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 16/11/2021, DJe de 22/11/2021.

contra medidas desnecessariamente restritivas; (iv) fortalece a coerência do sistema; e, (v) reforça a legitimidade constitucional da medida.

A medida atípica é exceção metodológica, não exceção normativa: sua utilização depende de justificativa concreta e demonstração empírica da ineficácia dos meios tradicionais.

O conteúdo material do art. 139, IV, do Código de Processo Civil revela um sistema de execução sofisticado, que combina: criatividade judicial (para adaptar a técnica ao caso concreto); controle constitucional (para impedir abusos e arbitrariedades); fundamentação rigorosa (para assegurar racionalidade e previsibilidade); ponderação de princípios (para equilibrar direitos do credor e do devedor).

Em suma, a cláusula geral executiva não é autorização para o juiz criar medidas sem limites, mas instrumento para realizar o direito fundamental à efetividade da tutela jurisdicional, desde que observada uma moldura hermenêutica controlada por princípios constitucionais e precedentes vinculantes.

A partir desse desenho, o capítulo seguinte apresenta os parâmetros interpretativos que delimitam o uso legítimo das medidas atípicas, representando a síntese da evolução doutrinária e jurisprudencial sobre o tema.

5. Parâmetros interpretativos fixados pelo STJ no Tema Repetitivo 1.137

A consolidação jurisprudencial das medidas executivas atípicas alcança seu ápice quando o Superior Tribunal de Justiça, no exercício de sua função constitucional de Corte de Precedentes, estabelece parâmetros interpretativos destinados a orientar a aplicação do art. 139, IV, do Código de Processo Civil, nos termos em que restou julgado no Tema 1.137.¹⁷

¹⁷ STJ: “RECURSO ESPECIAL REPETITIVO - DIREITO PROCESSUAL CIVIL - EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL - PEDIDO DE MEDIDAS EXECUTIVAS ATÍPICAS (ART. 139, IV, DO CPC/2015) - CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL - FIXAÇÃO DE PARÂMETROS OBJETIVOS QUANTO AO DEVER DE FUNDAMENTAÇÃO DO JUÍZO - CRITÉRIOS CONSOLIDADOS NO ÂMBITO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA.

1. Controvérsia: a questão em discussão consiste em saber se, com fundamento no art. 139, IV, do CPC/2015, é possível ao magistrado adotar medidas executivas atípicas para assegurar o cumprimento de obrigação descumprida, bem ainda, quais os critérios que devem ser observados para a implementação das providências.

2. Em atenção ao disposto no art. 1.040 do CPC/2015, de modo a regular idênticas situações jurídicas com efeitos prospectivos, fixa-se a seguinte tese repetitiva:

Esses parâmetros constituem *standards* normativos que regulam de forma minuciosa a atuação judicial e que têm como objetivo impedir tanto o uso arbitrário das técnicas atípicas quanto a sua completa ineficácia diante da criatividade crescente das estratégias de inadimplemento.

Trata-se de um conjunto de critérios principiológicos que traduzem a própria lógica do CPC/2015 e do Estado Constitucional: ampliar os poderes do juiz para assegurar a efetividade da execução, ao mesmo tempo em que se reforçam os mecanismos que garantem racionalidade, proporcionalidade e controle.

O *primeiro* desses parâmetros é o dever de fundamentação concreta da decisão judicial.¹⁸

A aplicação de qualquer medida atípica exige do magistrado um ônus argumentativo qualificado, que não se satisfaz com referências abstratas à efetividade ou à necessidade de coerção. O juiz deve demonstrar, com base nas circunstâncias específicas do caso, que há resistência injustificada do executado, que os meios típicos se revelaram insuficientes e que a medida escolhida possui aptidão para induzir o

2.1. "Nas execuções cíveis, submetidas exclusivamente às regras do Código de Processo Civil, a adoção judicial de meios executivos atípicos é cabível desde que, cumulativamente: i) sejam ponderados os princípios da efetividade e da menor onerosidade do executado; ii) seja realizada de modo prioritariamente subsidiário; iii) a decisão contenha fundamentação adequada às especificidades do caso; iv) sejam observados os princípios do contraditório, da proporcionalidade, da razoabilidade, inclusive quanto à sua vigência temporal."

3. Caso concreto:

Ação executiva de título extrajudicial (cédula de crédito bancário) na qual, inicialmente, foram indeferidas as medidas executivas atípicas requeridas pelo credor, relativas à apreensão da carteira de habilitação e do passaporte, bem como ao bloqueio de cartões de crédito.

3.1. Em sede de agravo de instrumento, parcialmente provido, o Tribunal Estadual apenas determinou o bloqueio dos cartões de crédito do devedor não vinculados à compra de alimentos. Os demais pedidos foram negados com base em fundamentos abstratos, que os qualificaram como medidas ontologicamente exageradas e inadequadas à execução destinada à satisfação do crédito, sem qualquer exame das particularidades do caso.

3.2. Contudo, conforme pacífica jurisprudência desta Corte, a adoção de meios executivos atípicos é plenamente admissível, desde que analisados, à luz do caso concreto, os parâmetros acima descritos.

4. Recurso especial parcialmente provido para cassar o acórdão recorrido, determinando-se o re julgamento do agravo de instrumento à luz dos critérios fixados na presente tese repetitiva, mantida a medida atípica já deferida sob pena de reformatio in pejus." (REsp n. 1.955.539/SP, relator Ministro Marco Buzzi, Segunda Seção, julgado em 4/12/2025, DJEN de 24/12/2025.)

¹⁸ Nesse diapasão: HC n. 742.879/RJ, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 13/9/2022, DJe de 10/10/2022; RHC n. 153.042/RJ, relator Ministro Marco Buzzi, Quarta Turma, julgado em 14/6/2022, DJe de 1/8/2022; HC n. 711.194/SP, relatora Ministra Nancy Andri ghi, Terceira Turma, julgado em 21/6/2022, DJe de 27/6/2022; AgInt no RHC n. 138.315/RJ, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 9/8/2021, DJe de 13/8/2021; AgInt no REsp n. 1.799.638/SP, relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 29/3/2021, DJe de 6/4/2021; REsp n. 1.733.697/RS, relatora Ministra Nancy Andri ghi, Terceira Turma, julgado em 11/12/2018, DJe de 13/12/2018.

adimplemento. A fundamentação deve estabelecer vínculo direto entre o comportamento processual do devedor, as tentativas executivas anteriores e a adequação da medida empregada. Isso decorre não apenas do art. 93, IX, da Constituição Federal, mas do próprio modelo de cláusula geral executiva adotado pelo CPC/2015, que exige concretização argumentativa para evitar a degeneração do poder judicial em arbitrariedade. Sem essa fundamentação materialmente densa, a medida perde legitimidade constitucional e rompe os limites impostos pelo devido processo legal.

O *segundo* parâmetro fixado pelo STJ refere-se à proporcionalidade e à razoabilidade como filtros constitucionais de validade das medidas atípicas.¹⁹

A proporcionalidade, na forma desenvolvida pela teoria dos direitos fundamentais, exige que a medida seja adequada ao fim buscado — isto é, que tenha potencial real de induzir o cumprimento da obrigação —, necessária, de modo que não exista alternativa menos gravosa e igualmente eficaz, e proporcional em sentido estrito, o que demanda ponderação entre o benefício obtido com a satisfação do crédito e o grau de restrição imposto ao devedor. Essa ponderação não pode ser meramente retórica: deve ser expressa e demonstrar que a restrição, embora excepcional, encontra justificativa racional no caso concreto. A proporcionalidade, além disso, é dinâmica. A medida deve ser revista periodicamente, com base no art. 20, parágrafo único, da LINDB, para verificar se sua manutenção se mantém legítima no decurso do tempo. É assim que se impede que técnicas coercitivas se tornem permanentes, desnecessárias ou excessivamente gravosas.

¹⁹ Nesse sentido: AgInt no HC n. 978.638/SP, relator Ministro João Otávio de Noronha, Quarta Turma, julgado em 14/4/2025, DJEN de 24/4/2025; HC n. 978.084/SC, relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 11/3/2025, DJEN de 19/3/2025; AgInt no AREsp n. 2.690.944/GO, relator Ministro Humberto Martins, Terceira Turma, julgado em 10/2/2025, DJEN de 13/2/2025; AgInt no AREsp n. 2.636.110/SP, relator Ministro Antonio Carlos Ferreira, Quarta Turma, julgado em 18/11/2024, DJe de 22/11/2024; AgInt no AREsp n. 1.627.209/SP, relatora Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 1/7/2024, DJe de 3/7/2024; RHC n. 196.004/PI, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 4/6/2024, DJe de 6/6/2024; AgInt no AREsp n. 2.069.687/GO, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 20/6/2022, DJe de 1/7/2022; AgInt no AREsp n. 1.998.605/RJ, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 13/6/2022, DJe de 15/6/2022; AgInt no REsp n. 1.949.624/SP, relatora Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 4/4/2022, DJe de 7/4/2022; AgInt no REsp n. 1.936.855/SP, relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 16/11/2021, DJe de 22/11/2021; AgInt no AREsp n. 1.857.908/SP, relator Ministro Antonio Carlos Ferreira, Quarta Turma, julgado em 30/8/2021, DJe de 1/9/2021; HC n. 597.069/SC, relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, julgado em 22/9/2020, DJe de 25/9/2020; AgInt no AREsp n. 1.495.012/SP, relator Ministro Marco Buzzi, Quarta Turma, julgado em 29/10/2019, DJe de 12/11/2019.

O *terceiro* parâmetro — e talvez o mais relevante do ponto de vista sistêmico — é o da subsidiariedade (AREsp n. 2.884.741/DF, relatora Ministra Nancy Andrichi, Terceira Turma, julgado em 12/8/2025, DJEN de 15/8/2025, dentre outros já citados no capítulo anterior).

O STJ afirma que as medidas executivas atípicas somente podem ser utilizadas quando os meios típicos tenham sido previamente tentados e demonstrada sua insuficiência. A subsidiariedade preserva a estrutura hierárquica da execução: impede que o juiz adote, de início, a técnica mais gravosa e assegura que a atuação judicial obedeça a uma sequência lógica que prestigia, primeiro, a localização e expropriação de bens, para somente depois recorrer à coerção indireta. Esse parâmetro evita a banalização das medidas restritivas, protege o executado de intervenções desnecessárias e demonstra o compromisso do sistema com a mínima onerosidade possível, interpretada em chave constitucional. A subsidiariedade, assim, é o elemento que transforma a cláusula geral executiva em técnica excepcionalmente utilizada, mas imprescindível quando os métodos tradicionais se mostram insuficientes para superar condutas evasivas.

O *quarto* parâmetro consiste no respeito ao contraditório (HC n. 978.084/SC, relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 11/3/2025, DJEN de 19/3/2025, dentre outros já citados no capítulo anterior).

A execução, embora regida por uma lógica de maior concentração de poderes no juiz, não se distancia dos pressupostos fundamentais do processo justo. O STJ exige que o devedor seja previamente informado da possibilidade de aplicação de medidas atípicas, que tenha espaço para apresentar justificativas, propor alternativas, produzir prova e influenciar a formação do convencimento judicial. Esse contraditório não se limita à ciência formal da decisão, mas traduz verdadeira participação dialógica no processo, em que a parte pode contestar a pertinência, a necessidade e a proporcionalidade da medida pretendida. A ausência dessa participação é considerada vício grave, apto a invalidar a decisão e violar o devido processo legal.

A integração desses cinco parâmetros revela que o Superior Tribunal de Justiça não estabeleceu meras recomendações, mas construiu uma moldura hermenêutica destinada a transformar o art. 139, IV, do CPC/2015 em instrumento funcional e constitucionalmente orientado. Os *standards* fixados conferem racionalidade à

criatividade judicial, impedem o arbítrio, garantem proteção aos direitos fundamentais do executado e asseguram ao credor o direito à efetiva tutela jurisdicional. A cláusula geral executiva, longe de ser uma autorização ilimitada ao magistrado, revela-se técnica sofisticada de equilíbrio, que exige fundamentação concreta, ponderação estruturada, respeito ao contraditório e observância da legalidade constitucional.

A consequência prática desse precedente é profunda: ao mesmo tempo em que amplia a capacidade do sistema de enfrentar estratégias de blindagem patrimonial e fraude, ele impede a degeneração da execução em mecanismo de coerção ilegítima. O STJ, assim, realiza o papel que o CPC/2015 lhe atribui — o de concretizar os princípios constitucionais que orientam o processo civil, uniformizar a interpretação do art. 139, IV, do Código de Processo Civil e promover a harmonização entre efetividade e garantias fundamentais.

Esse conjunto de parâmetros firma, de modo definitivo, a compreensão de que as medidas atípicas são constitucionais e necessárias, mas somente se aplicam de forma legítima quando inseridas numa cadeia argumentativa rigorosa, transparente e proporcional. Trata-se do modelo que melhor expressa o compromisso contemporâneo do processo civil brasileiro com a efetividade e com a tutela dos direitos fundamentais — ambos, valores estruturantes de um Estado Democrático de Direito.

Conclusão

A análise desenvolvida ao longo deste estudo permitiu demonstrar que as medidas executivas atípicas previstas no art. 139, IV, do Código de Processo Civil de 2015 representam uma inflexão paradigmática no modo como o ordenamento jurídico brasileiro encara a fase satisfativa da jurisdição. Longe de constituírem uma ruptura arbitrária ou um excesso legislativo, tais medidas emergem como resposta institucional necessária diante da incapacidade histórica do modelo de execução tradicional — guiado pela tipicidade estrita e pelo apego formalista aos meios patrimoniais — de produzir, com constância e legitimidade, a realização concreta dos direitos reconhecidos em juízo.

O ponto de partida dessa conclusão encontra fundamento na própria Constituição Federal. A efetividade da tutela jurisdicional, entendida como direito fundamental à obtenção de um resultado útil, não permite que a execução seja reduzida a uma etapa

meramente declaratória ou burocrática. A Constituição exige que o Judiciário disponha de instrumentos capazes de superar condutas evasivas, estratégias de blindagem patrimonial e comportamentos deliberadamente direcionados à frustração do cumprimento das decisões judiciais. Assim, a cláusula geral executiva é expressão normativa desse dever institucional: ela concretiza o direito fundamental à tutela jurisdicional adequada, que abrange, necessariamente, a atividade satisfativa.

Do ponto de vista legislativo e histórico, verificou-se que o art. 139, IV não surgiu de modo abrupto, mas representa o ponto culminante de um processo evolutivo que começou com o Código de Defesa do Consumidor, atravessou as reformas do CPC/1973 e culminou na elaboração do CPC/2015. Esse amadurecimento legislativo acompanhou transformações econômicas, sociais e processuais que tornaram cada vez mais evidente a insuficiência dos meios executivos tradicionais. Ao adotar uma cláusula geral, o legislador reconheceu que a efetividade depende de flexibilidade, criatividade e capacidade adaptativa — especialmente diante da sofisticação contemporânea das técnicas de ocultação e da resistência ao cumprimento das ordens judiciais.

No plano constitucional, o Supremo Tribunal Federal consolidou a legitimidade do dispositivo ao afirmar, na ADI 5.941/DF, que as medidas atípicas são compatíveis com a dignidade da pessoa humana, com a liberdade de locomoção e com o devido processo legal, desde que aplicadas mediante fundamentação densa, proporcionalidade estrita e respeito ao contraditório. Não se trata, portanto, de conferir ao juiz poderes ilimitados, mas de reconhecer que a Constituição autoriza — e em alguns casos impõe — a adoção de técnicas executivas que garantam a realização concreta dos comandos emanados do Estado-juiz.

Dentro dessa moldura constitucional e legislativa, o papel desempenhado pelo Superior Tribunal de Justiça tornou-se decisivo. Ao sistematizar os limites e critérios de aplicação das medidas executivas atípicas em sua jurisprudência consolidada, o STJ consolidou um conjunto de parâmetros vinculantes que não apenas uniformizam a interpretação da cláusula geral executiva, mas também asseguram sua compatibilidade com o Estado Constitucional. Ao exigir fundamentação concreta, proporcionalidade e razoabilidade, indícios mínimos de patrimônio, subsidiariedade e contraditório substancial, o Superior Tribunal de Justiça impede que a medida seja utilizada como

mecanismo punitivo, assegura que sua aplicação seja excepcional e orientada por finalidade estritamente satisfativa, e reforça o dever do magistrado de atuar com racionalidade e transparência.

Esses parâmetros não limitam a eficácia do art. 139, IV, do Código de Processo Civil; ao contrário, conferem-lhe densidade, racionalidade e previsibilidade. A cláusula geral executiva deixa de ser um dispositivo abstrato e se converte em uma técnica sofisticada, capaz de equilibrar direitos fundamentais em tensão — de um lado, a máxima efetividade da tutela jurisdicional; de outro, a proteção do executado contra decisões arbitrárias ou desproporcionais. A jurisprudência consolidada pelo STJ, quanto à sua aplicação judicial, representa, assim, a ponte dogmática que harmoniza o exercício da criatividade judicial com a observância dos limites constitucionais.

Ao final, o estudo evidencia que as medidas executivas atípicas não são apenas constitucionalmente legítimas, mas indispensáveis para um sistema de justiça que pretende ser efetivo. Elas traduzem o compromisso contemporâneo do processo civil com a concretização dos direitos e com a superação da histórica inércia executiva que, por décadas, produziu descrédito institucional e sensação de impunidade patrimonial. A efetividade não é um luxo; é condição de existência do Estado de Direito. Decisões que reconhecem direitos sem assegurar sua realização corroem a confiança pública na jurisdição e comprometem a própria finalidade da atividade judicial.

A cláusula geral executiva, quando aplicada dentro dos limites interpretativos fixados pelo STJ, permite ao juiz atuar de maneira proporcional, responsável e eficiente, preservando a dignidade do devedor, garantindo a tutela do credor e assegurando a integridade do sistema processual.

O art. 139, IV, do Código de Processo Civil representa, assim, uma das mais importantes inovações do CPC/2015, não porque amplia o poder do juiz, mas porque fortalece a capacidade institucional do Poder Judiciário de oferecer respostas concretas, legítimas e constitucionalmente adequadas às demandas da sociedade contemporânea.

Em síntese, a conclusão que se impõe é a de que as medidas executivas atípicas constituem instrumento indispensável à realização da justiça, desde que compreendidas, aplicadas e controladas à luz dos princípios constitucionais e dos parâmetros firmados pelo Superior Tribunal de Justiça. O desafio hermenêutico do futuro não será restringi-

las, mas aperfeiçoar sua aplicação, garantindo que a execução civil brasileira permaneça fiel ao princípio que lhe dá sentido: transformar direitos reconhecidos em direitos realizados.

Referências bibliográficas:

ABBOUD, Georges. *Discricionariiedade administrativa e judicial*. São Paulo: RT, 2014.

ALEXY, Robert. *Teoria da argumentação jurídica: a teoria da argumentação racional como teoria da fundamentação jurídica*. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

BATISTA, Fernando Natal. *A relevância da questão federal e a reconfiguração do Superior Tribunal de Justiça como Corte de Precedentes*. Londrina: Editora Thoth, 2024.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 166, de 2010. Reforma do Código de Processo Civil. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/97249>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.955.539/SP. Relator: Ministro Marco Buzzi. Segunda Seção. Julgado em 04 dez. 2025. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 24 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.941*. Relator: Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno, julgado em 09 fev. 2023. DJe, Brasília, DF, 28 abr. 2023.

DIDIER JR., Fredie. Diretrizes para a concretização das cláusulas gerais executivas. *Revista de Processo*, v. 267, 2017, p. 227/272.

GUERRA, Alexandre. Potencialidades do inc. IV do art. 139 do Código de Processo Civil, p. 689. In: ASSIS, Araken de (coord.). *Processo de execução e cumprimento de sentença: temas atuais e controvertidos - vol. 02*. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação de Tutela*. São Paulo: Saraiva, 1997.

REDES SOCIAIS, DESINFORMAÇÃO E LIBERDADE DE EXPRESSÃO NAS ELEIÇÕES: FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E RESPONSABILIDADE DAS PLATAFORMAS DIGITAIS

SOCIAL MEDIA, DISINFORMATION AND FREEDOM OF EXPRESSION IN ELECTIONS: CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS AND PLATFORMS' LIABILITY

Bento José Lima Neto

Doutor em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

RESUMO

Este artigo analisa os impactos das redes sociais na democracia brasileira, com foco na decisão do Supremo Tribunal Federal que reinterpretoou o art. 19 do Marco Civil da Internet. Parte-se da teoria da deliberação de Bernard Manin, segundo a qual a legitimidade democrática não se reduz ao ato eleitoral, mas depende da existência de um processo contínuo de deliberação pública. Em diálogo com Cass Sunstein, especialmente em *Democracy and the Problem of Free Speech*, *On Rumors*, *#Republic* e *Liars*, demonstra-se que as plataformas digitais, quando desprovidas de regulação, favorecem a propagação de desinformação, a polarização em grupo e a erosão do espaço público deliberativo. A análise da doutrina brasileira (Luís Roberto Barroso, Laura Schertel Mendes, Clèmerson Merlin Clève e Ingo Sarlet), da jurisprudência constitucional e do direito comparado (Estados Unidos, União Europeia e Portugal) permite concluir que a democracia contemporânea exige não apenas a proteção da liberdade de expressão, mas também a imposição de deveres positivos às plataformas digitais. Propõe-se, assim, a formulação de uma teoria constitucional brasileira da democracia digital, na qual a preservação do ambiente informacional é condição essencial para a legitimidade do processo democrático.

Palavras-chave: Democracia. Deliberação. Redes Sociais. Desinformação. Liberdade de Expressão.

ABSTRACT

This article examines the impact of social media on Brazilian democracy, focusing on the Supreme Court's reinterpretation of Article 19 of the Civil Rights Framework for the Internet. It draws on Bernard Manin's theory of deliberation, which argues that democratic legitimacy is not limited to electoral acts but requires a continuous process of public deliberation. In dialogue with Cass Sunstein, particularly in *Democracy and the Problem of Free Speech*, *On Rumors*, *#Republic* and *Liars*, the article shows that unregulated digital platforms foster the spread of disinformation, group polarization, and the erosion of the deliberative public sphere. The analysis of Brazilian scholarship (Luís Roberto Barroso, Laura Schertel Mendes, Clèmerson Merlin Clève and Ingo Sarlet), constitutional jurisprudence, and comparative law (United States, European Union, and Portugal) suggests that contemporary democracy requires not only the protection of freedom of expression but also the imposition of positive obligations on digital platforms. Accordingly, it proposes the formulation of a Brazilian constitutional theory of digital democracy, in which safeguarding the informational environment is an essential condition for democratic legitimacy.

Keywords: Democracy. Deliberation. Social Media. Disinformation. Freedom of Expression.

1. Introdução

A democracia contemporânea enfrenta um dos maiores desafios de sua história: a convivência com as redes sociais digitais enquanto espaços de circulação de informações, formação de opiniões e disputa política. Se, por um lado, essas plataformas ampliaram o acesso à informação e a possibilidade de participação cidadã, por outro, trouxeram consigo efeitos perversos como a proliferação de desinformação, a criação de bolhas informacionais e a intensificação da polarização política. Esses fenômenos não apenas tensionam a esfera pública, mas colocam em xeque a própria legitimidade democrática, que depende, em última instância, da existência de um ambiente deliberativo íntegro e contínuo.

A questão da legitimidade da democracia sempre esteve no centro das teorias políticas. Autores como Jean-Jacques Rousseau defenderam a noção de uma vontade geral unânime como fundamento das decisões coletivas. Entretanto, a impossibilidade prática dessa unanimidade levou pensadores posteriores a repensar a fonte da legitimidade política. É nesse contexto que se insere a contribuição de Bernard Manin, para quem a legitimidade democrática não pode residir apenas no momento da escolha eleitoral, mas deve ser buscada no processo de deliberação permanente entre cidadãos. A democracia, nessa chave, não é o regime em que uma vontade geral pré-existente se manifesta, mas sim aquele em que as vontades individuais estão em constante transformação a partir da troca de argumentos e da universalização das razões.

Essa perspectiva é especialmente relevante quando confrontada com o ambiente digital contemporâneo. As redes sociais, ao invés de ampliarem a qualidade da deliberação pública, frequentemente a distorcem. É nesse ponto que ganha relevo a obra de Cass Sunstein, cuja trajetória acadêmica foi marcada pela análise da liberdade de expressão, da circulação de informações e da vulnerabilidade das democracias frente a fenômenos como rumores, fake news e cascatas informacionais. Em obras como *Democracy and the Problem of Free Speech* (1993), *Republic.com* (2001), *#Republic* (2017) e *Liars* (2021), Sunstein demonstra que, em ambientes desregulados, a liberdade de expressão pode ser instrumentalizada de maneira a corroer a própria deliberação pública que deveria proteger.

No Brasil, o debate sobre esses temas ganhou centralidade com o julgamento do Supremo Tribunal Federal sobre o art. 19 do Marco Civil da Internet. O Tribunal afastou a interpretação que conferia imunidade quase absoluta às plataformas digitais até ordem judicial, reconhecendo que tais empresas desempenham um papel ativo na circulação de

informações e, por isso, devem assumir deveres de diligência e responsabilidade. Esse posicionamento pode ser lido à luz das reflexões de Manin e Sunstein: de um lado, a exigência de preservação do espaço deliberativo como fundamento da legitimidade democrática; de outro, o diagnóstico de que as redes sociais, quando desprovidas de regulação, favorecem a desinformação e comprometem a formação racional da opinião pública.

A doutrina brasileira já dialoga, ainda que de forma fragmentada, com essas duas tradições. Luís Roberto Barroso, ao tratar da democracia representativa e da liberdade de expressão, cita tanto Bernard Manin quanto Cass Sunstein, embora não os coloque em diálogo direto. Laura Schertel Mendes, ao analisar a regulação de plataformas digitais, mobiliza intensamente Sunstein (sobretudo Liars e #Republic), mas trata Manin em chave distinta, como teórico da deliberação. Clèmerson Merlin Clève e Ingo Sarlet, por sua vez, recorrem a Manin para fundamentar a legitimidade constitucional e a Sunstein para discutir fake news, mas também não constroem uma ponte conceitual entre os dois. Essa lacuna doutrinária revela a necessidade de uma leitura integrativa, que articule a teoria da deliberação de Manin com a análise empírica e regulatória de Sunstein.

Diante desse quadro, este artigo tem como objetivo examinar a relação entre democracia deliberativa, redes sociais e desinformação, estabelecendo um diálogo original entre Bernard Manin e Cass Sunstein. Busca-se demonstrar que:

1. A legitimidade democrática, conforme Manin, exige um ambiente permanente de deliberação.
2. O ambiente atual das redes sociais, segundo Sunstein, mina as condições dessa deliberação ao promover desinformação e polarização.
3. O STF, ao reinterpretar o art. 19 do Marco Civil da Internet, adota uma posição que pode ser fundamentada nessas percepções doutrinárias, ao reconhecer que a democracia exige a regulação proporcional das plataformas digitais.

Metodologicamente, o trabalho combina análise teórica e normativa. Parte-se das obras de Bernard Manin e Cass Sunstein, articulando-as com a doutrina constitucional brasileira (Barroso, Schertel Mendes, Clève, Sarlet). Em seguida, examina-se a jurisprudência constitucional recente e realiza-se uma comparação internacional, com destaque para os modelos dos Estados Unidos e de Portugal. Ao final, propõem-se caminhos para uma regulação equilibrada que assegure tanto a liberdade de expressão quanto a preservação do espaço deliberativo democrático.

2. Fundamentação Teórica

2.1 Bernard Manin: a deliberação como fundamento da legitimidade democrática

O debate sobre a legitimidade democrática, ao longo da teoria política moderna, sempre esteve marcado pela tensão entre unanimidade, maioria e deliberação. Se para Rousseau a legitimidade da lei derivava da expressão da vontade geral, concebida como a convergência unânime das vontades individuais, o pensamento de Bernard Manin representa uma inflexão fundamental ao deslocar a ênfase da coincidência prévia de preferências para o processo discursivo em que essas preferências se formam. Em seu ensaio seminal *Volonté générale ou délibération?* (1985), Manin demonstra que a legitimidade não pode ser reduzida ao ato eleitoral nem à simples soma de vontades já constituídas, mas deve ser entendida como o resultado de um processo coletivo de deliberação, no qual os cidadãos têm a possibilidade de reconsiderar, revisar e até mesmo transformar suas opiniões diante do confronto de argumentos.

Essa concepção rompe com duas tradições que dominaram o debate até então. De um lado, o liberalismo clássico, que procurava fundamentar a legitimidade em direitos universais inatos, como a segurança contra coerções arbitrárias. De outro, a leitura rousseauiana, que via na unanimidade — ainda que apenas como ficção, reproduzida pela decisão majoritária — a condição essencial da legitimidade. Para Manin, ambas as tradições partem de um equívoco: pressupõem que as vontades políticas dos cidadãos estão pré-formadas antes da deliberação. Nesse modelo, a deliberação não cria nada de novo, apenas revela preferências fixas.

A crítica maniniana a esse paradigma é decisiva. Se as preferências fossem imutáveis, de fato a unanimidade seria necessária — qualquer dissenso significaria que a lei não exprime a vontade de todos. Mas, como lembra o autor, a política não é o campo da certeza absoluta nem da preferência estática: é o espaço da revisão constante, da aprendizagem coletiva e da construção de compromissos. A deliberação, assim, é constitutiva da própria vontade coletiva, e não mero instrumento de sua revelação.

Nesse sentido, a contribuição de Manin está em afirmar que a democracia é legítima não porque expressa uma vontade geral pré-existente, mas porque oferece um ambiente institucional de deliberação contínua. A lei democrática é legítima não pela unanimidade fictícia que a sustenta, mas porque resulta de um processo aberto, inclusivo

e público, no qual todos os cidadãos puderam participar, argumentar, persuadir e serem persuadidos.

Além disso, Manin atribui à deliberação uma dimensão pedagógica: ao justificar publicamente suas posições, cada cidadão é forçado a elevar seus argumentos do plano do interesse privado para o plano do interesse comum, formulando razões que possam ter validade universal. Esse movimento não garante unanimidade, mas gera uma espécie de universalização prática, pela qual os argumentos passam a ser testados em sua capacidade de ressoar para além do círculo individual.

Outro ponto central é que, para Manin, o princípio majoritário não pode ser compreendido como simples técnica de decisão. Ele só adquire legitimidade quando visto como etapa final de um processo deliberativo. A maioria, nesse esquema, não é ficção de unanimidade, mas sim o resultado de um procedimento no qual todos tiveram a chance de influenciar e de serem transformados pela deliberação. Assim, é a qualidade do processo discursivo que fundamenta a legitimidade, e não a coincidência aritmética de preferências.

A importância de Manin para o constitucionalismo contemporâneo é dupla. Primeiro, porque desloca a legitimidade da democracia do ato eleitoral para a esfera pública contínua, reconhecendo que as eleições são apenas marcos dentro de um processo mais amplo de deliberação permanente. Segundo, porque estabelece um critério normativo para avaliar instituições democráticas: quanto mais aberto, inclusivo e racional for o espaço de deliberação, mais legítima será a decisão resultante.

Essa leitura abre caminho para conectar Manin ao debate atual sobre redes sociais e democracia. Se a legitimidade democrática depende de um ambiente de deliberação constante, então qualquer fator que distorça esse ambiente — como desinformação, manipulação algorítmica ou polarização extrema — compromete a própria base da democracia. É nesse ponto que se torna possível estabelecer um diálogo fecundo com as análises contemporâneas de Cass Sunstein, para quem as redes sociais, quando desprovidas de regulação, corroem justamente essas condições de deliberação.

2.2 Cass Sunstein: liberdade de expressão, fake news e regulação digital

A contribuição de Cass Sunstein para a teoria democrática e para o direito constitucional contemporâneo é particularmente relevante quando se trata de compreender os desafios trazidos pelas redes sociais digitais. Enquanto Bernard Manin

estabelece a necessidade de um ambiente permanente de deliberação como fundamento da legitimidade democrática, Sunstein analisa de forma detalhada os riscos que o ambiente informacional moderno representa para essa deliberação, propondo, ainda, caminhos regulatórios concretos.

Em sua obra *Democracy and the Problem of Free Speech* (1993), Sunstein já antecipava um argumento que se tornaria central para sua trajetória acadêmica: a liberdade de expressão não pode ser compreendida apenas como uma proteção negativa contra a censura estatal, mas deve ser avaliada à luz de sua capacidade de fortalecer a deliberação pública. Para ele, a Primeira Emenda da Constituição norte-americana não deveria ser interpretada como um salvo-conduto irrestrito para qualquer discurso, mas como um arranjo institucional que deve assegurar condições para que a cidadania possa exercer plenamente seu direito de participar de um debate público informado. Em outras palavras, a liberdade de expressão não é um fim em si mesma, mas um instrumento de promoção da democracia deliberativa.

Esse deslocamento de perspectiva já aproxima Sunstein de Manin. Enquanto este aponta que a legitimidade democrática exige a constante possibilidade de revisão de preferências por meio da deliberação, Sunstein insiste em que o direito deve estruturar o ambiente comunicativo de maneira a permitir que tal revisão seja possível. Daí decorre sua crítica ao chamado “mercado de ideias”, expressão frequentemente utilizada para defender que a melhor forma de combater falsidades é deixá-las circular livremente, sob a crença de que a verdade prevalecerá no confronto público. Para Sunstein, esse ideal liberal clássico ignora as distorções reais da comunicação social, especialmente quando se observa a dinâmica psicológica e econômica das sociedades contemporâneas.

A esse respeito, obras posteriores de Sunstein ganham importância fundamental. Em *On Rumors: How Falsehoods Spread, Why We Believe Them, What Can Be Done* (2010), o autor examina os mecanismos sociais e cognitivos pelos quais rumores e notícias falsas se propagam. Ele identifica fenômenos como as cascatas informacionais, em que a repetição de uma afirmação, independentemente de sua veracidade, leva indivíduos a aceitá-la como verdadeira simplesmente porque outros a endossaram. Esse mecanismo, segundo Sunstein, é ainda mais poderoso em ambientes digitais, onde a velocidade de circulação da informação supera a capacidade crítica dos indivíduos e das instituições.

A análise é aprofundada em *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media* (2017), obra na qual Sunstein concentra sua atenção sobre o impacto das redes sociais na democracia. Ali, ele apresenta a noção do “daily me”, uma realidade em que algoritmos de personalização oferecem a cada usuário apenas conteúdos compatíveis com suas preferências e crenças prévias. O resultado é a formação de bolhas informacionais, em que cidadãos deixam de ser expostos a argumentos divergentes, perdendo a oportunidade de revisar criticamente suas posições. Esse processo leva à intensificação da polarização em grupo, em que opiniões tendem a se radicalizar pela ausência de confronto com pontos de vista opostos. O ambiente democrático, portanto, se fragmenta em comunidades autossuficientes e impermeáveis ao diálogo, o que mina as condições de um espaço público compartilhado.

A culminância dessa reflexão se encontra em *Liars: Falsehoods and Free Speech in an Age of Deception* (2021). Nesse livro, Sunstein enfrenta diretamente a questão das mentiras e fake news em sociedades democráticas. Ele distingue entre falsidades socialmente toleráveis — como exageros ou “mentiras brancas” — e aquelas que representam ameaças concretas à democracia, especialmente quando utilizadas de forma sistemática para manipular eleições, minar a confiança nas instituições ou disseminar ódio. Contra a visão de que todas as falsidades devem ser protegidas pela liberdade de expressão, Sunstein sustenta que certas mentiras podem e devem ser objeto de regulação proporcional, justamente porque comprometem o núcleo da democracia deliberativa.

Um ponto central em sua análise é a constatação de que as plataformas digitais não são intermediárias neutras. Ao organizarem o fluxo de informações por meio de algoritmos opacos e voltados ao engajamento, elas desempenham um papel ativo na amplificação de falsidades e polarizações. Nesse sentido, Sunstein defende a imposição de deveres positivos às plataformas: deveres de transparência algorítmica, de cooperação com autoridades públicas, de prestação de contas por conteúdos impulsionados e de adoção de medidas de moderação que evitem a propagação massiva de desinformação.

Essa proposta não implica censura indiscriminada, mas sim a construção de um marco regulatório que preserve a liberdade de expressão sem sacrificar a qualidade da deliberação pública. Para Sunstein, a ausência de regulação leva à captura do espaço público por interesses privados, manipulando preferências e corroendo a confiança nas instituições democráticas. Assim, regular as plataformas digitais não é limitar a democracia, mas antes protegê-la.

Do ponto de vista brasileiro, a teoria de Sunstein é particularmente relevante porque oferece fundamento doutrinário para a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o art. 19 do Marco Civil da Internet. Ao estabelecer que as plataformas não podem gozar de imunidade irrestrita e devem assumir responsabilidades proporcionais pela circulação de desinformação, o STF aproxima-se da visão sunsteiniana de que a liberdade de expressão precisa ser analisada em termos de sua contribuição efetiva para a democracia deliberativa.

Portanto, se Bernard Manin fornece a chave normativa — a legitimidade democrática está no processo de deliberação contínua —, Cass Sunstein mostra como, na prática, as redes sociais desreguladas corroem esse processo, exigindo respostas institucionais. A leitura conjunta de ambos permite compreender que a proteção da democracia no século XXI depende tanto de garantir espaços abertos e racionais de debate quanto de regular os agentes que têm poder de moldar o ambiente informacional.

2.3 Doutrina brasileira e a recepção parcial de Manin e Sunstein

A doutrina constitucional brasileira tem incorporado, em diferentes graus, as contribuições de Bernard Manin e Cass Sunstein, sobretudo na reflexão sobre democracia deliberativa, liberdade de expressão e regulação de plataformas digitais. No entanto, essa recepção tem ocorrido de modo paralelo e compartimentalizado: cita-se Manin como teórico da legitimidade democrática e Sunstein como analista dos desafios da liberdade de expressão no ambiente digital, mas raramente ambos são colocados em diálogo direto. Esse fato constitui uma lacuna que este artigo busca preencher, propondo a integração das duas tradições em uma leitura que conecta teoria política e prática regulatória.

2.3.1 Luís Roberto Barroso: democracia deliberativa e liberdade de expressão

A influência de Bernard Manin é perceptível nas obras de Luís Roberto Barroso, que recorre ao autor francês para sustentar que a democracia representativa contemporânea não pode se legitimar apenas pelo voto periódico, mas deve ser compreendida como um regime de participação contínua e deliberação pública. Em seu Curso de Direito Constitucional Contemporâneo, Barroso retoma a ideia maniniana de que a legitimidade depende da abertura do processo político à revisão permanente de preferências e à justificação pública das escolhas.

Por outro lado, Barroso também se vale de Cass Sunstein, sobretudo em Democracia, Constituição e Liberdade de Expressão, para afirmar que a liberdade de expressão não deve ser entendida como um direito absoluto, mas como instrumento para garantir a integridade do debate público. O ministro do STF incorpora a noção de que as restrições ao discurso só se justificam quando necessárias para preservar o espaço deliberativo. Ainda assim, a articulação entre Manin e Sunstein não é feita de modo explícito: Barroso utiliza o primeiro para explicar a teoria democrática e o segundo para lidar com os dilemas contemporâneos da comunicação digital.

2.3.2 Laura Schertel Mendes: regulação de plataformas digitais

A professora Laura Schertel Mendes, referência nacional em Direito Digital, faz uso intensivo das contribuições de Sunstein, em especial de *Liars* (2021) e *#Republic* (2017), para problematizar o modelo brasileiro de responsabilidade das plataformas digitais. Sua crítica ao art. 19 do Marco Civil da Internet, que condicionava a retirada de conteúdos ilícitos à ordem judicial, encontra eco direto na obra de Sunstein, ao demonstrar que um ambiente desregulado favorece cascatas de desinformação e polarização em grupo.

Schertel Mendes também dialoga com Bernard Manin, particularmente quando trata da necessidade de que a democracia se legitime pelo debate público informado e plural. Contudo, mais uma vez, a relação entre os dois autores não é explorada de forma sistemática: Sunstein é utilizado como lente para examinar os efeitos empíricos das redes sociais e Manin como referência normativa sobre deliberação, sem que suas análises se fundam em uma mesma matriz argumentativa.

2.3.3 Clèmerson Merlin Clève e Ingo Sarlet: deliberação e limites da liberdade de expressão

No campo do Direito Constitucional, Clèmerson Merlin Clève e Ingo Sarlet representam outra linha relevante de recepção. Ambos recorrem a Bernard Manin para fundamentar a noção de que a legitimidade constitucional não pode ser reduzida à dimensão representativa, mas deve incluir a dimensão deliberativa. Ao mesmo tempo, em trabalhos sobre liberdade de expressão e fake news, invocam Sunstein para ilustrar os perigos que a desinformação representa para a esfera pública e para o processo eleitoral.

Apesar disso, sua análise tende a manter cada autor em seu território: Manin como pensador da teoria democrática e Sunstein como referência pragmática sobre os riscos da comunicação digital. A ausência de uma ponte conceitual entre ambos deixa em aberto a questão central: se a legitimidade democrática depende da deliberação (Manin), e se as redes sociais desreguladas corroem essa deliberação (Sunstein), então a regulação digital não é apenas desejável, mas necessária como condição da própria democracia constitucional.

2.3.4 Síntese crítica

A recepção brasileira de Manin e Sunstein, portanto, é significativa, mas fragmentada. Barroso, Laura Schertel Mendes, Clève e Sarlet reconhecem a relevância de ambos, mas não constroem um diálogo integrativo entre eles. Essa lacuna teórica revela uma oportunidade de avanço: propor que a democracia constitucional brasileira só pode ser devidamente compreendida quando se articula a teoria da deliberação de Manin (como fundamento normativo da legitimidade) com a análise regulatória de Sunstein (como diagnóstico empírico dos riscos que minam essa deliberação).

Esse esforço integrador permite não apenas iluminar o debate acadêmico, mas também fundamentar decisões judiciais e propostas legislativas no Brasil, em especial aquelas que envolvem a responsabilidade das plataformas digitais e a proteção da democracia no ambiente informacional. Ao propor essa leitura, o artigo contribui para consolidar uma teoria constitucional brasileira da democracia digital, enraizada em clássicos da teoria política, mas sensível aos desafios concretos da era das redes sociais.

3. Jurisprudência Constitucional Brasileira

3.1 O julgamento do STF sobre o art. 19 do Marco Civil da Internet

O Supremo Tribunal Federal (STF) enfrentou, em 2023, um dos julgamentos mais relevantes da história recente em matéria de liberdade de expressão e regulação da internet: a análise do art. 19 da Lei nº 12.965/2014, o Marco Civil da Internet. Esse dispositivo estabelecia, em sua redação original, que provedores de aplicações de internet só poderiam ser responsabilizados civilmente por danos decorrentes de conteúdos gerados por terceiros caso não cumprissem ordem judicial específica que determinasse a retirada do material. Na prática, criou-se uma espécie de “imunidade quase absoluta” para as

plataformas, que só poderiam ser compelidas a agir após a intervenção formal do Judiciário.

O debate jurídico que se formou em torno desse dispositivo girou em torno de dois eixos principais: (i) a compatibilidade do regime de responsabilidade limitada das plataformas com a proteção da liberdade de expressão prevista no art. 5º, IX, da Constituição de 1988; e (ii) a adequação desse modelo à proteção da democracia e dos direitos fundamentais, diante da proliferação de conteúdos ilícitos, discursos de ódio e desinformação.

O STF, ao julgar as ações de controle concentrado e o Recurso Extraordinário 1.010.606, concluiu pela inconstitucionalidade parcial do art. 19. O Tribunal entendeu que a regra da ordem judicial prévia não poderia ser aplicada de modo absoluto, devendo ser reconhecidas situações de responsabilidade direta e imediata das plataformas, especialmente quando se tratasse de conteúdos manifestamente ilícitos ou que colocassem em risco direitos fundamentais, como em casos de incitação ao ódio, desinformação massiva, atentados à integridade do processo eleitoral ou conteúdos relacionados a abusos contra crianças e adolescentes.

Essa decisão representa uma mudança paradigmática. O Supremo rejeitou a lógica da neutralidade absoluta das plataformas, reconhecendo que essas empresas exercem um papel ativo na moderação e no impulsionamento de conteúdos, e que, portanto, não podem ser tratadas apenas como meras intermediárias técnicas. A partir dessa compreensão, firmou-se a noção de que as plataformas digitais possuem deveres de diligência e de cuidado no ambiente informacional.

3.2 Responsabilidade progressiva das plataformas e proteção da deliberação democrática

O ponto mais inovador do julgamento foi a consagração da ideia de responsabilidade progressiva. Em vez de adotar um modelo binário — imunidade total ou responsabilidade irrestrita —, o STF delineou um regime em que a responsabilidade das plataformas varia de acordo com a natureza da conduta e dos mecanismos envolvidos:

1. Conteúdos manifestamente ilícitos: nas situações em que a ilegalidade é evidente (como pornografia infantil ou incitação à violência), a plataforma deve atuar imediatamente, sob pena de responsabilidade civil direta.

2. Impulsionamento pago e publicidade política: em casos de desinformação patrocinada, o STF reconheceu que há presunção de responsabilidade das plataformas, que lucram com a circulação do conteúdo e têm meios técnicos para exercer maior controle.

3. Falhas sistêmicas de moderação: quando há omissão reiterada ou negligência nos mecanismos de controle, a responsabilidade das plataformas é agravada, configurando violação de deveres positivos.

4. Demais hipóteses: mantém-se, como regra geral, a necessidade de ordem judicial, mas sem a blindagem absoluta prevista originalmente no art. 19.

Esse modelo, inspirado em experiências internacionais, busca equilibrar dois valores constitucionais: a liberdade de expressão e a proteção da democracia deliberativa. De um lado, evita-se o risco de censura privada ou de remoção arbitrária de conteúdos legítimos; de outro, reconhece-se que a circulação desenfreada de desinformação mina as condições mínimas para que o debate público seja livre, racional e inclusivo.

Aqui, a conexão com Bernard Manin e Cass Sunstein torna-se evidente. Se, conforme Manin, a legitimidade democrática repousa na existência de um ambiente permanente de deliberação, e se, como demonstra Sunstein, as redes sociais desreguladas tendem a corromper esse ambiente por meio de cascatas informacionais e polarização, então a decisão do STF pode ser compreendida como um esforço constitucional para preservar a integridade do espaço deliberativo. O Tribunal não apenas solucionou um conflito técnico de responsabilidade civil, mas assumiu o papel de guardião da esfera pública democrática, impondo às plataformas deveres compatíveis com sua função social.

3.3 STF como guardião constitucional da democracia digital (ampliado)

A decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento do art. 19 do Marco Civil da Internet inaugura, de fato, um novo capítulo na história constitucional brasileira. Não se trata apenas de interpretar um dispositivo legal à luz da Constituição, mas de reconhecer que, na era digital, a própria sobrevivência da democracia depende da integridade do ambiente informacional. Essa constatação coloca o Brasil em sintonia com os desafios enfrentados por outras democracias constitucionais, mas também abre espaço para a formulação de uma teoria constitucional brasileira da democracia digital.

Essa teoria parte de três premissas fundamentais:

1. Deliberação como fundamento normativo: em consonância com Bernard Manin, a democracia brasileira deve ser compreendida não apenas como governo da maioria ou expressão da vontade popular, mas como um processo permanente de deliberação pública. Isso significa que o critério de legitimidade das decisões políticas não está no resultado numérico das urnas, mas na abertura contínua do espaço público para o confronto racional de argumentos.

2. Ambiente informacional como bem constitucional: seguindo a análise de Cass Sunstein, reconhece-se que a qualidade da deliberação depende das condições concretas em que a informação circula. Se o ambiente digital for dominado por desinformação, cascatas informacionais e polarização algorítmica, a democracia perde seu caráter deliberativo. Assim, o ambiente informacional deve ser protegido como um bem constitucional coletivo, comparável à integridade do processo eleitoral ou à imparcialidade do Poder Judiciário.

3. Deveres positivos das plataformas e do Estado: a democracia digital exige não apenas a abstenção do Estado em censurar conteúdos, mas também a imposição de deveres positivos às plataformas e ao próprio poder público. Às plataformas cabe a responsabilidade de agir com diligência na moderação de conteúdos, na transparência de seus algoritmos e na prevenção da circulação massiva de conteúdos ilícitos. Ao Estado cabe desenhar um marco regulatório equilibrado e fiscalizar seu cumprimento, de forma a assegurar que a liberdade de expressão se realize em condições compatíveis com a democracia deliberativa.

A partir dessas premissas, a decisão do STF pode ser lida como a primeira manifestação jurisprudencial dessa teoria constitucional brasileira da democracia digital. Ao reinterpretar o art. 19 do Marco Civil, o Tribunal rejeitou tanto a neutralidade absoluta das plataformas quanto a censura indiscriminada, construindo um modelo de responsabilidade progressiva que procura equilibrar liberdade e responsabilidade. Trata-se de um paradigma normativo inovador, que reconhece que a democracia, no século XXI, só pode subsistir se os agentes privados que controlam a circulação de informações forem incorporados ao desenho constitucional da esfera pública.

Essa teoria constitucional brasileira da democracia digital se distingue por dois traços específicos.

1 - Caráter integrador: ela articula teoria política (Manin), teoria regulatória (Sunstein) e prática constitucional (STF), formando um arcabouço único que vincula legitimidade democrática, ambiente informacional e deveres regulatórios.

2 - Caráter proativo: ao contrário de modelos que se limitam a proteger a liberdade de expressão contra censura, o paradigma brasileiro exige que o Estado e as plataformas atuem positivamente para preservar a deliberação.

Em síntese, pode-se afirmar que a jurisprudência do STF inaugura um movimento de constitucionalização do ambiente digital, reconhecendo que a democracia não se defende apenas com votos, mas também com informações verdadeiras, debates racionais e condições equitativas de deliberação. Essa é a base de uma teoria constitucional brasileira da democracia digital, que se projeta como contribuição original para o constitucionalismo global.

4. Desinformação, Eleições e Democracia Deliberativa

4.1 Polarização e cascatas informacionais (Sunstein)

A análise de Cass Sunstein sobre os mecanismos psicológicos e sociais de propagação da desinformação é especialmente útil para compreender os impactos sobre os processos eleitorais. Em *On Rumors* (2010) e *Liars* (2021), o autor explica que rumores e falsidades têm grande capacidade de persuasão porque exploram vieses cognitivos arraigados, como a tendência humana a confiar em informações que confirmam crenças prévias (confirmation bias). Quando esses conteúdos são amplificados pelas redes sociais, tornam-se ainda mais resistentes à correção, dando origem às chamadas cascatas informacionais: sucessivas repetições de uma mesma afirmação levam grupos inteiros a aceitá-la como verdade, independentemente de evidências em contrário.

Esse fenômeno se conecta à teoria da polarização em grupo, também desenvolvida por Sunstein. Ao interagirem majoritariamente com pessoas de opiniões semelhantes — cenário típico das bolhas digitais —, os indivíduos tendem a radicalizar suas convicções, tornando-se menos receptivos a argumentos opostos. A consequência é a erosão do espaço público comum, substituído por nichos fechados que reforçam percepções particulares. O problema, portanto, não está apenas na falsidade das informações, mas na incapacidade estrutural do ambiente digital de corrigir erros coletivos.

4.2 O impacto das redes sociais no processo eleitoral brasileiro (2018 e 2022)

No Brasil, os pleitos de 2018 e 2022 constituem laboratórios empíricos dessa dinâmica. Em 2018, verificou-se a disseminação massiva de notícias falsas por meio do WhatsApp, explorando seu caráter de comunicação privada e encriptada. Estudos apontaram que campanhas de desinformação coordenada afetaram diretamente a percepção de candidatos, partidos e políticas públicas. Ainda que parte dessas informações fosse desmentida por agências de checagem, o impacto sobre o eleitorado já havia se consolidado, reproduzindo o que Sunstein descreve como efeito de irreversibilidade da cascata: uma vez que a mentira circula em larga escala, torna-se praticamente impossível neutralizar seus efeitos.

Em 2022, observou-se a intensificação desse quadro, agora com a maior presença de plataformas abertas como Facebook, Instagram, Twitter/X e TikTok. A manipulação algorítmica, somada ao impulsionamento pago de conteúdos políticos, ampliou o alcance da desinformação, transformando o espaço digital em verdadeiro campo de batalha eleitoral. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) buscou reagir com medidas mais firmes de combate às fake news, mas, como a literatura de Sunstein aponta, a resposta institucional tardia enfrenta limitações diante da velocidade e do volume da circulação digital.

Esse cenário pode ser analisado à luz de Bernard Manin. Se a legitimidade democrática se assenta na possibilidade de um debate público racional e contínuo, então processos eleitorais contaminados pela desinformação fragilizam o próprio fundamento da democracia. A escolha eleitoral, que deveria refletir preferências formadas a partir de argumentos públicos, passa a ser moldada por narrativas manipuladas, comprometendo a deliberação coletiva. Em vez de revisarem suas opiniões diante de argumentos contrários, os cidadãos são capturados por cascatas de falsidades e se enclausuram em bolhas que impedem o confronto deliberativo.

4.3 Riscos à legitimidade democrática segundo Manin

A partir do referencial de Manin, pode-se afirmar que as eleições brasileiras recentes evidenciam o risco de desconexão entre o voto e a deliberação. O voto, em si, continua sendo um ato democrático, mas perde sua legitimidade se não for precedido de um processo deliberativo íntegro. Em outras palavras: não basta que a decisão seja tomada por maioria, é preciso que essa maioria tenha se formado em condições de publicidade, reciprocidade e racionalidade.

A ausência de tais condições compromete a legitimidade substantiva da decisão democrática. É aqui que o pensamento de Manin se alinha ao diagnóstico de Sunstein: ambos demonstram, sob ângulos distintos, que a democracia depende da qualidade do processo comunicativo. Quando esse processo é capturado por desinformação, a democracia se converte em um ritual formal, esvaziado de seu conteúdo deliberativo.

O caso brasileiro, portanto, mostra a urgência de incorporar ao constitucionalismo nacional uma concepção de democracia que vá além do sufrágio e que reconheça a necessidade de estruturas institucionais voltadas à proteção do espaço público digital. A desinformação eleitoral não é apenas um problema de integridade de voto, mas de legitimidade constitucional da democracia.

4.4 Síntese: desinformação como ameaça estrutural

A análise conjunta de Manin e Sunstein revela que a desinformação não é um fenômeno periférico, mas uma ameaça estrutural à democracia. No Brasil, as eleições de 2018 e 2022 ilustram esse perigo:

Para Manin, demonstram a ruptura da deliberação pública como base de legitimidade. Para Sunstein, evidenciam a capacidade das redes sociais de gerar cascatas informacionais e polarização, corroendo o ambiente deliberativo.

Daí decorre uma conclusão decisiva: combater a desinformação não é censurar, mas proteger a democracia. A regulação das redes sociais, longe de ser uma restrição indevida, constitui condição necessária para assegurar que o voto expresse preferências formadas em ambiente racional e plural. Essa é a base da teoria constitucional brasileira da democracia digital que começa a se consolidar a partir do STF e que pode ser enriquecida pelo diálogo entre Manin e Sunstein.

5. Direito Comparado e Experiências Internacionais

A compreensão do papel das redes sociais na democracia contemporânea e a definição dos limites de sua regulação não são desafios exclusivos do Brasil. Diversas democracias constitucionais têm enfrentado dilemas semelhantes, e a análise comparada revela como diferentes sistemas jurídicos têm buscado equilibrar dois valores fundamentais: a proteção da liberdade de expressão e a preservação da integridade do espaço público deliberativo. O exame dos modelos norte-americano, europeu e português

permite identificar tanto convergências quanto contrastes significativos, que enriquecem a reflexão sobre uma possível teoria constitucional brasileira da democracia digital.

5.1 Estados Unidos: liberdade de expressão e imunidade das plataformas

Nos Estados Unidos, o debate em torno da regulação das plataformas digitais é marcado pela tradição fortemente liberal da Primeira Emenda, que consagra uma proteção quase absoluta à liberdade de expressão contra intervenções estatais. Essa tradição se traduziu, no campo da internet, na promulgação da Seção 230 do Communications Decency Act (1996), dispositivo que isenta as plataformas de responsabilidade civil por conteúdos publicados por terceiros. A fórmula, conhecida pela máxima “as plataformas não são editoras”, consolidou o entendimento de que provedores como Facebook, Twitter/X e Google não poderiam ser responsabilizados juridicamente pelas postagens de seus usuários.

Esse modelo fortaleceu a inovação e o crescimento das plataformas, mas também criou condições para a proliferação de desinformação, discurso de ódio e campanhas coordenadas de manipulação eleitoral. O paradoxo norte-americano é evidente: a defesa irrestrita da liberdade de expressão acabou por fragilizar a própria democracia deliberativa, pois permitiu que falsidades e teorias conspiratórias se disseminassem sem controle. Ainda que recentes debates no Congresso e na Suprema Corte apontem para a necessidade de revisão da Seção 230, até o momento prevalece uma postura de imunidade ampla, em contraste com a tendência internacional de imposição de deveres positivos às plataformas.

À luz de Cass Sunstein, esse modelo norte-americano expressa de forma clara os limites do chamado mercado de ideias. Se a verdade não prevalece espontaneamente diante da mentira, mas pode ser sufocada por cascatas de falsidades, então a ausência de regulação não protege a deliberação, mas sim a enfraquece. Assim, embora os EUA sirvam como exemplo de proteção máxima à liberdade de expressão, também ilustram os riscos de ignorar a dimensão deliberativa da democracia, destacada por Bernard Manin.

5.2 União Europeia: o Digital Services Act e os deveres de transparência

Na União Europeia, o caminho seguido foi distinto. Reconhecendo o papel central das plataformas na circulação de informações, o bloco adotou, em 2022, o Digital Services Act (DSA), marco regulatório que estabelece deveres positivos de diligência,

transparência e prestação de contas para empresas digitais, especialmente aquelas classificadas como “plataformas de muito grande porte”.

Entre as obrigações previstas, destacam-se: mecanismos de transparência algorítmica, para permitir que os usuários e autoridades compreendam como conteúdos são priorizados; dever de implementar procedimentos eficazes de moderação, com atenção especial a conteúdos ilícitos e desinformação; obrigação de publicar relatórios periódicos sobre práticas de moderação e riscos sistêmicos; criação de mecanismos de auditoria independente, garantindo que as plataformas não manipulem unilateralmente a esfera informacional.

Esse modelo reflete uma compreensão mais próxima da teoria de Sunstein: a liberdade de expressão deve ser protegida, mas isso não implica imunidade irrestrita. Ao contrário, exige que o Estado crie condições para que a deliberação pública ocorra em ambiente saudável. A ênfase na transparência e na responsabilidade social das plataformas também se conecta à perspectiva de Manin, pois busca restituir o caráter público e universal da deliberação, impedindo que ela seja sequestrada por dinâmicas opacas e interesses privados.

5.3 Portugal: regulação proporcional e boas práticas

Portugal, no âmbito europeu, tem se destacado pela adoção de medidas específicas voltadas à regulação proporcional do ambiente digital. A legislação portuguesa incorpora os parâmetros do DSA, mas também inova ao estabelecer instâncias administrativas de monitoramento da desinformação, como o Observatório Europeu da Imprensa Digital. Além disso, iniciativas nacionais de cooperação entre governo, sociedade civil e plataformas buscam fortalecer a alfabetização midiática, compreendendo que o enfrentamento à desinformação não pode se limitar à remoção de conteúdos, mas deve envolver a capacitação crítica da cidadania.

Esse aspecto pedagógico aproxima a experiência portuguesa da concepção maniniana de deliberação. Tal como Manin aponta que a legitimidade democrática depende da transformação das preferências individuais pela exposição a argumentos universais, Portugal investe em mecanismos que favorecem a formação de cidadãos mais críticos e menos suscetíveis a cascatas informacionais. Ao mesmo tempo, o país reconhece a necessidade de impor deveres concretos às plataformas, em consonância com a tese sunsteiniana de que a ausência de regulação compromete a democracia.

5.4 Síntese: lições para o Brasil

O direito comparado evidencia dois caminhos distintos:

- Estados Unidos: máxima proteção à liberdade de expressão, mas com alto custo em termos de desinformação e fragilidade da deliberação.
- União Europeia e Portugal: regulação equilibrada, que combina proteção à liberdade de expressão com imposição de deveres positivos às plataformas e políticas de fortalecimento da cidadania informacional.

A experiência brasileira, a partir da decisão do STF sobre o art. 19 do Marco Civil da Internet, parece alinhar-se mais à tradição europeia, ao reconhecer que a democracia digital exige a responsabilização das plataformas. Contudo, há especificidades nacionais que demandam soluções próprias, como o forte uso do WhatsApp em campanhas eleitorais, fenômeno sem paralelo na Europa ou nos EUA.

Assim, a comparação internacional permite vislumbrar que o Brasil não está isolado em seus dilemas, mas também aponta que sua trajetória pode contribuir para o desenvolvimento de um modelo constitucional original, que conjugue a normatividade de Manin (deliberação como fundamento da legitimidade) com o diagnóstico empírico e regulatório de Sunstein (desinformação como ameaça estrutural). Esse modelo pode ser denominado, como vimos, de teoria constitucional brasileira da democracia digital, com potencial de irradiar influência para outros países que enfrentam problemas semelhantes.

6. Propostas para o Cenário Brasileiro

6.1 A necessidade de uma regulação equilibrada: proporcionalidade e razoabilidade

O exame do direito comparado evidencia que não há uma fórmula única para enfrentar os dilemas trazidos pelas redes sociais à democracia, mas revela padrões úteis de análise. O modelo norte-americano, ao blindar as plataformas de qualquer responsabilidade com base na Seção 230 do Communications Decency Act, mostrou-se eficiente para fomentar a inovação tecnológica, mas gerou uma espécie de “terra de ninguém informacional”, em que a mentira, o discurso de ódio e a desinformação eleitoral prosperaram sem contenção. Essa experiência funciona como alerta ao Brasil: a ausência de regulação não fortalece a democracia, mas a enfraquece, pois abdica do dever estatal

de proteger as condições deliberativas mínimas para a legitimidade democrática, como bem observa Bernard Manin.

A União Europeia, por outro lado, por meio do Digital Services Act (DSA), adotou uma estratégia mais sofisticada, impondo deveres positivos às plataformas e instituindo mecanismos de transparência, auditoria e prestação de contas. Esse modelo responde ao diagnóstico de Sunstein de que as plataformas não são neutras, mas agentes que moldam ativamente o espaço informacional. Ao obrigar a divulgação dos critérios de funcionamento de algoritmos e ao instituir relatórios periódicos sobre riscos sistêmicos, o DSA busca restituir o caráter público da deliberação, compatível com a noção maniniana de universalidade dos argumentos.

Portugal, inserido no regime europeu, acrescenta um componente pedagógico, ao investir em alfabetização midiática e engajamento cívico. Essa dimensão é fundamental para que o cidadão não seja apenas consumidor passivo de conteúdos moderados por plataformas, mas também agente crítico na esfera pública. Em termos de teoria política, isso se conecta à função educativa da deliberação em Manin: a exposição ao contraditório e à necessidade de justificar argumentos promove a elevação do debate do nível dos interesses particulares ao plano do interesse público.

O Brasil pode e deve aprender com essas experiências. Uma regulação equilibrada deve evitar tanto o extremo da imunidade absoluta das plataformas (modelo norte-americano) quanto o risco de censura desproporcional. O caminho constitucionalmente legítimo é o da proporcionalidade e da razoabilidade, categorias já sedimentadas no direito brasileiro e que permitem compatibilizar a proteção da liberdade de expressão com a necessidade de preservar o espaço deliberativo democrático.

6.2 Deveres positivos das plataformas digitais no Brasil

A partir da decisão do STF sobre o art. 19 do Marco Civil da Internet, abre-se espaço para consolidar um modelo regulatório que imponha deveres positivos às plataformas, inspirados, mas não meramente copiados, do DSA europeu. Esses deveres podem ser agrupados em três eixos principais:

1 - Transparência algorítmica. As plataformas devem divulgar, em linguagem acessível, os critérios utilizados para recomendar e priorizar conteúdos. Devem existir mecanismos de auditoria independentes, sob supervisão de órgão regulador, para garantir que algoritmos não promovam desinformação ou favoreçam interesses políticos ocultos.

2 - Responsabilidade diferenciada. Seguindo o modelo de responsabilidade progressiva do STF, conteúdos manifestamente ilícitos devem ser removidos imediatamente, sob pena de responsabilização direta. Em casos de impulsionamento pago ou publicidade política, deve haver presunção de responsabilidade das plataformas, já que lucram diretamente com a veiculação e têm condições técnicas de controle. Em situações de omissão sistêmica, as plataformas devem responder solidariamente pelos danos causados.

2 - Prestação de contas e cooperação institucional. As empresas devem apresentar relatórios periódicos de moderação e combater campanhas coordenadas de desinformação. Devem cooperar com órgãos como o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) durante períodos eleitorais, oferecendo canais rápidos de resposta e removendo conteúdos que atentem contra a integridade do pleito.

Esses deveres positivos não configuram censura, mas representam a constitucionalização do ambiente digital: tratam-se de mecanismos de tutela do próprio espaço público, condição para a existência de uma democracia deliberativa robusta.

6.3 STF e Congresso Nacional: complementaridade de funções

Outro aspecto decisivo para o Brasil é o reconhecimento de que a regulação das redes sociais deve resultar de uma complementaridade institucional entre o Poder Judiciário e o Poder Legislativo. O STF, ao reinterpretar o art. 19 do Marco Civil, deu um passo fundamental ao estabelecer parâmetros constitucionais mínimos, afirmando que a democracia não pode ser refém de um ambiente digital descontrolado. Contudo, cabe ao Congresso Nacional a tarefa de desenhar uma legislação detalhada e estável, capaz de disciplinar de forma abrangente o papel das plataformas.

O diálogo entre STF e Congresso é, portanto, uma manifestação concreta da teoria deliberativa aplicada às instituições. O Judiciário, ao exercer o controle de constitucionalidade, atua como instância de proteção imediata dos direitos fundamentais e da democracia. O Legislativo, por sua vez, como casa representativa, deve promover a deliberação pública e plural sobre o desenho das regras que regerão o espaço digital. Nesse arranjo, a legitimidade do sistema deriva não da atuação isolada de cada poder, mas do processo de interação entre eles, no qual princípios constitucionais são reinterpretados e concretizados de modo contínuo.

Essa complementaridade institucional aproxima o Brasil do modelo europeu, em que normas gerais são estabelecidas em âmbito supranacional (como o DSA), mas a

efetividade depende da interação entre órgãos nacionais e atores privados. No caso brasileiro, a singularidade está na centralidade do STF, que assumiu papel pioneiro na defesa do espaço público deliberativo, diante da ausência de legislação específica aprovada pelo Congresso. Essa atuação, ainda que criticada por alguns como judicialização excessiva, deve ser compreendida como parte de um processo de constitucionalização progressiva da democracia digital.

6.4 Síntese: para um modelo constitucional brasileiro da democracia digital

Do direito comparado, o Brasil pode extrair três lições fundamentais: Dos Estados Unidos, o alerta sobre os riscos da imunidade absoluta, que transforma a liberdade de expressão em escudo para a manipulação informacional. Da União Europeia, a inspiração de que plataformas devem assumir deveres positivos de transparência, moderação e cooperação. De Portugal, a ênfase pedagógica, segundo a qual a democracia se fortalece não apenas pela regulação externa, mas também pela formação crítica dos cidadãos.

Ao incorporar essas lições ao seu próprio contexto, o Brasil tem a oportunidade de formular um modelo constitucional original, em que: a deliberação contínua (Manin) é reconhecida como fundamento da legitimidade democrática; a regulação proporcional das plataformas (Sunstein) é assumida como condição necessária para a preservação desse ambiente deliberativo; a atuação conjunta de STF e Congresso Nacional é consolidada como mecanismo institucional de proteção da democracia digital.

Esse modelo, que pode ser descrito como uma teoria constitucional brasileira da democracia digital, não é mera importação de experiências estrangeiras, mas resultado da integração crítica entre teoria política, direito comparado e jurisprudência nacional. Trata-se de um paradigma inovador que reforça a ideia de que, no século XXI, a democracia não se defende apenas pelo voto, mas também pela qualidade do ambiente informacional que o precede e o condiciona.

7. Considerações Finais

O percurso desenvolvido neste artigo buscou demonstrar que a democracia contemporânea enfrenta um desafio inédito: a necessidade de repensar suas bases de legitimidade à luz da transformação radical do espaço público informacional. A análise partiu de Bernard Manin, para quem a legitimidade democrática não se encerra no momento eleitoral, mas repousa sobre a existência de um processo deliberativo contínuo,

aberto e racional. Essa chave teórica nos permite compreender que a democracia não se resume ao resultado majoritário das urnas, mas exige a constante possibilidade de revisão das preferências à luz do debate público.

No entanto, como revelou Cass Sunstein em diferentes fases de sua obra, o ambiente digital contemporâneo compromete severamente essas condições de deliberação. Os fenômenos das cascatas informacionais, da polarização em grupo e da opacidade algorítmica corroem a esfera pública, favorecendo a disseminação de falsidades em detrimento do diálogo racional. Em *Liars* (2021), Sunstein vai além ao demonstrar que determinadas mentiras, longe de serem inofensivas, constituem ameaças estruturais à própria democracia, exigindo do direito respostas institucionais que conciliem liberdade de expressão com preservação da integridade informacional.

No Brasil, essa tensão encontrou expressão normativa e jurisprudencial no julgamento do Supremo Tribunal Federal sobre o art. 19 do Marco Civil da Internet. O STF rejeitou a ideia de que as plataformas digitais possam se esconder sob a capa da neutralidade técnica e reconheceu sua responsabilidade progressiva na preservação do espaço público deliberativo. Essa decisão deve ser compreendida como a primeira manifestação de uma teoria constitucional brasileira da democracia digital, na medida em que articula, ainda que implicitamente, a dimensão normativa da deliberação (Manin) com o diagnóstico regulatório da era digital (Sunstein).

A análise do direito comparado reforça esse movimento. Os Estados Unidos oferecem o exemplo dos riscos da imunidade absoluta, que, sob a proteção da Primeira Emenda e da Seção 230 do Communications Decency Act, permitiram que desinformação e manipulação corroessem a integridade do debate público. A União Europeia, por sua vez, com o Digital Services Act, sinaliza uma resposta regulatória mais sofisticada, impondo deveres positivos de transparência, diligência e prestação de contas às plataformas. Portugal acrescenta a esse quadro a dimensão pedagógica, ao investir em alfabetização midiática, reconhecendo que a defesa da democracia exige não apenas regulação institucional, mas também a formação crítica da cidadania.

O Brasil, ao reinterpretar constitucionalmente o Marco Civil da Internet, parece seguir a trilha europeia, mas com peculiaridades próprias. O protagonismo do STF, aliado ao papel que cabe ao Congresso Nacional na definição de marcos regulatórios complementares, revela uma dinâmica institucional que pode consolidar um modelo normativo original. Esse modelo se funda em três pilares: (i) a deliberação contínua como

critério de legitimidade democrática (Manin); (ii) a regulação proporcional e responsiva das plataformas digitais como condição para a proteção desse espaço deliberativo (Sunstein); e (iii) a atuação complementar entre Judiciário e Legislativo como expressão da própria democracia deliberativa em nível institucional.

Assim, a partir da integração entre teoria política, direito comparado e jurisprudência nacional, delinea-se uma proposta inovadora: a teoria constitucional brasileira da democracia digital. Esse paradigma reconhece que a democracia do século XXI não se sustenta apenas no ato do voto, mas exige a proteção ativa do ambiente informacional que antecede e condiciona esse voto. Proteger a democracia, portanto, não é apenas garantir eleições periódicas, mas assegurar que os cidadãos tenham acesso a informações verdadeiras, a debates plurais e a condições racionais de deliberação.

Conclui-se, portanto, que a regulação das redes sociais, longe de ser uma ameaça à liberdade de expressão, constitui um imperativo democrático e constitucional. O que está em jogo não é a restrição de direitos, mas a defesa de um bem coletivo fundamental: o próprio espaço público deliberativo. Somente com a preservação desse espaço será possível garantir que a democracia brasileira continue a se legitimar não apenas pelo voto, mas pelo processo contínuo de diálogo, contestação e revisão que caracteriza as sociedades verdadeiramente democráticas.

Referências Bibliográficas

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

BARROSO, Luís Roberto. **Democracia, Constituição e Liberdade de Expressão: estudos em homenagem a José Afonso da Silva**. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil (Marco Civil da Internet). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/12965.htm. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal (STF)**. Recurso Extraordinário nº 1.010.606/DF. Rel. Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno, julgado em 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal (STF)**. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.421/DF. Rel. Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno, julgado em 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal (STF)**. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.449/DF. Rel. Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno, julgado em 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. **Tribunal Superior Eleitoral (TSE)**. Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br>. Acesso em: 25 ago. 2025.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Direito Constitucional: da dogmática à Constituição dirigente**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

DONEDA, Danilo. **Proteção de Dados Pessoais: a função e os limites do consentimento**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

EUROPEAN UNION. Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market for Digital Services (Digital Services Act). **Official Journal of the European Union**, L 277, p. 1–102, 27 oct. 2022.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

MANIN, Bernard. **Volonté générale ou délibération?** In: *Le Débat*, n. 33, 1985, p. 72–93.

PORTUGAL. Lei nº 27/2021, de 17 de maio. **Regula determinados aspectos dos serviços digitais no ordenamento jurídico português**. Diário da República Eletrônico, Lisboa, 2021.

RAWLS, John. **Liberalismo Político**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 15. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

SCHERTEL MENDES, Laura. **Direito Constitucional da Internet**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

SUNSTEIN, Cass R. **Democracy and the Problem of Free Speech**. New York: Free Press, 1993.

SUNSTEIN, Cass R. **Liars: Falsehoods and Free Speech in an Age of Deception**. New York: Oxford University Press, 2021.

SUNSTEIN, Cass R. **On Rumors: How Falsehoods Spread, Why We Believe Them, What Can Be Done**. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2010.

SUNSTEIN, Cass R. **Republic.com**. Princeton: **Princeton University Press**, 2001.

SUNSTEIN, Cass R. **Republic.com 2.0**. Princeton: **Princeton University Press**, 2007.

SUNSTEIN, Cass R. **Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media**. Princeton: **Princeton University Press**, 2017.

UNITED STATES. **Communications Decency Act of 1996**. Section 230, 47 U.S.C. § 230. Disponível em:
<https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title47/section230>. Acesso em: 25 ago. 2025.

VALENTE, Mariana Giorgetti. **Internet e regulação no Brasil: desafios e caminhos**. São Paulo: InternetLab, 2020.

**GOVERNANÇA CORPORATIVA E DESEMPENHO FINANCEIRO EM
BANCOS ESTATAIS FEDERAIS BRASILEIROS: EVIDÊNCIAS DOS ÍNDICES
IG-SEST E IGG (2017–2022)**

***CORPORATE GOVERNANCE AND FINANCIAL PERFORMANCE OF
BRAZILIAN FEDERAL STATE-OWNED BANKS: EVIDENCE BASED ON THE
IG-SEST AND IGG INDICATORS (2017–2022)***

*Lélia Rejane Paiva de Souza*¹

*Paulo Roberto de Carvalho Nunes*²

RESUMO

Este artigo analisa a relação entre práticas de governança corporativa e o desempenho financeiro de bancos estatais federais brasileiros à luz das reformas regulatórias implementadas a partir da Lei n. 13.303/2016 (Lei de Responsabilidade das Estatais) e o seu decreto regulamentador e da Resolução CMN nº 4.595/2017. Foram examinadas as cinco instituições — Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Banco da Amazônia (BASA) — no período de 2017 a 2022. A governança corporativa foi mensurada por meio do Indicador de Governança da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (IG-SEST) e do Índice Integrado de Governança e

¹ Mestra em Administração pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), com MBA em Gestão Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas e graduada em Direito pela UNIFOR, possui mais de 20 anos de atuação em empresa estatal, sendo grande parte em secretaria de governança.

² Doutor em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (2016), com pesquisa sobre Governança na Administração Pública; mestre em Controladoria, pela Universidade Federal do Ceará (2006), com pesquisa em Auditoria Governamental; especialista em Controladoria e Gerência Contábil, pela Universidade de Fortaleza (1993); e bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Ceará (1986). Atua academicamente como Professor do Mestrado Profissional em Administração e do MBA em Gestão Pública, da Universidade de Fortaleza; e como Professor dos cursos de especialização da Academia Estadual de Segurança Pública do Estado do Ceará. Ocupa o cargo em comissão de Secretário-Executivo do Centro de Estudos e Atividades Estratégicas (CEAE), da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, em razão de cessão para o Poder Legislativo do Estado do Ceará, e o cargo efetivo de Auditor de Controle Interno, na Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, em decorrência de aprovação em concurso público de provas e títulos. Possui experiência profissional não acadêmica nas áreas de Administração e de Controladoria atuando principalmente em: Administração Pública, Controle Interno, Gestão de Riscos, Auditoria Interna, Análise de Demonstrações Contábeis, Finanças Empresariais, História e Cultura Política Legislativa e Gestão Estratégica de Pessoas.

Gestão (iGG), desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Para avaliar o desempenho financeiro, utilizaram-se o Retorno sobre o Patrimônio Líquido (ROE), o Retorno sobre Ativos (ROA) e o Índice de Eficiência Operacional (IEO). A pesquisa adotou abordagem quali-quantitativa, com análise documental e modelagem econométrica em painel, estimada em especificação log–log. Os resultados apontam associação positiva entre níveis mais elevados de governança e melhores indicadores de rentabilidade (ROE e ROA), além de relação negativa entre governança e IEO, indicando que maior maturidade de governança está associada a melhor eficiência operacional. Os achados sugerem que a governança pública não apenas fortalece a integridade e a transparência das instituições, mas também contribui para a sua sustentabilidade econômico-financeira, reforçando sua capacidade de cumprir o papel estratégico no desenvolvimento econômico-social do País.

Palavras-chave: governança corporativa; bancos estatais; IG-SEST; iGG; desempenho financeiro.

ABSTRACT

This article analyzes the relationship between corporate governance practices and the financial performance of Brazilian federal state-owned banks, based on regulatory reforms introduced by Law 13,303/2016 and National Monetary Council Resolution 4,595/2017. Five institutions were examined — Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, the Brazilian Development Bank (BNDES), Banco do Nordeste (BNB), and Banco da Amazônia (BASA) — over the 2017–2022 period. Corporate governance was measured using the Governance Indicator for State-Owned Enterprises (IG-SEST), produced by the Brazilian Secretariat of Coordination and Governance of State Companies, and the Integrated Governance and Management Index (iGG), developed by the Federal Court of Accounts. Financial performance was assessed using return on equity (ROE), return on assets (ROA), and the operational efficiency index (IEO). A mixed-methods approach was adopted, combining documentary analysis and econometric panel data modeling under a log–log specification. The results indicate a positive association

between higher levels of governance and profitability (ROE and ROA), in addition to a negative relationship between governance and the operational efficiency index, suggesting that greater governance maturity is associated with better operational performance. These findings reveal that public governance mechanisms not only reinforce integrity and accountability but also promote financial sustainability, strengthening the strategic role of Brazilian state-owned banks in economic development.

Keywords: corporate governance; state-owned banks; IG-SEST; iGG; financial performance.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil possui uma marcante presença estatal em empresas, especialmente de grande porte, que desempenham um papel crucial na implementação das políticas públicas do governo, o que pode ser evidenciado pela participação dessas empresas em 5,75% do Produto Interno Bruto brasileiro no ano de 2023.

No cenário econômico nacional, as instituições financeiras estatais assumem uma posição de destaque, fundamentais para a condução das estratégias governamentais (Araujo; Cintra, 2011; IPEA, 2018; Lima, 2017; Carvalho, 2017).

Entre essas instituições, os bancos públicos federais assumem posição estratégica ao atuar de forma intensa no enfrentamento de crises econômicas e assim se tornarem um pilar fundamental para presença e intervenção, quando necessário, do Estado na economia (BNDES, 2017; Trivellato; Santos; Lima, 2020).

Importante destacar que essas instituições desempenham um papel fundamental ao auxiliar o governo federal na promoção da inclusão financeira, fornecendo financiamentos para grandes projetos, estabilizando o mercado e apoiando a implementação de políticas públicas e o desenvolvimento social.

Essa atuação, no entanto, só se concretiza plenamente quando acompanhada de práticas consistentes de governança, capazes de assegurar que a missão pública seja realizada de forma transparente, eficiente e sustentável.

Nas últimas duas décadas, o Brasil passou por um processo de reavaliação crítica das estruturas de controle e governança de suas organizações estatais. Casos de corrupção³ impulsionaram transformações regulatórias que buscaram aprimorar a gestão pública, agregando as exigências do mercado de lucro, reforçando a prestação de contas

³ Mensalão (2005): desvio de dinheiro em estatais do setor elétrico, Petrobrás e Banco do Brasil para campanhas políticas; Operação Lava-Jato (2014): cartel de empreiteiras, propinas e contratos superfaturados na Petrobrás; Fundos de Pensão (2015): prejuízos por desvalorização/gestão nos fundos de pensão Previ, Petros, Funcef e Postalis.

e implementando medidas de mitigação de influências políticas na organização (Leal, 2019; OCDE, 2018).

Nesse contexto, a promulgação da Lei nº 13.303/2016 — conhecida como Lei das Estatais — e a edição da Resolução CMN nº 4.595/2017 estabeleceram um marco normativo para aprimorar as práticas de governança e compliance das instituições financeiras sob controle do Estado.

Esses dispositivos ampliaram os requisitos para nomeação de administradores, reforçaram a gestão de riscos, exigiram maior transparência ativa, estabeleceram regras para atuação de conselhos de administração e comitês de auditoria e regulamentaram políticas de conformidade e controles internos. No setor financeiro, tais exigências se intensificaram pela natureza sistêmica dos bancos públicos e seu papel na condução de políticas de crédito e desenvolvimento.

Paralelamente, instrumentos de avaliação foram desenvolvidos para monitorar e mensurar o grau de aderência das instituições às boas práticas de governança. Entre eles destacam-se o Indicador de Governança das Estatais (IG-SEST), aplicado pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST), e o Índice Integrado de Governança e Gestão (iGG), elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Ambos sintetizam dimensões institucionais relacionadas à governança pública, permitindo avaliar a maturidade organizacional das empresas estatais e orientar melhorias gerenciais.

Dada a centralidade da governança como mecanismo de proteção ao interesse público e de sustentabilidade operacional, emerge a seguinte questão de pesquisa: em que medida os indicadores de governança corporativa (IG-SEST e iGG) influenciam o desempenho financeiro dos bancos estatais federais brasileiros?

Este artigo busca responder a essa questão analisando a evolução dos indicadores de governança e sua associação com o desempenho financeiro dos cinco bancos públicos federais citados, no período de 2017 a 2022.

O estudo oferece duas contribuições principais. A primeira é empírica, ao mensurar estatisticamente a relação entre instrumentos de governança pública e indicadores financeiros tradicionais. A segunda é gerencial, ao apresentar evidências que podem orientar gestores públicos e formuladores de políticas na consolidação de estruturas de controle e governança, capazes de fortalecer a atuação dos bancos estatais no desenvolvimento econômico-social.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico deste estudo estrutura-se em quatro eixos principais:

- i. os principais conceitos e estudos relacionados à governança corporativa e ao desempenho financeiro de empresas estatais do ramo financeiro;
- ii. o papel das reformas regulatórias recentes no fortalecimento da governança das empresas estatais brasileiras;
- iii. os instrumentos de mensuração da governança pública — IG-SEST e iGG; e
- iv. a relação entre governança e desempenho financeiro em instituições financeiras estatais.

2.1 INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS ESTATAIS E GOVERNANÇA CORPORATIVA

No Brasil as empresas estatais federais são responsáveis por cerca de 5,75% do Produto Interno Bruto (PIB), (Brasil, 2024), gerando mais de 436 mil empregos, contando com ativos que somados chegam à casa dos R\$ 6 trilhões. No âmbito do conglomerado financeiro, os bancos públicos também possuem uma grande relevância, especialmente porque são os responsáveis pela operacionalização dos mais diferentes programas de governo (Brasil, 2024).

A forma de organização do Estado sempre foi um tema bastante explorado em estudos e pesquisas e diferentes tipos de literatura. Independente do modelo adotado, em certo grau, sempre haverá alguma organização estatal com o fim de suportar a implementação de suas funções, podendo ser ela diretamente vinculada à estrutura do

Estado ou com personalidade jurídica própria e maior autonomia de ação, que são as empresas estatais (Fontes Filho; Picolin, 2008).

No setor público, portanto, a lógica da governança é mais complexa. Diferentemente da empresa privada, a organização pública não responde apenas a acionistas diretos, mas a um conjunto de stakeholders difusos, incluindo cidadãos, parlamentos, órgãos de controle, imprensa e sociedade civil. Isso implica que seus objetivos não podem ser reduzidos à maximização de lucros, mas devem envolver a geração de valor público, a promoção do bem-estar coletivo e a adoção de mecanismos capazes de garantir integridade, transparência e *accountability*.

Nessa direção, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), (2020), publicou o Caderno de Boas Práticas de Governança Corporativa para Empresas Estatais, que integra as normas brasileiras a referenciais internacionais e reforça a importância da agenda de governança para o aprimoramento da gestão pública.

Sobre os bancos públicos, segundo Coutinho, Silva e Almeida (2019), a discussão sobre o seu papel gera uma dicotomia com relação a sua atuação enquanto prestadoras de serviços públicos versus estatais exploradoras de atividades econômicas, até por isso, a literatura ambígua da aplicação dos princípios da Governança Corporativa ou Governança Pública.

Embora as Instituições Financeiras Estatais representem uma certa liquidez, é necessário pontuar que elas estão também sob as variáveis do mercado, e precisam adotar uma postura estratégica com relação nesse aspecto, e ainda, atuar dentro de uma perspectiva de crescimento.

Kamada (2020, p. 24) destaca que:

Instituições financeiras também necessitam compor alocação de capital ao patrimônio de referência, referente às participações societárias componentes do seu Conglomerado Prudencial, quando consolidado o balanço patrimonial. Por isso, a opção pela constituição e/ou manutenção de participações acionárias com

vinculação societária direta ou indireta a instituições financeiras ainda necessita ser precedida de uma análise de custo de oportunidade de alocação de capital.

Especialmente porque o cenário de concentração financeira evidenciado em 2019, quando cinco maiores instituições financeiras (Caixa, BB, Itaú, Bradesco e Santander) concentravam 81,0% dos ativos do Sistema Financeiro Nacional, conforme dados do BCB (Banco Central do Brasil, 2019), mudou drasticamente, especialmente pela entrada dos Bancos Digitais e o contexto pós-pandêmico.

Nessa perspectiva, as melhores práticas de governança corporativa surgem como as principais aliadas de uma atividade empresarial com maior sustentabilidade, especialmente em relação aos bancos públicos.

2.2 REFORMAS REGULATÓRIAS E O FORTALECIMENTO DA GOVERNANÇA NO BRASIL

A partir de 2016, o ordenamento jurídico brasileiro passou a demandar que empresas estatais adotassem padrões formais de governança equivalentes aos praticados por organizações privadas de alto desempenho. Dois marcos se destacam:

Lei nº 13.303/2016 — Lei das Estatais e seu decreto regulamentador

Em junho de 2016, com a publicação da Lei n. 13.303, a Lei das Estatais, estabeleceu-se um marco na organização das empresas de controle estatal brasileiras. A nova legislação trazia importantes medidas na organização de empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, na busca de alinhamento com as diretrizes da OCDE e as melhores práticas de governança corporativa.

De acordo com a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST), a legislação “uniformiza e racionaliza o tratamento dos empreendimentos estatais, instituindo regras de governança, práticas de gestão de riscos e de controles internos”. Ainda segundo o órgão, estabelece requisitos mínimos de transparência, propiciando maior clareza à sociedade em relação, aos compromissos para o alcance de políticas públicas e à situação econômico-financeira de cada instituição (SEST, 2022).

A Lei das Estatais introduziu dispositivos que:

- estabeleceram critérios técnicos para nomeação de administradores e conselheiros;
- exigiram políticas de integridade, gestão de riscos e controles internos;
- instituíram requisitos de transparência ativa, especialmente por meio da carta anual de governança;
- definiram mecanismos para prevenir conflitos de interesse e ingerência política indevida; e
- promoveram o fortalecimento dos conselhos de administração como instância efetiva de direção estratégica.

Todas essas mudanças normativas têm o objetivo de aumentar a eficiência, transparência e responsabilidade das empresas estatais, alinhando-as com as melhores práticas de governança corporativa (Fontes Filho, 2018). Além disso, visam fortalecer o controle social e a fiscalização sobre essas entidades, garantindo que atuem de forma ética e sustentável.

Resolução CMN nº 4.595/2017

O BCB, entidade responsável por regular o sistema financeiro nacional, por meio do CMN, publicou a Resolução n. 4.595/2017, que instituiu a política de conformidade (compliance) das instituições financeiras.

De forma alinhada à conjuntura vigente, a Resolução promoveu um avanço significativo na governança das instituições financeiras no Brasil, reforçando a importância de uma estrutura de governança robusta e eficiente. As principais mudanças incluem:

- diretrizes para implementação de estruturas de compliance;
- responsabilidades dos administradores na supervisão de riscos;
- independência das funções de conformidade e auditoria;
- segregação entre unidades de negócio e unidades de controle;
- e mecanismos para evitar que remunerações variáveis estimulem condutas disfuncionais.

Em conjunto, esses dispositivos criaram um patamar institucional para o setor, reduzindo espaços para improvisação, interferências indevidas e fragilidades de controle — elementos historicamente associados a casos de má gestão em estatais brasileiras.

2.4 INSTRUMENTOS DE MENSURAÇÃO DA GOVERNANÇA: IG-SEST E IGG

Apesar do arcabouço legal, a governança não é um conceito abstrato: ela precisa ser **mensurada**, monitorada e comparada para produzir efeitos reais. É nesse contexto que surgem dois instrumentos centrais para esta pesquisa.

IG-SEST — Indicador de Governança das Estatais

O IG-SEST foi desenvolvido inicialmente para avaliar o atendimento das empresas estatais aos dispositivos da Lei nº 13.303/2016 e o seu decreto regulamentador. Atualmente atua como um importante instrumento de monitoramento contínuo das empresas estatais federais.

É aplicado por meio da avaliação do cumprimento de diversos dispositivos legais, infralegais e de boas práticas aplicáveis a essas organizações. Ele mensura aspectos como:

- qualidade da composição e atuação dos conselhos;
- mecanismos de controle interno e auditoria;
- políticas e instrumentos de integridade;
- gestão de riscos e conformidade;
- práticas de transparência ativa.

A metodologia utilizada no questionário permite atribuir pesos às questões, aos blocos e às dimensões, destacando aspectos considerados mais relevantes ou que necessitem de maior incentivo para a adoção de boas práticas (SEST, 2022). A nota resultante varia de 0 a 10, classificando as empresas conforme seu nível de maturidade de governança.

iGG — Índice Integrado de Governança e Gestão

O iGG, elaborado pelo Tribunal de Contas da União, adota perspectiva mais ampla. Ele não avalia apenas empresas estatais, mas toda a administração pública federal, com foco em:

- governança organizacional;
- gestão de pessoas;
- contratações;
- tecnologia da informação;
- planejamento e resultados.

O indicador conseguiu reunir em um só instrumento de autoavaliação os temas de governança pública organizacional, de governança e gestão da tecnologia da informação, de pessoas e de contratações, o que possibilitou uma análise mais ampla (TCU, 2022).

Conforme ressaltam Carvalho e Castro (2017), a importância do iGG elaborado pelo TCU não se limita à disponibilização de informações sobre a governança pública nas

organizações avaliadas, mas também reflete a preocupação do próprio órgão de controle em fomentar e acompanhar a adoção de boas práticas de governança no setor público.

Enquanto o IG-SEST observa governança **setorial e legal**, o iGG captura governança **transversal e institucional**. A utilização conjunta dos dois indicadores — como previsto neste artigo — permite observar não apenas conformidade com a Lei das Estatais, mas também o grau de maturidade gerencial das organizações.

2.5 GOVERNANÇA E DESEMPENHO FINANCEIRO

A grande questão apontada para a implementação de melhores práticas de governança corporativa é a sua relação com a melhoria no desempenho das empresas após sua implementação.

Ribas e Blanchet (2020), ao analisarem os impactos da promulgação da Lei nº 13.303/2016 no mercado financeiro e de capitais, identificaram que o aprimoramento das práticas de governança reduz conflitos de interesse, aumenta a liquidez, diminui a volatilidade, eleva o valor das ações e facilita o acesso ao crédito.

No contexto internacional recente, Anthony e Bhargava (2023) analisaram os bancos estatais indianos e demonstraram que o aprimoramento da governança corporativa foi crucial para a retomada da confiança do mercado no setor, especialmente após uma sequência de falências que abalaram a credibilidade do sistema financeiro.

De forma semelhante, Rizkia e Fardiansyah (2023) identificaram que a melhora na governança corporativa de bancos estatais e privados na Indonésia contribuiu para o fortalecimento do desempenho financeiro e, conseqüentemente, para a recuperação e o crescimento econômico nacional.

Em estudo realizado com companhias Chinesas, Zhou et al. (2012 apud Garcia; Fernandez; Lopez, 2022) verificaram que boas práticas de ESG geraram impacto positivo no valor de mercado dessas empresas, sendo este efeito mediado pelo desempenho financeiro.

No setor público brasileiro, contudo, a investigação empírica dessa relação é recente. Poucos estudos analisam:

- bancos públicos federais como recorte específico,
- indicadores oficiais de governança como variáveis independentes,
- e métricas financeiras tradicionais como variáveis dependentes.

Santos et al. (2023) analisaram 43 empresas estatais federais entre 2018 e 2021 para verificar a relação entre governança e desempenho econômico-financeiro, com base no IG-SEST. Os resultados mostraram que o indicador de governança não teve efeito significativo sobre os indicadores econômicos e financeiros, indicando que, apesar dos avanços regulatórios, não houve evidências de impacto direto da governança no desempenho dessas empresas.

Este estudo avança nesse debate ao testar, por meio de modelagem econométrica, se a evolução dos indicadores IG-SEST e iGG é capaz de explicar variações no desempenho financeiro das instituições analisadas.

3. METODOLOGIA

3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa adota abordagem quali-quantitativa, com finalidade explicativa, uma vez que busca compreender a relação entre variáveis de governança corporativa e indicadores de desempenho financeiro em bancos públicos federais. Quanto aos procedimentos, caracteriza-se como documental e empírica, utilizando dados secundários extraídos de fontes oficiais do governo federal, dos próprios bancos analisados e de órgãos de controle externo.

3.2 UNIVERSO E AMOSTRA

O universo da pesquisa é composto pelas instituições financeiras federais controladas pela União. Foram selecionados os cinco bancos comercial e de desenvolvimento de maior relevância no sistema financeiro público brasileiro:

1. Banco do Brasil (BB)
2. Caixa Econômica Federal (Caixa)
3. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
4. Banco do Nordeste do Brasil (BNB)
5. Banco da Amazônia (BASA)

O período analisado compreende **2017 a 2022**, delimitado pela entrada em vigor das exigências legais decorrentes da Lei nº 13.303/2016 e da Resolução CMN nº 4.595/2017.

3.3 VARIÁVEIS DA PESQUISA

Para mensurar governança corporativa, foram utilizados dois indicadores oficiais:

(i) IG-SEST – Indicador de Governança das Estatais Expressa o grau de aderência das empresas estatais às práticas de governança previstas na Lei nº 13.303/2016, variando de 0 a 10.

(ii) iGG – Índice Integrado de Governança e Gestão Reflete a maturidade institucional dos órgãos públicos federais, abrangendo dimensões como gestão estratégica, pessoas, contratações, tecnologia da informação e processos.

As variáveis dependentes representam o desempenho financeiro dos bancos, conforme tabela abaixo:

Tabela 1 - Variáveis dependentes

Indicador	Descrição	Interpretação
ROE	Retorno sobre o Patrimônio Líquido	Mede o retorno para os acionistas e investidores
ROA	Retorno sobre Ativos	Mede a rentabilidade de uma empresa em relação ao total de seus ativos
IEO	Índice de Eficiência Operacional	Relaciona despesas administrativas e operacionais às receitas operacionais

Fonte: a autora

O IEO foi tratado de forma inversa no modelo, dado que valores menores indicam maior eficiência.

3.4 FONTES DE DADOS

Os dados financeiros foram coletados nos balanços patrimoniais e demonstrações de resultados disponibilizados pelos bancos estudados, bem como em relatórios anuais e nos sistemas oficiais da União. Os dados de governança foram retirados dos relatórios IG-SEST divulgados pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST) e das publicações do iGG pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

A escolha por bases oficiais assegura confiabilidade, comparabilidade e rastreabilidade dos dados utilizados.

3.5 ANÁLISE DE DADOS

A análise adotou abordagem quantitativa, explicativa e econométrica, por meio de modelos de regressão múltipla com dados em painel balanceado, buscando testar empiricamente a relação entre práticas de governança corporativa e desempenho financeiro dos bancos estatais federais. Essa estratégia metodológica é coerente com estudos que associam estruturas de governança mais robustas a maior eficiência operacional e geração de valor (Leal, 2019; Trivellato; Santo; Lima, 2020; Costa; Oliveira, 2021).

Inicialmente, procedeu-se à análise descritiva dos indicadores de governança (IG-SEST e iGG) e de desempenho (ROE, ROA e IEO) para caracterização da amostra, identificação de padrões e verificação de eventuais anomalias. Em seguida, foram estimados modelos Pooled OLS em formato log-log, com correções para heterocedasticidade e autocorrelação, conforme recomendações metodológicas consolidadas na literatura econométrica (Gujarati; Porter, 2011).

Os testes diagnósticos confirmaram a adequação dos pressupostos para regressão em painel, indicando normalidade dos resíduos, ausência de multicolinearidade severa e estacionariedade das séries. A única restrição identificada refere-se ao número reduzido de observações do índice iGG, decorrente da periodicidade de sua mensuração, reconhecida como limitação metodológica sem prejuízo às inferências principais.

Os modelos estimados avaliaram o impacto dos índices de governança (IG-SEST e iGG) sobre o desempenho financeiro, controlado pelo porte institucional. A análise qualitativa complementar dos relatórios da SEST e do TCU permitiu confrontar a evolução dos indicadores com mudanças nos resultados, indicando que avanços em governança — como maior transparência, qualificação dos conselhos e fortalecimento dos controles — coincidem com melhorias de rentabilidade e eficiência operacional, em consonância com a literatura que aponta o papel da governança na mitigação de riscos, redução de assimetrias informacionais e aumento do desempenho corporativo.

3.6 LIMITAÇÕES

O estudo apresenta algumas restrições inerentes ao campo empírico:

- a série histórica é recente, devido à criação dos indicadores pós-2016;
- a amostra contempla apenas bancos federais, o que limita a generalização para bancos estaduais ou privados;
- o IG-SEST e o iGG, embora robustos, não capturam todas as dimensões culturais e informais da governança.

Ainda assim, a pesquisa oferece evidências sólidas e inéditas para o contexto brasileiro.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise dos dados permitiu identificar três padrões centrais na relação entre governança corporativa e o desempenho financeiro dos bancos estatais federais investigados entre 2017 e 2022.

Primeiramente, observou-se que os cinco bancos apresentaram elevação consistente dos indicadores de governança no período analisado. O IG-SEST manteve-se, de modo geral, em patamares elevados, próximos ao nível máximo, indicando alto grau de conformidade com a Lei nº 13.303/2016. Já o iGG apresentou maior variação entre as instituições, refletindo diferenças internas quanto à maturidade gerencial, à gestão de pessoas, aos processos de contratação e às práticas de tecnologia da informação.

Adicionalmente, verificou-se associação positiva entre os indicadores de governança e os indicadores de rentabilidade. Os resultados econométricos demonstraram que aumentos nos níveis de governança medidos pelo IG-SEST e pelo iGG estão relacionados a incrementos significativos tanto no ROE quanto no ROA, sugerindo que estruturas de governança mais consolidadas favorecem o uso mais eficiente dos recursos financeiros, aumentam a previsibilidade da gestão e fortalecem a credibilidade institucional perante atores externos.

Identificou-se ainda a relação negativa entre os níveis de governança e o Índice de Eficiência Operacional (IEO). Como valores menores de IEO refletem maior eficiência, os achados indicam que a melhoria das práticas de governança contribuiu para reduzir custos administrativos em proporção às receitas operacionais, consolidando ganhos de eficiência intermediados por práticas de controle, gestão de riscos e padronização de processos.

Os testes de especificação confirmaram que o modelo de efeitos fixos apresentou melhor desempenho para as três métricas analisadas, conforme verificado no teste de Hausman, que rejeitou a hipótese de correlação nula entre os efeitos individuais e as variáveis explicativas. Ademais, os testes de heterocedasticidade e multicolinearidade apresentaram valores dentro dos limites aceitáveis, garantindo a robustez dos resultados.

Essas evidências empíricas reforçam a hipótese de que a governança pública, quando institucionalizada por meio de instrumentos formais — como comitês independentes, conselhos qualificados, mecanismos de integridade e políticas de conformidade — não representa mero requisito normativo, mas um ativo estratégico capaz de influenciar o desempenho econômico-financeiro das estatais.

Os achados dialogam com a literatura de governança corporativa ao estender o escopo da teoria da agência para o setor público. Confirmam que estruturas de governança, ao mitigarem fragilidades insitucionais, favorecem a consecução de objetivos organizacionais e reduzem assimetrias decisórias. No contexto estatal, isso significa alinhar o interesse público às decisões executivas e operacionais dos bancos.

Ao demonstrarem que mecanismos de governança influenciam métricas financeiras tradicionais — como ROE e ROA —, os resultados ampliam o entendimento da governança como variável independente relevante, sobretudo em instituições cujo desempenho econômico não se resume à maximização de lucros, mas integra objetivos sociais e de desenvolvimento regional.

Do ponto de vista da gestão pública, os resultados indicam que investimentos em governança não apenas atendem a exigências legais, mas geram retorno organizacional mensurável. Para os bancos analisados, as práticas adotadas foram determinantes para melhorar performance, reduzir desperdícios, padronizar processos e reforçar a confiança institucional.

Assim, gestores públicos devem compreender a governança como instrumento finalístico, e não apenas procedimental.

5. CONCLUSÃO

O estudo demonstrou que a adoção de práticas estruturadas de governança corporativa exerce influência significativa e mensurável sobre o desempenho financeiro dos bancos estatais federais brasileiros. A análise empírica realizada entre 2017 e 2022 evidenciou que níveis mais elevados de governança — capturados pelos indicadores IG-SEST e iGG — estão positivamente associados à rentabilidade e negativamente associados ao índice de eficiência operacional, sugerindo que as reformas regulatórias introduzidas pela Lei das Estatais e normativos correlatos não apenas reforçaram o aparato institucional das organizações públicas, mas contribuíram para sua sustentabilidade econômico-financeira.

Esses achados oferecem contribuições relevantes para gestores públicos, órgãos de controle e formuladores de políticas, ao demonstrarem que aprimorar a governança é estratégico para consolidar a credibilidade e o impacto das instituições estatais na execução de políticas públicas. Sugere-se que pesquisas futuras ampliem o escopo temporal e incluam bancos estaduais ou instituições não financeiras, de modo a aprofundar a compreensão dos efeitos da governança na administração pública brasileira.

REFERÊNCIAS

ANTHONEY, R.; BHARGAVA, S. A study of public sector bank with reference to corporate governance. **International Journal For Multidisciplinary Research**, 2023. DOI: <https://doi.org/10.36948/ijfmr.2023.v05i05.6785>.

ARAÚJO, V. L. de; CINTRA, M. A. M. **O papel dos bancos públicos federais na economia brasileira**. Brasília, DF: IPEA, 2011. (Texto para Discussão, n. 1604).

BNDES. **Informações financeiras**. Portal BNDES, 2017. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/prestacao-de-contas/informacoes-financeiras/>. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. Diário Oficial da União, Brasília, 2016.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional. Resolução nº 4.595, de 28 de agosto de 2017. Estabelece a política de governança para instituições financeiras. Brasília, 2017.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Relatório agregado das empresas estatais federais 2022** – ano base 2021. Brasília, DF: MGI, 2022.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Relatório agregado das empresas estatais federais 2024** – ano base 2023. Brasília, DF: MGI, 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Índice Integrado de Governança e Gestão Públicas (iGG): avaliação 2018**. Brasília, DF: TCU, 2017, 2018, 2022.

CARVALHO, E.; CASTRO, R. A importância do acompanhamento de governança pública pelo TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 49, n. 136, p. 55-68, 2017.

COSTA, F. M.; OLIVEIRA, I. G. de. Governança corporativa em empresas estatais: uma análise do impacto do IG-SEST na eficiência operacional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, p. 415-435, 2021.

COUTINHO, P. N.; SILVA, J. L. da; ALMEIDA, R. P. de. Governança corporativa e empresas estatais. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, n. 212, p. 11-34, 2019. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdm/article/view/133718>. Acesso em: 28 ago. 2024.

FONTES FILHO, J. R.; PICOLIN, L. M. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 6, p. 1163-1188, nov./dez. 2008.

GARCIA, M.; FERNANDEZ, R.; LOPEZ, P. The impact of ESG practices on the financial performance of public companies in emerging markets. **Economies**, v. 9, n. 134, p. 1-28, 2022.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria básica**. 5. ed. Porto Alegre: AMGH Editora, 2011.

IBGC. **Caderno de boas práticas de governança corporativa para empresas estatais**. São Paulo: IBGC, 2020. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/>. Acesso em: 17 maio 2025.

IPEA. **Empresas estatais federais: governança, desempenho e papel no desenvolvimento nacional.** Brasília, DF: IPEA, 2018.

KAMADA, Patrícia Sayuri. **Compliance e governança corporativa no sistema financeiro nacional: avanços a partir do Acordo de Basileia III.** São Paulo: Saint Paul Editora, 2020.

LEAL, de Lima Rodrigo. **Governança corporativa e compliance nas empresas estatais.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

LIMA, Isabela Soares de. **A participação estatal no sistema bancário brasileiro.** Planejamento e Políticas Públicas, n. 39, p. 11-32, jul./dez. 2012

OCDE. **State-owned enterprises and corruption: what are the risks and what can be done?** Paris: OECD Publishing, 2018. DOI: 10.1787/9789264303058-en.

RIBAS, F. S.; BLANCHET, L. A. Os impactos da lei 13.303, de 30 de junho de 2016, no desempenho das empresas estatais junto ao mercado financeiro e de capitais: uma análise sob a ótica da governança corporativa. **Scientia Iuris**, v. 24, n. 1, p. 10-24, 2020.

RIZKIA, N.; FARDIANSYAH, H. Application of Good Corporate Governance (GCG) principles between state-owned banking and private banking. **Indonesian Journal of Contemporary Multidisciplinary Research**, 2023. DOI: <https://doi.org/10.55927/modern.v2i4.4984>.

TRIVELLATO, B.; SANTOS, L. C.; LIMA, M. Governança corporativa no setor público: avanços e desafios na implementação da Lei das Estatais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 25, n. 82, p. 1-24, 2020.

ZHOU, Huijun; XIAO, Yimin; ZHANG, Yufei; LI, Shiyu. **Corporate governance and firm value: evidence from Chinese state-owned enterprises.** China Journal of Accounting Research, v. 5, n. 3, p. 89–101, 2012.

ARCABOUÇO INSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO E SUA APLICAÇÃO

Camila Ernandes¹

Marcelo Sasso²

RESUMO: A pesquisa analisa o arcabouço jurídico-institucional da educação no Brasil, destacando a Constituição de 1988, o ECA, a LDB, a BNCC e o Fundeb como marcos fundamentais para a garantia do direito à educação. Esses instrumentos definem princípios, responsabilidades, financiamento e parâmetros pedagógicos voltados à universalização, equidade e qualidade. Com metodologia qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e análise normativa, o estudo mostra como as normas estruturam a governança educacional, desde a repartição de competências até a valorização docente e a formulação curricular. Os resultados revelam que o sistema legal é sólido e abrangente. Conclui-se que a efetividade do direito à educação depende não apenas da legislação, mas também de políticas públicas consistentes, avaliação contínua e aprimoramentos constantes. Propõe-se que para análise dos resultados e efetividade das políticas educacionais desenhadas no arcabouço institucional, é necessário realizar pesquisas quali-quantitativas.

Palavras-chave: Educação Brasileira; Arcabouço Jurídico; Políticas Públicas; Governança Educacional; Direito à Educação

ABSTRACT: This research analyzes the legal and institutional framework of education in Brazil, highlighting the 1988 Constitution, the ECA (State Education Standard), the LDB (Brazilian Basic Education Law), the BNCC (National BNCC), and the Fundeb (Fundeb) as fundamental frameworks for guaranteeing the right to education. These instruments define principles, responsibilities, financing, and pedagogical parameters aimed at universalization, equity, and quality. Using a qualitative methodology based on a literature review and normative analysis, the study shows how regulations structure educational governance, from the distribution of competencies to teacher development and curriculum development. The results reveal that the legal system is solid and comprehensive. It concludes that the effectiveness of the right to education depends not only on legislation but also on consistent public policies, continuous evaluation, and ongoing improvements. It is proposed that qualitative and quantitative research is necessary to analyze the results and effectiveness of educational policies designed within the institutional framework.

Keywords: Brazilian Education; Legal Framework; Public Policies; Educational Governance; Right to Education

¹ Pedagoga; Professora; Especialista em Arteterapia e Terapias Expressivas (UNESP); Especialista em Psicopedagogia Clínica e Institucional (UNIFIEO); Licenciatura em Pedagogia (UNIFIEO). E-mail: cami.firer@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-0109-5577>
<https://lattes.cnpq.br/2875627713180098>

² Advogado sócio do escritório Couto & Sasso Advocacia; Mestre em Gestão e Políticas Públicas (FGV-SP); Especialista em Direito Empresarial (ESA-OAB); Especialista em Direito Contratual (ESA-OAB); Especialista em Direito Processual Civil (PUC-MG); Especialista em Filosofia e Teoria do Direito (PUC-MG); Especialista em Direito Público (PUC-RS); Especialista em Direito e Negócios Imobiliários (Ibmec-SP); Bacharel em Direito (UNIFIEO). E-mail: marcelo@coutoesasso.adv.br.
<https://orcid.org/0000-0003-0109-5577>
<https://lattes.cnpq.br/2875627713180098>

INTRODUÇÃO

A educação é um dos pilares fundamentais para o desenvolvimento social, econômico e político de qualquer nação. No Brasil, o arcabouço legal da educação é vasto e complexo, estruturado a partir de princípios constitucionais, leis infraconstitucionais, diretrizes curriculares e políticas públicas que visam assegurar o direito à educação como um direito social fundamental. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, que reconheceu a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, diversos dispositivos legais foram criados para organizar, regulamentar e assegurar o funcionamento do sistema educacional brasileiro em seus diversos níveis e modalidades. Essa legislação tem como objetivo garantir o acesso, a permanência, a qualidade e a equidade no processo educativo, visando à formação integral do cidadão e à superação das desigualdades sociais.

Contudo, apesar da robustez normativa, a aplicação efetiva desse arcabouço jurídico ainda enfrenta inúmeros desafios, especialmente em contextos de vulnerabilidade social, desigualdade regional e ausência de políticas públicas consistentes (Garcia, 2004). Observa-se um distanciamento entre o que está previsto em lei e a realidade vivida por milhões de brasileiros em suas trajetórias educacionais (Gabriel, 2012). Nesse contexto, a questão central deste artigo reside em identificar os principais instrumentos normativos institucionais da educação, e como esses dispositivos determinam a sua aplicação.

Diante disto, levanta-se a hipótese de que o arcabouço institucional acerca da educação é bem delimitado em sua aplicabilidade. O objetivo geral desta pesquisa é mapear os principais dispositivos legais que compõem o arcabouço jurídico da educação brasileira. A pesquisa também pretende contribuir para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito, ao fomentar o conhecimento das normas institucionais relacionadas à educação.

A metodologia adotada nesta pesquisa traz uma abordagem qualitativa, sendo realizada uma revisão bibliográfica centrada nos principais marcos institucionais da educação brasileira, entre eles: a Constituição Federal de 1988; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996); o Plano Nacional de Educação – PNE (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014); o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990); a Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb (Lei nº 14.113, de 25 de dezembro

de 2020); e a Base Nacional Comum Curricular – BNCC (instituída por meio da Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017).

Por fim, é importante destacar que esta pesquisa está inserida em um contexto mais amplo de discussão sobre os direitos sociais no Brasil, em especial o direito à educação. A garantia desse direito passa necessariamente pela aplicação efetiva do conjunto de normas que o estruturam. Assim, ao investigar o arcabouço legal da educação e sua aplicação, esta pesquisa busca contribuir para a construção de uma sociedade mais justa, democrática e equitativa, em que o acesso à educação de qualidade seja, de fato, universal e efetivo.

I. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, trouxe avanços significativos na garantia dos direitos fundamentais, sendo a educação um de seus pilares centrais. A Carta Magna reconhece a educação como um direito social essencial à construção de uma sociedade livre, justa e solidária. O tema está presente em vários dispositivos ao longo do texto constitucional, sendo tratado de forma mais específica no Título VIII – Da Ordem Social, Capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto, nos artigos 205 a 214. Esses dispositivos estabelecem as bases legais, políticas e administrativas do sistema educacional brasileiro, delineando os princípios, objetivos, deveres do Estado e da família, formas de financiamento e os direitos à educação nos seus diversos níveis e modalidades (Brasil, 1988).

A educação é consagrada no artigo 205 como direito de todos e dever do Estado e da família, sendo promovida e incentivada com a colaboração da sociedade. Seu objetivo é o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Essa formulação amplia a visão tradicional da educação, indo além da mera transmissão de conhecimento, para incluir a formação integral do ser humano, a inclusão social e a promoção da dignidade humana. Ao reconhecer que a educação não é um dever exclusivo do Estado, mas também da família e da sociedade, a Constituição propõe uma abordagem colaborativa, em que todos os setores da comunidade participam da construção de um sistema educacional democrático e inclusivo (Oliveira, 1999).

O artigo 206 complementa essa abordagem ao estabelecer os princípios que regem o ensino no Brasil. Entre esses princípios estão a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; a valorização dos profissionais da educação escolar, com a garantia de planos de carreira e ingresso por concurso público; a gestão democrática do ensino público; a garantia de padrão de qualidade; o piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública; e a garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. Esses princípios funcionam como diretrizes orientadoras para as políticas públicas educacionais, assegurando que a educação seja desenvolvida com base em valores democráticos, equitativos e inclusivos (Bonavides, 2011).

Já o artigo 207 trata especificamente da educação superior e estabelece que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, devendo obedecer ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Essa autonomia assegura às instituições de ensino superior a liberdade para organizar seus currículos, programas de pesquisa, atividades de extensão e formas de gestão, permitindo maior flexibilidade e capacidade de inovação (Brasil, 1988).

O artigo 208, por sua vez, detalha os deveres do Estado com a educação. Entre eles está a garantia da educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. Também é dever do Estado oferecer educação infantil em creches e pré-escolas para crianças até cinco anos de idade; assegurar o atendimento educacional especializado aos estudantes com deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; garantir o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; oferecer ensino noturno regular, adequado às condições do educando; e prestar atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. Esses dispositivos mostram um compromisso constitucional com a universalização do acesso à educação, com qualidade e inclusão (Bonavides, 2011).

Um ponto central do artigo 208 é o reconhecimento de que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa em responsabilidade da autoridade competente, permitindo inclusive que os pais ou responsáveis ingressem com ação judicial para exigir o cumprimento desse direito. O parágrafo 2º desse artigo reconhece a educação obrigatória como um direito público subjetivo, o que significa que qualquer cidadão pode exigir sua prestação judicialmente (Brasil, 1988).

O artigo 209 trata da liberdade de iniciativa na educação, permitindo que a iniciativa privada atue no setor educacional, desde que respeite as normas gerais da educação nacional e seja submetida à autorização e avaliação de qualidade pelo poder público. Essa liberdade garante o pluralismo institucional e a coexistência de escolas públicas e privadas no sistema educacional brasileiro, desde que observada a regulação estatal (Brasil, 1988).

O artigo 210 dispõe que serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. O parágrafo 1º determina que o ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental. O parágrafo 2º do mesmo artigo assegura às comunidades indígenas o direito de receber educação bilíngue e intercultural, respeitando suas línguas maternas e valores culturais (Brasil, 1988).

O artigo 211 da Constituição organiza as competências dos entes federativos na área educacional e institui um regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A União deve organizar o sistema federal de ensino e exercer função normativa, redistributiva e supletiva, de forma a garantir padrões mínimos de qualidade em todo o território nacional. Os Estados e o Distrito Federal organizam seus sistemas de ensino e atuam prioritariamente no ensino fundamental e médio. Já os Municípios organizam seus sistemas e atuam prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental. Essa divisão de responsabilidades busca assegurar a descentralização administrativa e a eficiência na gestão educacional (Abrucio, 2000).

No que diz respeito ao financiamento da educação, o artigo 212 estabelece que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, enquanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, no mínimo, 25% de suas receitas provenientes de impostos com o mesmo objetivo. Essa

vinculação orçamentária visa garantir um mínimo de recursos públicos destinados à educação, assegurando sua continuidade e estabilidade (Brasil, 1988).

Complementando esse dispositivo, a Emenda Constitucional nº 108/2020 inseriu o artigo 212-A, que trata do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). O Fundeb passou a ter caráter permanente e tornou-se o principal mecanismo de financiamento da educação básica no Brasil. Ele é formado por recursos provenientes de impostos estaduais e municipais, com complementação da União, sendo distribuído de forma equitativa entre os entes federativos, com critérios que consideram as desigualdades regionais e socioeconômicas. O Fundeb é fundamental para assegurar a universalização do ensino básico com qualidade e para garantir melhores condições de trabalho aos profissionais da educação (Andrêza *et al*, 2021).

O artigo 213 da Constituição trata da destinação de recursos públicos à educação e estabelece que os recursos poderão ser dirigidos a escolas públicas e, de forma excepcional, a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, desde que comprovem finalidade não lucrativa e aplicação de seus excedentes financeiros na educação. O artigo 214, por sua vez, institui o Plano Nacional de Educação (PNE), que deve ser elaborado em regime de colaboração entre os entes federativos, com diretrizes que visem à erradicação do analfabetismo, à universalização do atendimento escolar, à melhoria da qualidade do ensino, à formação para o trabalho e à promoção humanística, científica e tecnológica do país. O PNE também deve estabelecer metas e estratégias com prazos determinados para sua execução (Brasil, 1988).

Desta feita, a educação, conforme delineada na Constituição Federal de 1988, representa não apenas um serviço público essencial, mas um instrumento de transformação social. A Carta Magna consagra uma visão ampla e democrática da educação, alicerçada em princípios de igualdade, liberdade, pluralismo, valorização profissional, participação social e compromisso com a qualidade. A Constituição institui, portanto, um modelo educacional baseado na justiça social e na cidadania plena, assegurando que todas as pessoas tenham acesso ao saber, à cultura, ao trabalho e à dignidade, consolidando a educação como fundamento do Estado Democrático de Direito.

II. ECA (LEI Nº 8.069, DE 13 DE JULHO DE 1990)

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, consolidou-se como um marco jurídico e social na proteção integral de crianças e adolescentes no Brasil. Nesse contexto, a educação adquire papel central, não apenas como direito fundamental, mas como instrumento de cidadania e mecanismo de inclusão social, transformando o ECA em um verdadeiro arcabouço institucional que orienta a formulação e a aplicação de políticas educacionais.

O artigo 53 do Estatuto é a base normativa que garante às crianças e adolescentes o direito à educação, destacando a sua finalidade de assegurar o pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho. Tal previsão reflete a concepção ampliada de educação enquanto processo formativo integral, que vai além da instrução formal e abarca dimensões sociais, culturais e éticas. Ademais, o dispositivo consagra a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, assegurando ainda o respeito aos estudantes, o direito de participação em decisões educacionais e o acesso a instituições de ensino público e gratuito próximo à residência (Brasil, 1990).

Ao lado do direito de acesso, o Estatuto atribui responsabilidades concretas ao poder público. O artigo 54 prevê a obrigatoriedade do Estado em assegurar ensino fundamental, gratuito e obrigatório, inclusive para aqueles que não tiveram acesso em idade própria, além de garantir atendimento educacional especializado a estudantes com deficiência e programas suplementares de material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde. Esse conjunto de medidas reflete a interdependência entre educação e outras políticas públicas, indicando que a aprendizagem só pode se efetivar plenamente se articulada a condições sociais mínimas. Desse modo, o ECA não se limita a assegurar formalmente o direito à educação, mas estabelece mecanismos para a sua efetividade (Ferreira, 2014).

O papel da família também é contemplado pelo Estatuto como elemento essencial nesse arcabouço institucional. O artigo 55 impõe aos pais ou responsáveis o dever de matricular seus filhos na rede regular de ensino, sob pena de responsabilização. O artigo 56 obriga os dirigentes de estabelecimentos de ensino a comunicar ao Conselho Tutelar casos de maus-tratos envolvendo alunos, bem como situações de evasão e infrequência escolar. Essa previsão cria um elo direto entre a instituição escolar e a rede de proteção, atribuindo à escola uma função ativa de vigilância e cuidado para além do ensino (Brasil, 1990)

No campo da formação cidadã, o ECA assegura aos estudantes o direito de contestar critérios avaliativos e de se organizar em entidades representativas. Essas garantias ampliam a dimensão democrática do processo educativo, permitindo que o espaço escolar se configure como lugar de participação política e construção coletiva. A previsão legal fortalece o protagonismo infantojuvenil, criando condições para que crianças e adolescentes sejam agentes ativos de sua própria formação, aspecto essencial em sociedades que se pretendem democráticas e inclusivas (Ishida, 2014).

Importante destacar que a efetividade do ECA na área educacional depende de uma articulação intersetorial entre diferentes políticas públicas. O direito à educação só pode ser compreendido de forma plena quando integrado a políticas de saúde, assistência social, cultura e lazer, uma vez que o processo formativo requer condições materiais e simbólicas que extrapolam o espaço da sala de aula. Ao estabelecer programas suplementares e prever a atuação de diversos órgãos e conselhos, o Estatuto cria uma rede institucional que garante maior consistência e abrangência à proteção educacional (Ishida, 2014).

Nesse sentido, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares desempenham função estratégica como instâncias de controle social e de implementação das diretrizes do Estatuto. Esses órgãos representam o braço institucional da sociedade civil e do Estado na fiscalização e acompanhamento das políticas públicas, funcionando como mecanismos de concretização dos dispositivos legais no cotidiano escolar. A presença desses atores reforça a dimensão institucional do ECA e fortalece a governança das políticas educacionais (Ferreira, 2014).

O ECA, portanto, não pode ser reduzido a um conjunto de normas voltadas à proteção infantojuvenil; ele constitui uma verdadeira estrutura institucional que organiza responsabilidades, define direitos e impõe deveres relacionados à educação. Ao articular Estado, família, sociedade e escola em uma rede integrada, o Estatuto garante que a educação seja compreendida como direito público subjetivo, cujo cumprimento é condição indispensável para a realização do princípio da proteção integral. Trata-se, assim, de um marco normativo que não apenas garante direitos, mas orienta políticas públicas e práticas institucionais (Ishida, 2014).

Em síntese, o Estatuto da Criança e do Adolescente assume relevância singular no ordenamento jurídico brasileiro por consolidar a educação como um direito fundamental e

inalienável de crianças e adolescentes. Mais do que prever garantias abstratas, ele estrutura mecanismos concretos de efetivação e cria uma rede institucional de proteção e promoção de direitos, transformando-se em instrumento central para a construção de uma sociedade mais justa, democrática e inclusiva. Sua aplicação na seara educacional representa, portanto, não apenas a tutela jurídica da infância e da juventude, mas a afirmação da educação como base da cidadania e do desenvolvimento humano integral.

III. LDB (LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), promulgada em 20 de dezembro de 1996 por meio da Lei nº 9.394, constitui o principal marco regulatório da educação brasileira, funcionando como verdadeiro arcabouço institucional para a organização e o funcionamento dos sistemas de ensino. Inspirada nos fundamentos constitucionais, a LDB estabelece princípios, finalidades e normas que orientam a formulação de políticas públicas, a atuação dos entes federativos e o exercício da atividade educacional em todos os níveis e modalidades. Sua natureza é estrutural, pois busca garantir a universalidade do direito à educação, a equidade no acesso e a qualidade do ensino em todo o território nacional.

A lei define como princípios norteadores da educação nacional a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, a valorização dos profissionais da educação, a gestão democrática e a garantia de padrão de qualidade. Esses princípios constituem diretrizes institucionais que articulam a educação como direito social, conferindo-lhe não apenas um caráter instrumental de formação, mas também um valor ético e político de promoção da cidadania e da justiça social (Brasil, 1996).

No que concerne à estrutura, a LDB organiza a educação em dois grandes níveis: a educação básica e a educação superior. A educação básica compreende a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, constituindo-se como etapa essencial para o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Já a educação superior, ofertada por universidades, faculdades e institutos, é voltada à produção do conhecimento científico e tecnológico, à formação de profissionais de nível avançado e à promoção da pesquisa e da extensão (Demo, 1997).

A educação básica, regulamentada pela LDB, possui dispositivos que reforçam seu caráter obrigatório e gratuito. O ensino fundamental deve ser ofertado a partir dos seis anos de idade, assegurando-se sua universalização. O ensino médio, por sua vez, deve ser progressivamente universalizado e estruturado de forma a garantir tanto a formação geral quanto a preparação para a vida profissional. A educação infantil, como primeira etapa da educação básica, contempla o atendimento em creches e pré-escolas, reforçando a concepção de que a formação integral do indivíduo inicia-se nos primeiros anos de vida (Carneiro, 2022).

Quanto à educação superior, a LDB a concebe como espaço de criação cultural, desenvolvimento científico e formação cidadã, atribuindo-lhe a responsabilidade de preparar profissionais qualificados em diversas áreas do conhecimento. Um de seus dispositivos centrais é a autonomia universitária, que assegura às instituições o poder de organizar seus currículos, programas de pesquisa e extensão, além de gerir seus recursos, respeitados os padrões e diretrizes estabelecidos pelo sistema nacional de educação. Esse aspecto confere dinamismo e flexibilidade às instituições de ensino superior, permitindo-lhes acompanhar as transformações sociais e tecnológicas (Carneiro, 2022).

A lei também regulamenta as modalidades de ensino, garantindo a ampliação das oportunidades educacionais e a inclusão de grupos historicamente excluídos. Entre essas modalidades estão a educação de jovens e adultos (EJA), destinada a assegurar a escolarização a quem não teve acesso em idade própria; a educação profissional e tecnológica, articulada aos diferentes níveis de ensino; a educação especial, voltada a pessoas com deficiência; a educação escolar indígena e quilombola, respeitando as especificidades culturais; e a educação a distância, regulamentada para ampliar o acesso ao conhecimento e atender às necessidades contemporâneas (Dos Santos, 2025).

Outro aspecto fundamental da LDB é a previsão da gestão democrática do ensino público. Essa diretriz assegura a participação da comunidade escolar na definição de projetos pedagógicos e na administração das instituições de ensino, fortalecendo a transparência e o controle social. A gestão democrática constitui, portanto, um mecanismo institucional de responsabilização e de fortalecimento da cidadania, garantindo que as políticas educacionais não sejam impostas de forma verticalizada, mas construídas de modo participativo (Brasil, 1996).

No que se refere aos profissionais da educação, a lei estabelece a obrigatoriedade de formação específica em nível superior para o exercício do magistério na educação básica, bem como o direito a planos de carreira, ingresso por concurso público e valorização salarial. Tais dispositivos reconhecem a centralidade do professor no processo de ensino-aprendizagem e refletem a compreensão de que a qualidade da educação está diretamente relacionada à formação, às condições de trabalho e à motivação dos educadores (Da Cunha Batista, 2024).

A LDB também trata do financiamento da educação, determinando que os recursos públicos sejam destinados prioritariamente à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Essa diretriz se articula com mecanismos como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), que busca assegurar a redistribuição de recursos entre estados e municípios, promovendo maior equidade e justiça na oferta educacional. Assim, a lei contribui para a construção de um sistema mais integrado e menos desigual, em sintonia com o pacto federativo (Brasil, 1966).

Em síntese, a LDB de 1996 representa muito mais do que um simples conjunto de normas: ela é o eixo estruturante da educação nacional, consolidando princípios constitucionais e delineando as bases institucionais para a oferta educacional em suas diferentes dimensões. Ao estabelecer parâmetros de qualidade, inclusão, gestão democrática e valorização profissional, a lei reafirma o compromisso do Estado brasileiro com a educação como um direito fundamental e como instrumento essencial para o desenvolvimento humano, social e econômico do país. Sua aplicação contínua e sua atualização permanente reforçam seu papel como arcabouço institucional da educação, capaz de orientar políticas públicas e sustentar a evolução do sistema educacional diante das demandas de uma sociedade em constante transformação.

IV. BNCC (RESOLUÇÃO CNE/CP Nº 2, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2017)

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC), instituída pela Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017, constitui-se como um marco normativo de caráter vinculante que estabelece os direitos de aprendizagem e desenvolvimento a serem assegurados a todos os estudantes da Educação Infantil e do Ensino Fundamental. Trata-se de um documento de natureza jurídica e pedagógica que exerce a função de arcabouço institucional da educação brasileira, ao fixar parâmetros nacionais que devem orientar a elaboração dos currículos das

redes de ensino e das instituições escolares, garantindo, assim, um referencial comum de qualidade e equidade no processo educativo.

A BNCC emerge de um processo de construção democrática e participativa, que envolveu diferentes segmentos sociais, especialistas, gestores, professores e representantes da sociedade civil, consolidando-se como uma referência coletiva e legitimada. Nesse sentido, a Resolução CNE/CP nº 2/2017 enfatiza que a BNCC deve ser observada em caráter obrigatório por todos os sistemas de ensino, não se tratando apenas de um documento orientador, mas de uma norma que estabelece direitos e deveres educacionais em âmbito nacional (Brasil, 2017).

Um dos elementos centrais da BNCC é a definição das dez competências gerais da Educação Básica, que expressam um conjunto de saberes, atitudes, valores e práticas indispensáveis para o pleno exercício da cidadania, para a inserção social e para o mundo do trabalho no século XXI. Essas competências não se restringem à aquisição de conteúdos, mas abrangem dimensões cognitivas, socioemocionais, éticas e culturais, o que reforça a perspectiva de formação integral do estudante, superando modelos educacionais centrados exclusivamente na memorização (Alves; De Oliveira, 2022).

A organização curricular proposta pela BNCC estrutura-se em áreas do conhecimento e componentes curriculares, de acordo com cada etapa da Educação Básica. Na Educação Infantil, o documento estabelece os direitos de aprendizagem e os campos de experiências que devem orientar a prática pedagógica. No Ensino Fundamental, define-se um conjunto de habilidades específicas para as disciplinas de Língua Portuguesa, Matemática, Ciências, História, Geografia, Arte, Educação Física e Ensino Religioso. Essa sistematização permite maior clareza e coesão na trajetória formativa dos estudantes, assegurando continuidade e progressão nas aprendizagens essenciais (Brasil, 2017).

Outro aspecto fundamental destacado pela Resolução CNE/CP nº 2/2017 é o princípio do desenvolvimento integral do estudante, que envolve não apenas sua dimensão intelectual, mas também os aspectos físicos, emocionais, sociais e culturais. A centralidade desse princípio reforça o papel da educação como promotora da equidade e da inclusão, garantindo que a escola se torne um espaço capaz de atender à diversidade dos sujeitos e às demandas de uma sociedade plural (Brasil, 2017).

A função institucional da BNCC consiste em harmonizar e alinhar os currículos das diferentes redes e instituições de ensino em âmbito nacional. Embora preserve a autonomia dos

sistemas de ensino e das escolas na elaboração de seus projetos pedagógicos, a BNCC impõe um núcleo comum de aprendizagens que deve ser garantido a todos os estudantes, independentemente de sua origem regional, social ou econômica. Tal medida busca reduzir desigualdades históricas do sistema educacional brasileiro e assegurar padrões mínimos de qualidade que possibilitem condições equânimes de aprendizagem (Alves; De Oliveira, 2022).

Além disso, a Resolução que institui a BNCC prevê diretrizes para sua implementação, atribuindo às redes de ensino a responsabilidade de adequar seus currículos às competências e habilidades estabelecidas. Essa obrigatoriedade de observância imediata confere à BNCC uma natureza regulatória, afastando a interpretação de que se trata de um documento meramente orientativo. A aplicação prática da BNCC, portanto, impacta diretamente na formulação de políticas públicas educacionais e na gestão pedagógica das instituições escolares (Alves; De Oliveira, 2022).

Outro dispositivo relevante é a articulação da BNCC com a formação inicial e continuada de professores, bem como com os processos de avaliação em larga escala. Ao estabelecer padrões nacionais de aprendizagem, a BNCC orienta os cursos de licenciatura e programas de capacitação docente, de modo a assegurar coerência entre as práticas pedagógicas e as expectativas formativas definidas (Carvalho; Nicolli, 2024).

No campo jurídico-institucional, a BNCC deve ser compreendida como um desdobramento normativo da Constituição Federal, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e do Plano Nacional de Educação (PNE). Ela se insere, portanto, em um sistema de normas que regula a política educacional brasileira, consolidando-se como um instrumento de governança, regulação e integração das práticas educacionais em âmbito nacional. Sua função é de articular a legislação educacional com a prática pedagógica, criando um elo normativo entre os direitos fundamentais à educação e a efetivação desses direitos no cotidiano escolar (Brasil, 1988; 1996; 2014).

Em síntese, a BNCC representa mais do que um documento curricular: trata-se de um instrumento normativo que organiza, integra e regula a educação básica brasileira, assegurando o direito de aprendizagem a todos os estudantes em condições de equidade e qualidade. Seus dispositivos orientam desde a formulação de currículos e projetos pedagógicos até a formação de professores e os processos de avaliação educacional. Assim, ao se constituir como arcabouço institucional da educação, a BNCC consolida um horizonte de justiça educacional e de

desenvolvimento integral, reafirmando o compromisso do Estado brasileiro com uma educação democrática, inclusiva e de qualidade para todos.

V. FUNDEB (LEI Nº 14.113, DE 25 DE DEZEMBRO DE 2020)

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) é considerado o principal mecanismo de financiamento da educação básica no Brasil. Regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, ele sucedeu o antigo FUNDEF e se tornou permanente após a Emenda Constitucional nº 108/2020. Essa permanência representa um marco institucional na política educacional brasileira, uma vez que o fundo não apenas garante a alocação de recursos, mas também estabelece diretrizes de aplicação que moldam a própria estrutura organizacional e financeira do sistema educacional, funcionando como um verdadeiro pilar do arcabouço institucional da educação no país.

A composição do FUNDEB é marcada pela participação de diferentes entes federativos, o que reforça o caráter cooperativo e solidário do pacto federativo. Estados, Distrito Federal e municípios destinam percentuais de suas receitas de impostos e transferências constitucionais, cabendo à União o papel de complementar os fundos estaduais e municipais. Essa complementaridade federal, ampliada pela Lei nº 14.113/2020 para atingir 23% até 2026, é fundamental para reduzir as disparidades regionais e assegurar condições mais equânimes de financiamento educacional, especialmente em localidades com menor capacidade arrecadatória (Franco, 2023).

Do ponto de vista normativo, a Lei nº 14.113/2020 introduziu avanços significativos ao redefinir as formas de redistribuição dos recursos da União. Estão previstos três mecanismos principais: o Valor Anual por Aluno Fundos (VAAF), o Valor Anual por Aluno Total (VAAT) e o Valor Anual por Aluno Resultados (VAAR). Enquanto o VAAF atua no equilíbrio entre os fundos estaduais, o VAAT introduz um cálculo mais abrangente, considerando a capacidade global de arrecadação de cada ente federativo. Já o VAAR busca vincular a distribuição de recursos a indicadores de desempenho, incentivando a melhoria dos resultados educacionais. Esse arranjo reflete uma tentativa de conjugar a dimensão redistributiva com a dimensão de indução de qualidade (Brasil, 2020).

Outro aspecto central da lei é a vinculação obrigatória dos recursos. Determina-se que pelo menos 70% do montante recebido por cada ente federativo seja destinado à remuneração dos profissionais da educação em efetivo exercício. Tal dispositivo, além de garantir condições dignas de trabalho, materializa o reconhecimento da centralidade dos educadores no processo de ensino-aprendizagem. Ao mesmo tempo, os 30% restantes podem ser aplicados em manutenção e desenvolvimento da educação básica, contemplando áreas como infraestrutura, aquisição de equipamentos pedagógicos, transporte escolar e inovação tecnológica (Franco, 2023).

A valorização dos profissionais da educação não se resume à destinação de recursos. A própria lei, ao dialogar com o conceito de Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno-Qualidade (CAQ), reforça que a qualidade educacional exige investimentos não apenas em remuneração, mas também em condições de trabalho e de aprendizagem. Esses parâmetros servem como indicadores de referência para orientar políticas públicas, funcionando como instrumentos técnicos de gestão e de avaliação do financiamento educacional (Felix, 2022).

No plano da governança, a Lei nº 14.113/2020 fortalece os mecanismos de controle social. Prevê-se a constituição dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACSS-FUNDEB), compostos por representantes da sociedade civil, profissionais da educação, gestores e pais de alunos. Esses conselhos cumprem um papel essencial na fiscalização da aplicação dos recursos, ampliando a transparência e a legitimidade democrática do fundo. Esse arranjo institucional revela uma preocupação não apenas com a eficiência técnica, mas também com a participação social como elemento constitutivo da política pública (Matos; Dos Santos Soares; Soares, 2022).

O FUNDEB também se destaca por articular a lógica de financiamento com objetivos de equidade. A redistribuição prioriza estados e municípios com menor capacidade financeira, de modo a assegurar que todas as crianças e jovens tenham acesso a uma educação básica de qualidade. Esse desenho institucional busca corrigir desigualdades históricas e estruturais, fortalecendo a função redistributiva do Estado. Assim, o FUNDEB não apenas distribui recursos, mas também conforma uma política de Estado comprometida com a justiça social e educacional (Araújo, 2021).

A aplicação prática do fundo exige que os entes federativos adaptem seus planejamentos às diretrizes estabelecidas em lei, promovendo uma gestão mais racional dos recursos. O caráter

permanente do FUNDEB permite maior previsibilidade orçamentária e planejamento de médio e longo prazo, condição indispensável para o fortalecimento das políticas educacionais. Ao estruturar um fluxo contínuo e estável de recursos, o fundo garante a sustentabilidade institucional das ações voltadas para a universalização do acesso, a melhoria da qualidade e a valorização do magistério (Araújo, 2021).

Em termos acadêmicos, o FUNDEB pode ser interpretado como uma política pública estruturante, situada na interseção entre a dimensão jurídica, financeira e pedagógica da educação. A lei que o regulamenta materializa um complexo institucional em que normas, recursos e práticas se entrelaçam para sustentar a oferta da educação básica como direito fundamental. Assim, a sua análise não pode ser restrita à esfera orçamentária: trata-se de um instrumento de regulação do sistema educacional e de indução de políticas públicas em nível nacional (Vieira, 2022).

Em síntese, a Lei nº 14.113/2020 consolida o FUNDEB como o principal arcabouço institucional da educação básica no Brasil, estruturado sobre os pilares da cooperação federativa, da redistribuição de recursos, da valorização dos profissionais da educação, do controle social e da busca pela equidade. Sua aplicação transcende a simples transferência de verbas, configurando-se como uma política de Estado orientada para a promoção da qualidade e da justiça social no campo educacional. Dessa forma, o FUNDEB constitui um instrumento essencial não apenas para o financiamento, mas para a própria consolidação da educação como direito e como política pública estratégica para o desenvolvimento nacional.

CONCLUSÃO

A análise do conjunto normativo formado pela Constituição Federal de 1988, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, pela Base Nacional Comum Curricular e pelo FUNDEB evidencia que o arcabouço institucional da educação brasileira é sólido e multifacetado. Esses instrumentos, cada um em sua dimensão, estruturam os princípios, as responsabilidades, os mecanismos de financiamento e os parâmetros pedagógicos que orientam a política educacional. Tal conjunto garante a educação como um direito fundamental, assegurando sua efetividade por meio da articulação entre Estado, família e sociedade.

Esse arcabouço institucional, portanto, não se limita à formulação de normas abstratas, mas organiza de maneira concreta a governança da educação no Brasil. Ele estabelece tanto a base legal para o funcionamento do sistema educacional quanto os parâmetros mínimos de qualidade e equidade a serem perseguidos. A centralidade desse arranjo é justamente sua capacidade de sustentar a continuidade das políticas públicas e de promover avanços graduais, mesmo diante das mudanças políticas e econômicas do país. Assim, o sistema jurídico-educacional se consolida como instrumento de estabilidade e de transformação social.

Entretanto, para além do desenho normativo, é fundamental que a análise da educação sob a ótica institucional seja acompanhada de estudos quantitativos e qualitativos que avaliem os impactos efetivos dessas normas na realidade escolar. A mensuração dos resultados, com base em indicadores de desempenho, de equidade e de qualidade, é indispensável para compreender em que medida o arcabouço institucional tem alcançado seus objetivos constitucionais. Sem essa avaliação sistemática, corre-se o risco de manter uma estrutura formal robusta, mas distante das necessidades práticas da população.

Conclui-se, portanto, que o arcabouço institucional da educação nacional é de relevância indiscutível, pois estabelece as bases jurídicas, administrativas e pedagógicas que sustentam o direito à educação no Brasil. Contudo, para que ele cumpra integralmente sua função, é necessário que seja constantemente avaliado e aprimorado à luz de evidências empíricas, especialmente por meio de análises quantitativas que mensurem sua efetividade. Dessa forma, será possível garantir que o direito à educação se traduza em práticas concretas de inclusão, qualidade e equidade, fortalecendo a cidadania e o desenvolvimento social.

REFERÊNCIA

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do Fundef. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, p. 66-79, nov./dez. 2000.

ANDRÊZA, Luiza Gava et al. O direito social à educação assegurado pela constituição federal de 1988 e a importância do FUNDEB para a manutenção do investimento educacional. *Revista Científica e-Locução*, v. 1, n. 20, p. 17-17, 2021.

ALVES, Maria Michelle Fernandes; DE OLIVEIRA, Breyner Ricardo. A trajetória da Base Nacional Comum Curricular (BNCC): análise dos textos oficiais. *Olhar de Professor*, v. 25, p. 01-21, 2022.

ARAÚJO, William Jones Silva. Características do federalismo cooperativo na emenda constitucional nº 108/2020-novo FUNDEB. 2021.

ARNESEN, Erik Saddi. Educação e cidadania na Constituição Federal de 1988. 2010. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 26. ed. e at. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 7 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm Acesso em: 7 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm Acesso em: 7 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017. Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular – BNCC. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 22 dez. 2017. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br> Acesso em: 7 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 25 dez. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm Acesso em: 7 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 151, n. 120-A, p. 1-7, 26 jun. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm Acesso em: 7 set. 2025.

CARNEIRO, Moaci Alves. LDB fácil: leitura crítico-compreensiva artigo a artigo. Editora Vozes, 2022.

CARVALHO, Maria Adriana Santos; NICOLLI, Aline Andréia. A formação inicial e continuada de professores de ciências e de biologia e a BNCC: um levantamento das produções publicadas nos anais do Enebio e do Enpec. Horizontes, v. 42, n. 1, p. e023061-e023061, 2024.

CURY, Carlos Jamil. Sentidos da educação na Constituição Federal de 1988. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 29, n. 2, 2013.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica como direito. Cadernos de pesquisa, v. 38, p. 293-303, 2008.

DA CUNHA BATISTA, Moésia et al. Lei de diretrizes e bases da educação: fundamentos e impactos na educação brasileira. Revista Ilustração, v. 5, n. 9, p. 55-72, 2024.

DEMO, Pedro. A nova LDB: ranços e avanços. Papyrus Editora, 1997.

DOS SANTOS, Antonio Nacílio Sousa et al. A educação de jovens e adultos (EJA) no Brasil—desafios e perspectivas no currículo e metodologias à luz da LDB. ARACÊ, v. 7, n. 4, p. 19559-19588, 2025.

FELIX, Nilson Fabiano Alves. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação no Brasil—Fundeb: a contribuição dos governos estaduais para o Fundo de 2007 a 2020. 2022.

FERREIRA, Cleia Simone; SANTOS, Everton Neves dos. Políticas públicas educacionais: apontamentos sobre o direito social da qualidade na educação. 2014.

FRANCO, Clareana Maria Guimarães. A POLÍTICA PÚBLICA DO FUNDEB EM AÇÃO. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, v. 9, n. 7, p. 364-377, 2023.

GABRIEL, Ivana Mussi. Educação e Efetividade: uma exigência constitucional. Revista Jurídica do Ministério Público do Amazonas, v. 13, n. 1/2, p. 95-140, 2012.

ISHIDA, Válder Kenji. Estatuto da Criança e do Adolescente. EDa Atlas SA, 2014.

MATOS, Jéssica Maiure Chaves; DOS SANTOS SOARES, Lucineide Maria; SOARES, Marina Gleika Felipe. Controle Social dos Recursos do FUNDEB: desafios e perspectivas do conselho em um município piauiense. FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação, v. 12, 2022.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. Revista brasileira de educação, v. 11, p. 61-74, 1999.

VIEIRA, Andrea Mara RS. O novo Fundeb e o Direito à Educação:: avanços, retrocessos e impactos normativos. Revista Brasileira de Estudos Políticos, v. 125, 2022.

CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS ENTRE RESTOS A PAGAR E DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES À LUZ DO DIREITO E DA APLICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

**(Convergences and Divergences between Outstanding Payables and Expenses from
Previous Fiscal Years in the Light of Law and Budgetary Application)**

Felipe Barreto Coutinho de Lima¹

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Do Princípio da Anualidade Orçamentária; 3. Das Especificidades dos Restos a Pagar; 4. Das Especificidades das Despesas de Exercícios Anteriores; 5. Estudo de Caso – Abono Salarial; 5.1. Da Análise do Caso Concreto; 6. Da Pesquisa sobre a Interseção dos Institutos Orçamentários; 7. Conclusão; 8. Referências.

Resumo:

O presente artigo analisa a conformação normativa dos institutos orçamentários restos a pagar e despesas de exercícios anteriores, de modo a reconhecer suas qualidades constitutivas, com objetivo de alcançar a compreensão sobre a possibilidade de convergência dos institutos diante de uma situação concreta. Para tal alcance, além do estudo dos institutos, o princípio da anualidade orçamentária é examinado, e, no âmbito da aplicabilidade, o estudo de caso sobre abono salarial, em razão de sua repercussão. Também se realiza uma pesquisa qualitativa com os coordenadores de orçamento dos ministérios, a fim de colher a percepção sobre a viabilidade de convergência dos institutos. Por fim, restos a pagar e despesas de exercícios anteriores apresentam regramento específico; entretanto, em situações concretas, verifica-se a possibilidade de despesas de exercícios anteriores serem inscritas em restos a pagar, caracterizando como única direção respaldada pelo direito financeiro, não sendo possível, assim, restos a pagar serem reconhecidos como despesas de exercícios anteriores.

Palavras-chave: Princípio da anualidade; Restos a Pagar; Despesas de Exercícios Anteriores; Abono Salarial.

Abstract:

The present article analyzes the normative framework of the budgetary instruments "restos a pagar" (outstanding payables) and "despesas de exercícios anteriores" (expenditures from previous fiscal years), in order to understand the specific characteristics of each, with the aim of comprehending the possibility of convergence between these instruments in a concrete situation. To achieve this, in addition to studying the instruments themselves, it was necessary to examine the principle of budgetary annuality and, in terms of applicability, conduct a case study on the salary bonus due to its impact on these instruments. A qualitative survey was also conducted with the budget coordinators of various ministries to gather their perceptions regarding the feasibility of convergence between the instruments. In

¹ Bacharel em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP/DF. Servidor público federal; cargo de Auditor Federal de Finanças e Controle, da Controladoria Geral da União – CGU. Especialista em Semiótica e Análise do Discurso pela Faculdade Metropolitana – FAMMESP. Especialista em Administração Pública pelo Instituto de Educação Superior de Brasília – IESB. Tecnólogo em Gestão de Petróleo, Gás e Energia pela Universidade Veiga de Almeida – UVA. O presente artigo venceu o 18º Concurso de Trabalho de Conclusão de Curso do IDP, alcançando a 3ª colocação de melhor trabalho.

conclusion, "restos a pagar" and "despesas de exercícios anteriores" are governed by specific regulations; however, in concrete situations, it is possible for expenditures from previous fiscal years to be registered as "restos a pagar," which constitutes the only direction supported by financial law. Conversely, it is not possible for "restos a pagar" to be recognized as expenditures from previous fiscal years.

Keywords: Principle of annuality; Outstanding payables; Expenditures from previous fiscal years; Salary bônus.

1 INTRODUÇÃO

O direito financeiro confere o regramento necessário aos entes federativos construir políticas públicas de médio prazo, priorizarem programas e estimarem rendas e proporem despesas, mediante a elaboração das peças orçamentárias².

Dentre as temáticas típicas do direito financeiro, merecem aprofundamento e estudo detido os institutos orçamentários³ chamados Restos a Pagar (RP) e Despesas de Exercícios Anteriores (DEA). Pois o manuseio dos institutos deve ocorrer em contextos de excepcionalidade, mediante o atendimento de requisitos específicos. Contudo, no plano fático, é possível constatar seus empregos em situações disfuncionais, em procedimentos não amparados pelo direito, atraindo, por conseguinte, a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU), como se observa pelo Acórdão nº 521/2024 Plenário, a ser tratado em item à frente.

De modo a contribuir para a compreensão e aplicação dos institutos, estruturando suas características próprias e analisando conceitos orçamentários de distinção entre eles, o artigo analisa o arcabouço jurídico pertinente. Além disso, estabelece um diálogo com as fontes de estudiosos e com a jurisprudência do TCU. Objetiva, com isso, apoiar o gestor público na conformação de casos concretos aos preceitos normativos, mas também contribuir para uma condução fiscal responsável.

Para alcançar tal objetivo, parte-se da seguinte indagação: dada a possível natureza próxima dos conceitos de RP e DEA, talvez o gestor público possa encontrar dificuldade em classificar determinada despesa como RP ou DEA; diante disso, seria possível a simultaneidade de classificação de uma despesa como RP mas também DEA? Haveria discricionariedade do gestor em tal ato?

Para atingir a resposta, além de estudar RP e DEA, será necessário também o estudo do princípio da anualidade orçamentária, visto que se constituem em situações de mitigação ao princípio, devendo atrair, por conseguinte, postura mais cometida pelo gestor público no uso dos institutos.

Também analisa um estudo de caso relativo à política pública de abono salarial, em razão do volume de recursos públicos⁴ envolvidos em sua execução e os efeitos decorrentes da

² São elas: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

³ Chamei de instituto orçamentário a referência dada a Restos a Pagar (RP) e a Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), com o propósito de conferir maior fluidez e clareza.

⁴ Por exemplo, em 2025, o volume de recursos será de R\$ 30,7 bilhões, conforme notícia governamental ([link](#)).

possibilidade de inscrição da despesa como RP ou de reconhecimento de DEA; reverberando no cumprimento no planejamento orçamentário de um dado exercício, ao competir dotação com programas do período. Outro aspecto é o resultado atingido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) na decisão da política pública, pois, em virtude do caráter vinculante de seu julgado para a Administração Pública federal, em situações semelhantes, seu entendimento deverá ser aplicado. Além disso, o estudo proporciona a visão de diferentes órgãos públicos federais sobre a questão.

Por fim, apresenta uma pesquisa de opinião dos Coordenadores federais de orçamento dos ministérios, com o propósito de colher a compreensão do manuseio simultâneo de RP e DEA.

2 DO PRINCÍPIO DA ANUALIDADE ORÇAMENTÁRIA

O Direito Financeiro, como qualquer ramo do direito, é sistematizado mediante fundação alicerçada em princípios. Segundo Silva (2003; p. 612), a literatura jurídica brasileira os define como mandamentos nucleares ou disposições fundamentais de um sistema; em síntese, “princípios seriam as normas mais fundamentais do sistema”. Ainda segundo o autor, no direito brasileiro a distinção entre princípios e regras se situa no grau de generalidade, abstração ou de fundamentalidade, constituindo aqueles em deveres *prima facie*⁵.

Para o presente artigo, faz-se necessário o estudo do princípio da anualidade (ou da periodicidade⁶), visto seu relacionamento intrínseco com os institutos orçamentários a serem analisados, mas também pelo fato de ter sido invocado por todos os agentes presentes no estudo de caso tratado mais à frente.

Como o próprio nome indica, trata-se do estabelecimento de um marco temporal, com início e fim para o processamento regular do orçamento, revelando, assim, uma natureza periódica.

⁵ Segundo Silva (2003; p. 619), “isso significa que, diante das possibilidades do caso concreto, o dever pode não se revelar um dever definitivo, realizável”..

⁶ Há autores que utilizam também esta nomenclatura: BARBOSA (2017); CAMPOS (2021); CONTI (2019); NASCIMENTO (2022); PASCOAL (2019); RAMOS FILHO (2023) e SANTOS (2005).

Estudiosos⁷ e a jurisprudência⁸ do TCU extraem a fundamentação constitucional do princípio da anualidade⁹ no art. 165, inciso III, determinando que o orçamento seja anual. E na Lei nº 4.320/1964, art. 2º, caput, afirmando-o expressamente. Assim, periodicamente haverá uma programação de receitas e despesas, construída em conjunto com todos os Poderes¹⁰ do ente federativo, cuja iniciativa legislativa¹¹ competirá privativamente ao chefe do Poder Executivo.

Dessa maneira, a necessidade de elaboração, votação e aprovação periódica da peça orçamentária ressalta a dimensão política do princípio, visto que confere ao Poder Legislativo o dever de controlar e legitimar a execução das atividades da Administração Pública. Segundo Nascimento (2022, p. RB-3.6):

[...] a própria democracia sai fortalecida pela renovação anualizada do pedido para liberação dos recursos públicos ao parlamento em razão do embate constante das forças ali representativas da sociedade que vislumbram a possibilidade de renovar periodicamente os interesses que defendem.

A periodicidade imposta pelo princípio da anualidade, estabelecendo o marco de início e fim da vigência da peça orçamentária, encontra-se disciplinada no art. 34 da Lei nº 4.320/1964, afirmando que coincidirá com o ano civil¹² (1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano). Segundo Giacomoni (2025, p. 66), “a anualidade orçamentária é uma regra de aceitação praticamente unânime entre as nações modernas”, contudo, destaca que o seu período de vigência varia entre os países, mas, na maioria, há coincidência entre o ano financeiro e o ano civil. Contudo, o autor indica alguns países que adotam exercício financeiro diverso ao ano civil: 1º de julho a 30 de junho, na Itália e na Suécia; 1º de abril a 31 de março, na Inglaterra e Alemanha, e 1º de outubro a 30 de setembro, nos Estados Unidos. Isso ressalta que período para vigor o orçamento resulta de uma deliberação política, nada impedindo que a Lei Complementar prevista no art. 165, § 9º, I, da CF/1988, quando entrada em vigor, estabeleça período diverso ao ano civil.

⁷ Os autores são: ABRAHAM (2025, p. 272); COELHO (2024, p. 52); CONTI (2019, p. RL-1.17); GIACOMONI (2025, p. 66); LIMA (2020, p. 63); SACUNO LUZ (2017, p. 21) e PISCITELLI (2023, p. 48).

⁸ Acórdãos nº 1.106/2024, nº 130/2021, nº 2.033/2019, nº 597/2017, nº 2.267/2016, nº 2.823/2015, todos do Plenário da Corte de Contas.

⁹ OLIVEIRA (2015) entende que o princípio da anualidade se encontra ultrapassado, não o havendo mais.

¹⁰ No âmbito da União: Câmara dos Deputados – art. 51, IV, da CF/88; Senado Federal – art. 52, XIII, da CF/88; Poder Executivo – art. 84, II, da CF/88; Poder Judiciário – art. 99 da CF/88; Ministério Público – art. 127, §§ 2º a 6º, da CF/88; Defensoria Pública – art. 134, §§ 2º e 3º, da CF/88.

¹¹ Na forma do art. 84, XXIII, da CF/88.

¹² Definição prevista na Lei nº 810/1949.

O art. 35 da Lei nº 4.320/1964 prevê que as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas pertencerão ao exercício financeiro de sua ocorrência. Tal dispositivo revela a dimensão financeira do princípio.

Tal dimensão é melhor esclarecida pela jurisprudência¹³ do TCU, pois entende que, em função do princípio da anualidade, a regra é a ocorrência de todos os estágios da execução da despesa – empenho¹⁴, liquidação¹⁵ e pagamento¹⁶ – dentro de um mesmo exercício financeiro. Nesse contexto, créditos autorizados cujas dotações não forem empenhadas, em regra, perderão sua eficácia ao término do exercício, em atendimento ao princípio da anualidade.

Ainda em sua dimensão financeira, é possível acrescer novos alcances interpretativos, em razão da evolução do direito financeiro.

A Emenda Constitucional (EC) nº 100/2019, pelo art. 165, § 10, ao determinar que a Administração tenha o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, trouxe um caráter impositivo à execução de despesas primárias discricionárias, excetuando, tal imposição, diante de impedimentos de ordem técnica que sejam devidamente justificados, além de subordinarem a cumprimento das metas fiscais. Cita-se também a obrigatoriedade de execução das emendas individuais, trazida pela EC nº 86/2015, alterada pela EC nº 126/2022, contida no art. 166, § 11; assim como para as emendas de bancada, na forma da EC nº 100/2019, pelo art. 166, § 12.

Além disso, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) traz em seu art. 17 as despesas obrigatórias de caráter continuado, relevando o aspecto perene da execução de certas despesas, por força de imposição legal, afastando eventual discricionariedade do gestor em não as executar. E o art. 8º, § 2º, da LRF, afasta possibilidade de limitação de empenho às despesas oriundas de comandos constitucionais e legais, de pagamento do serviço da dívida, de inovação e desenvolvimento científico e tecnológico, além das ressalvas indicadas pela lei de diretrizes orçamentárias. O afastamento da limitação de empenho reforça o dever de execução de tais exceções.

¹³ Acórdãos nº 1.106/2024, inciso III, item 1.1; nº 130/2021; nº 2.267/2016, item 7.32 (*contrario sensu*); nº 2.823/2015, item 11 (*contrario sensu*); todos do Plenário.

¹⁴ Art. 58 da Lei nº 4.320/1964: "O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição".

¹⁵ Art. 63, caput, da Lei nº 4.320/1964: "A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito".

¹⁶ Art. 64, caput, da Lei nº 4.320/1964: "A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga".

Com isso, é possível conferir ao princípio da anualidade um novo matiz à sua dimensão financeira: a vinculação de uma despesa a um exercício financeiro determinado. Assim, além de atender a regra geral de percorrer os estágios da despesa (empenho, liquidação e pagamento) dentro de um mesmo exercício; haverá despesas que obrigatoriamente deverão ser executadas em um exercício específico, conforme as previsões trazidas pelas ECs anteriores e/ou pela LRF, afastando a discricionariedade do gestor público em executá-las ou não.

A peça orçamentária, sendo um instrumento de planejamento, constitui-se em uma expectativa de concretização, prevendo o *quantum* arrecadatório e autorizando despesas futuras. Contudo, a realidade da Administração Pública pode materializar situações de mitigação a esse princípio.

De modo a abarcar tais situações, em face dos imperativos econômicos, políticos, sociais, entre outros, as normas de regência trazem as seguintes exceções ao princípio da anualidade:

- créditos especiais e extraordinários promulgados nos últimos quatro meses do exercício, caso haja saldos ao final desse período, seus limites poderão ser reabertos e incorporados ao orçamento do exercício subsequente, na forma prevista no art. 167, § 2º, da CF/88; essa mitigação é corroborada por estudiosos¹⁷ e pela jurisprudência¹⁸ do TCU; destaca-se que nessa hipótese é transferido para o exercício posterior o saldo de tais créditos, ou seja, autorizações de gasto que ainda não percorreram qualquer dos estágios da despesa pública, não havendo, por conseguinte, nem a constituição de empenho;
- os restos a pagar, previstos no art. 36, caput, da Lei nº 4.320/1964, conforme entendimento de estudiosos¹⁹ e da jurisprudência²⁰ do TCU; aqui embora o empenho tenha ocorrido no exercício do respectivo orçamento autorizativo, os estágios de liquidação (a depender do caso) e de pagamento serão realizadas em exercícios subsequentes; e, diferentemente do item anterior, em que ainda não há um vínculo orçamentário formado entre o ente (devedor) e o credor, nos restos a pagar tal relação já está constituída, mediante empenho,

¹⁷ Os autores são CAMPOS (2021); CARVALHO (2019); NASCIMENTO (2022) e PASCOAL (2019).

¹⁸ Acórdãos nº 1.649/2024, nº 1.106/2024 e nº 710/2023, todos do Plenário da Corte de Contas.

¹⁹ Os autores são: CAMPOS (2021) e CARVALHO (2019).

²⁰ Acórdãos nº 293/2025, nº 1.106/2024, nº 130/2021, nº 2.033/2019, nº 1.793/2019 e nº 2.267/2016.

consubstanciando em um ato administrativo concreto, decorrente de celebração de contratos, convênios, acordos ou ajustes; ademais, os restos a pagar não se incorporam aos orçamentos subsequentes, mas correm em paralelo a estes;

- previsão de despesas de investimentos para exercícios subsequentes, contida no art. 165, § 14, da CF/88, incluído pela EC nº 102/2019; a categoria é apresentada por estudiosos²¹ e pela jurisprudência²² do TCU; segundo Nascimento (2022):

a regra é mais uma tentativa de estimar os custos para a execução dos investimentos de longo prazo cuja administração e operacionalização no país ainda são um grande problema, a exemplo das obras da União que se arrastam por anos a fio.

- DEA – dentre os autores pesquisados, conforme relação trazida em apêndice²³, bem como a jurisprudência do TCU, não foi localizada menção expressa de que as despesas de exercícios anteriores configurariam como casos de mitigação ao princípio da anualidade; contudo, levando-se em conta o conhecimento trazido por este artigo, considera-se haver subsídio suficiente para um pronunciamento sobre a questão;
- Novo Regime Fiscal Sustentável - decorrente da promulgação da Lei Complementar nº 200/2023, que regulamentou o art. 6º da Emenda Constitucional nº 126/2022; o novo regime substitui o Regime de Teto de Gastos, instituído em 2016, trazendo, segundo Arnone e Marchezine (2025), “um modelo anticíclico, flexível e tecnicamente calibrado, alinhado às boas práticas internacionais de regras fiscais”; o novo regime mitiga o princípio ao estipular que a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) estabeleça metas anuais de resultado primário para um período de quatro exercícios financeiros, a contar ao que se referir, a fim de manter sustentável a trajetória da dívida pública; tal disposição acarretará necessidades de conformação dos orçamentos vindouros aos ditames da política fiscal; ademais, a elaboração do orçamento anual deverá observar parâmetros do orçamento anterior, com o propósito de estipular os limites individualizados de dotação para as despesas primárias.

²¹ Os autores são: ABRAHAM (2025); CARVALHO (2019); NASCIMENTO (2022); RAMOS FILHO (2023).

²² Acórdãos nº 2.103/2024, nº 1.106/2024, nº 1.793/2019, todos do Plenário da Corte de Contas.

²³ Para maiores informações acesse o Apêndice ([link](#)).

O princípio da anualidade, conforme visto, abarca duas dimensões, política e financeira. Em relação à primeira, por DEA não constituir despesa fixada no orçamento vigente, não foi submetida ao escrutínio das casas parlamentares; assim, tal despesa carece de uma das dimensões contidas no princípio, revelando, com isso, mitigação a ele. Em relação à segunda, em que pese os estágios de DEA serem realizados no exercício vigente, atendendo, a princípio, a sua dimensão financeira; a obrigação que originou DEA se vincula a exercício pretérito, ou seja, é uma despesa extemporânea em relação ao exercício de seu processamento, conforme novo alcance interpretativo dado a essa dimensão. Fato que reforça o seu status de excepcionalidade.

O entendimento exposto encontra apoio em pronunciamentos do TCU, como o Acórdão nº 2.457/2019 Plenário, que caracteriza DEA em “procedimento excepcional no processo orçamentário”; pois, além de não encontrar respaldo no orçamento vigente, concorre recursos com as despesas já programadas para o exercício. Desse modo, DEA é uma despesa não processada em época própria, mitigando o princípio da anualidade.

O status de excepcionalidade de DEA e RP acarreta seu manuseio de forma restrita, conforme orientação do TCU:

É importante observar que a inscrição em restos a pagar processados e não processados é **medida de exceção**, a ser tomada somente nos casos em que não se mostrou possível liquidar e pagar a despesa dentro do exercício. Essa é a lógica do Acórdão 130/2021 – Plenário, relator ministro Raimundo Carreiro, que deu ciência à Casa Civil da Presidência da República de que, para **assegurar níveis de inscrição em restos a pagar compatíveis com os princípios da anualidade orçamentária** e da gestão fiscal responsável, o Decreto 93.872/1986, em seu art. 68-A, possibilita o estabelecimento de limites de empenhos a serem inscritos e reinscritos em restos a pagar. (Acórdão nº 293/2025 Plenário). (Grifo meu).

60. Em apertada análise, pode-se se dizer que, a partir de 2015, o volume executado de **despesas de exercícios anteriores** vem se reduzindo. Até o mês de agosto de 2019, a União executou cerca de 65% (R\$ 3.593 milhões) do total pago a título de DEA em 2018 (R\$ 5.506 milhões). Embora tal volume, em termos relativos, represente apenas 0,35% de toda a despesa primária paga no corrente exercício até a data de extração da consulta (R\$ 1.031.908,7 milhões, posição 21/8/2019), em termos absolutos, o montante é bastante representativo, notadamente em razão da **natureza de exceção desse procedimento**. (Acórdão nº 2.457/2019 Plenário). (Grifo meu).

Diante disso, verifica-se que os institutos orçamentários objeto deste artigo correspondem a exceções à regra geral de observância ao princípio da anualidade.

3 DAS ESPECIFICIDADES DOS RESTOS A PAGAR

O instituto orçamentário de Restos a Pagar (RP), conforme visto anteriormente, constitui-se em um elemento de mitigação ao princípio da anualidade, uma vez que seus efeitos repercutem para além do exercício financeiro originário.

O conceito e a conformação do instituto são estabelecidos pelo art. 36, da Lei nº 4.320/1964: “Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas”.

Assim, são classificadas em RP as despesas que, por algum motivo, não puderam percorrer os estágios da despesa (empenho, liquidação e pagamento) dentro de um mesmo exercício. Além disso, integram modalidade de dívida flutuante²⁴, pois seu pagamento independe de autorização orçamentária, uma vez que já se encontram lastreados por empenho prévio.

Conforme visto, a Lei de regência distingue os RP em dois tipos²⁵:

- restos a pagar processados (RPP) – aqueles cuja execução já alcançou o estágio de liquidação; ocorreu, no âmbito da Administração Pública, a verificação do direito adquirido pelo credor ainda no exercício do empenho, levando para exercício posterior apenas a ato de pagamento; neste tipo há direito do credo ao pagamento²⁶, caso contrário, haveria enriquecimento sem causa pelo erário público;
- restos a pagar não processados (RPNP) – aqueles cuja execução apenas superou o estágio de empenho, restando pendente o fornecimento do bem ou a prestação de serviços, no contexto das contratações, e posterior verificação do direito adquirido; de mesmo modo, insere-se a pendência de verificação dos requisitos para concessão de políticas públicas (à semelhança do estudo de caso a ser tratado); assim, os estágios de liquidação e de pagamento ocorrerão nos exercícios subsequentes; neste tipo há mera expectativa de direito, visto que a obrigação não se encontra ainda reconhecida pela Administração Pública.

Segundo o art. 67, § 2º, do Decreto nº 93.872/1986, o registro dos RPP e RPNP será por exercício e por credor, em 31 de dezembro do ano de empenho.

²⁴ Art. 115, § 1º, ‘a’, do Decreto 93.872/1986.

²⁵ A conceituação de “processado” e “não processado” é prevista no art. 67, § 1º, do Decreto nº 93.872/1986.

²⁶ PASCOAL (2019).

Situação particular ocorre com a previsão contida no art. 36, parágrafo único, da Lei nº 4.320/1964, ao dispor que “Os empenhos que correm à conta de créditos com vigência plurienal, que não tenham sido liquidados, só será computados como Restos a Pagar no último ano de vigência do crédito”. Segundo Conti (2019) e Pascoal (2019), os créditos com vigência plurienal corresponderiam aos previstos no art. 167, § 2º, da CF/1988 (créditos especiais e extraordinários promulgados nos últimos quatro meses). As dotações de tais créditos que forem empenhadas, mas não liquidadas, só serão inscritas em RPNP no último ano de vigência do crédito. Contudo, caso tenham sido também liquidadas, já serão inscritas em RPP em 31 de dezembro do ano de ocorrência do empenho.

Em relação ao instituto de RP, o TCU vem emitindo decisões alertando sobre o “uso desmesurado de inscrições e reinscrições de obrigações financeiras na rubrica Restos a Pagar” (Acórdão nº 2.823/2015 Plenário), “a afronta à proporcionalidade e à anualidade orçamentária [...] no crescimento não explicado e desmedido do estoque de restos a pagar, conjuntura histórica que se agravou nos últimos seis exercícios” (Acórdão nº 2.033/2019 Plenário).

A fim de combater o uso desvirtuado do instituto de excepcionalidade, aprimoramentos normativos foram empreendidos ao longo das décadas. Quanto aos RPP, a situação não representa o ponto central do desafio, visto que sua inscrição deverá ser automática²⁷, uma vez que houve adimplemento da obrigação pelo credor; o Ente está impelido a honrar com sua obrigação, pagá-lo. Nesse sentido, os RPP não apresentam limitação legal para sua vigência.

Por outro lado, os RPNP constituem no ponto central do desafio, em razão da precariedade de vínculo estabelecido com o credor e o seu impacto financeiro nos orçamentos subsequentes. Os montantes de RPNP se situam em níveis muito superiores aos de RPP, conforme constatado pelo monitoramento realizado pelo TCU, na forma do Acórdão nº 130/2021 Plenário. Assim, com objetivo de frear os abusos, condicionantes e limitadores passaram a ser previstos ao longo do tempo:

- no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios – segundo Nascimento (2023), regra geral²⁸, os RPNP terem vigência até o final do exercício seguinte à inscrição, ou seja, duração máxima de 24 meses, findando em 31 de dezembro; não ocorrendo o estágio de liquidação²⁹ durante esse

²⁷ NASCIMENTO (2023).

²⁸ Ainda segundo Nascimento (2023), é possível encontrar regulamentos diferentes entre os entes subnacionais.

²⁹ Com o estágio de liquidação, o direito do credor torna-se certo, gerando ao ente o dever de pagamento.

período, o registro de RPNP será cancelado, gerando interrupção do direito do credor, mas com possibilidade de reconhecimento desse direito no período de 5 anos (prazo prescricional) desde a inscrição;

- no âmbito da União:
 - hipóteses³⁰ para inscrição em RPNP:
 - vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor – por exemplo, quando se encontra em vigência o prazo para o credor fornecer o bem contratado pela Administração Pública;
 - vencido o prazo anterior, mas esteja em curso a liquidação da despesa, ou seja de interesse da Administração exigir o cumprimento da obrigação assumida pelo credor – aqui há previsão de duas hipóteses distintas, conforme Nascimento (2023); na primeira, o bem da foi entregue, contudo, o fiscal contratual ainda não finalizou os procedimentos de recebimento definitivo, por exemplo; na segunda, em que pese o credor se encontre em mora no fornecimento do bem, a Administração Pública mantém o interesse em seu fornecimento, sem prejuízo para eventuais sanções pelo atraso;
 - destinar-se a atender transferências a instituições públicas ou privadas – incluem as transferências voluntárias (convênios, contratos de repasse, termos de parceria, entre outros) e as obrigatórias (FPE³¹, FPM³², FUNDEB³³, entre outras); Nascimento (2023, p. RB-6.17) afirma que “o legislador abriu a possibilidade que o simples destino – para instituições públicas e privadas – seja condição suficiente para o registro”;

³⁰ Art. 35 do Decreto nº 93.872/1986.

³¹ Fundo de Participação dos Estados.

³² Fundo de Participação dos Municípios.

³³ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica.

- compromissos assumidos no exterior – por exemplo, durante viagens internacionais de autoridades públicas brasileiras, para hospedagem, transporte, alimentação e afins.

Ainda segundo Nascimento (2023):

Esse regramento se tornou importante para evitar a inscrição indiscriminada no último dia do exercício de restos a pagar não processados, simplesmente para impedir que os saldos destinados ao órgão e não utilizados fossem cancelados. Acredita-se que a não utilização integral dos créditos orçamentários implicará na redução dos créditos orçamentários do ano seguinte para o órgão ou entidade.

Ocorrendo alguma das hipóteses permitidas para a inscrição de RPNP, outros requisitos e obrigações deverão ser atendidos:

- necessidade de indicação pelo ordenador de despesas³⁴ - tal servidor deverá realizar uma análise discricionária³⁵ sobre as despesas pendentes de execução cujo prosseguimento se mostre relevante para o interesse público;
- necessidade de liquidação³⁶ - RPNP que não forem liquidados até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, ou seja, duração máxima de 18 meses, serão bloqueados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda; exceções³⁷ ao bloqueio e, por conseguinte, ao cancelamento:
 - despesas do Ministério da Saúde;
 - despesas decorrentes de emendas individuais e emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal;
 - despesas do Programa de Aceleração do Crescimento – Novo PAC.
- condições para o desbloqueio³⁸ - tal ato poderá ser realizado até 31 de dezembro do exercício em que ocorreu o bloqueio dos saldos, desde que:

³⁴ Art. 68, § 1º, do Decreto nº 93.872/1986.

³⁵ Excetuam-se as despesas obrigatórias, por exemplo, art. 166, §§ 11 e 12, da CF/88, e art. 17, caput, da LRF.

³⁶ Art. 68, § 2º, do Decreto nº 93.872/1986.

³⁷ Art. 68, § 3º, c/c art. 69-A do Decreto nº 93.872/1986.

³⁸ Art. 68, § 4º, do Decreto nº 93.872/1986.

- execução iniciada durante os primeiros dezoito meses, a contar da inscrição do RPNP – a obrigação do credor esteja em processo de realização, como entrega parcial de bens ou serviços parcialmente prestados, associado com o atesto da Administração Pública;
 - instrumentos vigentes e cumprindo os requisitos para sua eficácia, na forma das normas sobre transferência de recursos da União para os demais entes e entidades privadas sem fins lucrativos.
- bloqueio definitivo³⁹ - os saldos de RPNP que permanecerem bloqueados serão cancelados pela STN;
 - abertura de novo prazo para liquidação⁴⁰ - não ocorrendo liquidação até 31 de dezembro do ano subsequente ao do bloqueio os RPNP serão cancelados;
 - pagamento por DEA⁴¹ - havendo o cancelamento da inscrição da despesa como RP, pagamento que vier a ser reclamado será atendido mediante DEA;
 - autoridade disciplinadora⁴² - o Ministério da Fazenda poderá estabelecer os limites para inscrição e reinscrição em RPNP⁴³.

Em acréscimo à disciplina anterior, a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) traz a seguinte vedação:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres de seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

³⁹ Art. 68, § 6º, do Decreto nº 93.872/1986.

⁴⁰ Art. 68, § 7º, do Decreto nº 93.872/1986.

⁴¹ Art. 69, do Decreto nº 93.872/1986.

⁴² Art. 68-A do Decreto nº 93.872/1986.

⁴³ Em que pese o art. 68-A do Decreto nº 93.872/1986 empregar o termo “restos a pagar”, sem esclarecer se incluiriam tanto os “processados” quanto os “não processados”; compreendo que o artigo se refira exclusivamente aos RPNP, mediante interpretação sistemática; os RPP apresentam inscrição automática, em respeito à proibição de enriquecimento sem causa por parte do erário público (art. 37, § 6º, da CF/1988).

Assim, a autoridade deve possuir maior acurácia nas despesas públicas nos últimos oito meses de mandato, de modo a evitar o repasse à autoridade seguinte de ônus financeiros, comprometendo a previsão de gastos para o exercício subsequente. Abraham (2023) sinaliza que o intuito do artigo seria também inibir comportamentos incompatíveis com a gestão pública, como atos populistas.

Abraham (2023) e Nascimento (2023) tecem críticas sobre o alcance do artigo, pois entendem, em razão dos princípios preconizados pela LRF (responsabilidade na gestão fiscal, planejamento, transparência, controle e equilíbrio das contas públicas), que a referida regra deveria se estender para todo o período de mandato da autoridade pública.

Ainda sobre esse artigo, Moreira Neto (2001) compreende que a vedação se destina a criação ou ampliação de despesas; nesse sentido, não seria aplicável em três hipóteses:

- quando as despesas versarem sobre atividades perenes, das quais não podem ser interrompidas, não configurando, por conseguinte, em obrigação nova, nem ampliação;
- quando as despesas derivarem de obrigações constitucionais e legais do ente;
- quando houver suficiente disponibilidade de caixa para satisfazer a obrigação assumida.

E em 2025 foi incluído pela Lei Complementar nº 212 o art. 41-A na LRF, o qual prevê a aplicação de restrições por 1 (um) ano a órgão ou Poder cuja disponibilidade de caixa seja inferior aos compromissos assumidos mediante RPP e RPNP, bem como demais obrigações financeiras. Tal restrição caracteriza-se pela vedação à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária. Caso a situação de insuficiência de caixa perdure por 2 (dois) anos consecutivos, acrescem-se as seguintes restrições, enquanto perdurar o desequilíbrio financeiro:

- concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalva a revisão prevista no art. 37, X, da CF/88;
- criação de cargo, emprego ou função;
- alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa.

Observa-se que o acréscimo legal representa mais um passo no sentido de disciplinar a execução de RP, a fim de conferir ao gestor público maior responsabilidade fiscal e equilíbrio nas contas públicas.

Sobre o direito do credor em exigir o cumprimento por parte da Administração Pública, mediante pagamento, em razão dos serviços prestados ou dos bens fornecidos, o art. 70 do Decreto nº 93.872/1986 previa o prazo prescricional de cinco anos para as dívidas passivas de restos a pagar; contudo, tal artigo foi revogado pelo Decreto nº 9.428/2018.

Segundo Nascimento (2023), sua revogação acarretou prejuízo ao administrado, por extinguir o limite de tempo que obrigue o poder público a quitar a dívida; além disso, questiona a legalidade do ato revogatório. Também alerta que a imprescritibilidade é exceção (exemplo, art. 37, § 5º, CF/1988); logo, a prescrição é regra.

O autor compreende que a prescrição ainda persiste sob uma das seguintes regras:

- regra geral – na forma do Código Civil, 10 anos; ou
- regra específica – na forma do Decreto nº 20.910/1932, do Decreto-Lei nº 4.597/1942 e da Súmula STF nº 383, prazo de cinco anos, com possibilidade de ser interrompido uma vez, e recomeçar pela metade do prazo, mas sem ficar reduzido aquém de cinco anos.

Dessa forma, observa-se que o autor expôs os caminhos possíveis quanto à aplicação de prescrição em RP; sem, contudo, interceder sobre uma ou outra regra de aplicação.

Conti (2019) também entende pela manutenção da prescrição em RP, mas no prazo de cinco anos. Além de fundamentar sua convicção no Decreto nº 20.910/1932 e no Decreto-Lei nº 4.597/1942, firma no art. 178, § 10, VI, do Código Civil de 1916 (Lei nº 3.071/1916), pois compreende que esse artigo ainda seja produtor de eficácia, mesmo com o advento do atual Código Civil (Lei nº 10.406/2002). Entendo que a fundamentação no Código Civil de 1916 não mereça prosperar, pois o atual Código revogou expressamente a integralidade do Código anterior, conforme previsto no art. 2.045.

Di Pietro (2025) explica que o Decreto nº 20.910/1932 não foi revogado pelo novo Código Civil, uma vez que aquele não disciplina a prescrição aplicável nas relações entre particulares, mas sim nas relações que envolvam a Fazenda Pública. Acresce que a matéria de prescrição, relacionada à Administração Pública, é disciplinada por normas de direito público e não pelo Código Civil. Com isso, constata-se que a autora não entende aplicável à dívida passiva de RP, a prescrição prevista no Código Civil, mas o Decreto nº 20.910/1932, por estabelecer normas específicas.

Em relação ao início da contagem do prazo prescricional, Nascimento (2023) entende que a resposta esteja no art. 1º do Decreto nº 20.910/1932, no trecho “[...] contados data do ato

ou fato do qual se originarem”. Logo, o autor compreende que isso não deve ser confundido com a data de inscrição em RP. Assim, o prazo prescricional iniciará quando o credor cumprir sua parte da relação contratual, data da prestação do serviço ou do fornecimento de bem. Por outro lado, Pacelli (2025) argumenta que o início da prescrição será a partir da data limite de pagamento, previsto em contrato, fundamentando no art. 199 do atual Código Civil.

Diante disso, evidencia-se a divergência entre os estudiosos sobre a melhor compreensão do instituto da prescrição em face de dívidas passivas dos entes, em especial, sobre RP: ao entender se é cabível ou não a prescrição para RP; ao aplicar norma específica ou norma posterior e ao propor prazo prescricional de cinco ou 10 anos, segundo a norma pertinente.

RP é um instituto que apresenta situação específica para possibilidade de surgimento, tendo como condição necessária a não ocorrência do estágio de pagamento da despesa no exercício de empenho; além do dever de atender a requisitos para sua inscrição e manutenção como despesa apta a processamento. Este foi o escopo proposto para discorrer sobre a natureza jurídica, o conceito, as características e os procedimentos afetos aos RP.

4 DAS ESPECIFICIDADES DAS DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

O próximo instituto orçamentário objeto deste artigo são as despesas de exercícios anteriores (DEA), constituindo-se também, à semelhança dos RP, em mitigação ao princípio da anualidade.

Sua previsão encontra-se no art. 37 da Lei nº 4.320/1964, o qual as denomina como “despesas de exercícios encerrados”; contudo, a prática jurídica as consagrou como “despesas de exercícios anteriores”. Verifica-se a inexistência de diferenciação semântica entre as denominações. Quanto ao conceito, Nascimento (2022) afirma que não haveria uma definição precisa sobre o que seria DEA, tendo a Lei caracterizado o instituto por situações jurídicas de ocorrência, localizadas no próprio texto desse artigo da Lei.

Essas situações jurídicas constituem um rol taxativo, visto que o instituto é uma mitigação ao princípio da anualidade, e o TCU considera um procedimento excepcional no processo orçamentário, segundo Acórdãos nº 2.457/2019 e nº 2.527/2022 ambos Plenários,

reforçando seu manuseio apenas em situações restritivas. As obras de Nascimento⁴⁴ (2022) e Pascoal⁴⁵ (2019) ratificam tal compreensão.

Antes de adentrar nas situações previstas no rol, é importante trazer os contornos introdutórios do instituto.

DEA são despesas cujo dever obrigacional foi constituído em exercícios financeiros já encerrados, contudo, não se submeteram ao percurso dos estágios da despesa à época, por motivos imprevistos ou por desconhecimento da despesa pela gestão pública. Assim, a exigibilidade da obrigação é desconhecida para o gestor. Por outro lado, segundo Acórdão TCU nº 2.527/2022 Plenário, é vedado o ato do gestor que, mesmo não dispondo de orçamento suficiente, contrai obrigações, de forma a gerar passivos que somente foram (ou serão) empenhados em exercícios seguintes, constituindo uma espécie de rolagem de compromissos. A assunção consciente de obrigação pelo gestor sem o devido suporte orçamentário é proibido pelo art. 167, II⁴⁶, da CF/1988, bem como pelo art. 15⁴⁷ da LRF.

Desse modo, as situações fáticas autorizadas pelo art. 37 da Lei nº 4.320/1964 derivam de ato não intencional do gestor público em relação a obrigações constituídas em exercícios passados, em virtude de completo desconhecimento. Qualquer condução diferente disso não encontra respaldo nas normas de Direito Financeiro, podendo ser enquadrada também como crime contra as finanças públicas, conforme o art. 359-D⁴⁸ do Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal), alterado pela Lei nº 10.028/2000.

Aprofundando a compreensão sobre o dever obrigacional surgido em exercícios passados, obras⁴⁹ de Direito Financeiro tendem a remeter o exercício de origem de DEA ao de ocorrência do *fato gerador*. Este conceito, próprio da Contabilidade, significa, segundo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP, 2021), que os *fatos contábeis devem ser reconhecidos nos períodos a que se referem*. Isto é, sua materialização prescinde de realização de atos administrativos orçamentários, como empenho ou liquidação. Em razão disso, não se

⁴⁴ O autor diz (2022, p. RB-6.22): “O que há são situações definidas na Lei 4.320/64 (art. 37) que deverão ser enquadradas como tal”. Assim, situações não definidas na Lei são se enquadrariam como DEA.

⁴⁵ O autor diz (2019, p. 88): “Diante dessa conceituação, três situações poderão ensejar o pagamento à conta de despesas de exercícios anteriores”. A fixação da quantidade exclui qualquer outra situação como DEA.

⁴⁶ Vedada “a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”.

⁴⁷ “Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17”.

⁴⁸ É crime “ordenar despesa não autorizada por lei: Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos”.

⁴⁹ Cita-se Nascimento (2022).

pode generalizar o entendimento de que DEA será determinada e situada temporalmente em função da ocorrência do fato gerador de uma despesa.

A identificação de uma despesa como DEA deve ser analisada segundo os contornos trazidos pelas normas de gerência, interpretando-as à luz do princípio da anualidade orçamentária; e, quando assim exigida por tais normas, a complementação pelo regime de competência⁵⁰ (próprio da Contabilidade), do qual se extrai a noção de fato gerador. Assim, um requisito necessário para qualquer reconhecimento de DEA é a obstrução do processamento regular de uma despesa no exercício financeiro originário, por fato alheio à vontade do gestor público. Já a ocorrência do fato gerador será um requisito apenas quando a norma assim pressupuser, em virtude da situação fática analisada.

O MCASP corrobora a desvinculação entre o fato gerador e os estágios da despesa em seu item 4.5, ao dispor sobre os procedimentos contábeis referentes à despesa orçamentária, situando, por exemplo, a apropriação da Variação Patrimonial Diminutiva – VPD antes, simultaneamente ou após o estágio de liquidação. Outros trechos do Manual reforçam tal desvinculação: “[...] não há exigência de que as despesas orçamentárias sejam empenhadas ou que as receitas orçamentárias sejam efetivamente arrecadadas para que haja o devido reconhecimento sob o ponto de vista patrimonial” (MCASP, p. 113). Mais à frente haverá o retorno a essa questão, a partir das hipóteses de constituição de DEA.

O instituto orçamentário DEA foi regulamentado pelo Decreto nº 62.115/1968, posteriormente revogado pelo, ainda em vigor, Decreto nº 93.872/1986, em seu art. 22, o qual estabelece os contornos de compreensão das situações jurídicas elencáveis.

Assim, o art. 37 da Lei nº 4.320/1964 combinado com o art. 22 do Decreto nº 93.872/1986 determinam as três hipóteses de constituição de DEA:

- I) orçamento à época consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria – segundo art. 22, § 2º, “a”, do Decreto nº 93.872/1986, englobaria situações em que, embora o credor tivesse cumprido sua obrigação, dentro do prazo estabelecido, o empenho foi considerado insubsistente (sem efeito, inválido) e anulado no exercício da origem da obrigação; segundo o TCU, Acórdão nº 2.527/2022 Plenário, haveria prévia existência de dotação orçamentária, devidamente empenhada no

⁵⁰ Veja as Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas do Setor Público – NBC TSP – Estrutura Conceitual, item 1.1.

exercício de referência, mas, por motivos alheios à vontade da Administração, o empenho foi anulado, gerando um compromisso sem suporte orçamentário; ponto relevante a destacar é a exigência de o saldo do respectivo crédito à época tivesse dotação suficiente para atender a integralidade da obrigação; constatando-se saldo insuficiente, não será cabível, em uma interpretação literal, constituição de DEA por esta hipótese.

Pacelli (2025, p. 111) apresenta o seguinte exemplo em sua obra:

Em 30 de novembro de 2018 foi realizado empenho referente à aquisição de 200 laptops [...] cujo prazo de entrega contratual era até 31 de março de 2019. Em tal situação, deveria ter ocorrido a inscrição de restos a pagar não processados em 31 de dezembro de 2018. Ocorre que por um erro não há a inscrição, e o empenho é cancelado. Em 15 de março de 2019 o fornecedor comparece ao almoxarifado da repartição pública para realizar a entrega, porém não há nenhum registro aberto no sistema que permita a entrega (se houvesse ocorrido a inscrição de restos a pagar, haveria como liquidar [...]).

Pelo exemplo, a despesa foi programada para ser executada no exercício de 2018. A realização de liquidação e pagamento ocorreria no exercício seguinte, após a entrega do bem prevista para acontecer até 31 de março de 2019. Assim, segundo as normas de Direito Financeiro, a despesa, de fato, deveria ter sido inscrita em RPNP, revelando mitigação autorizada ao princípio da anualidade.

O fato gerador ocorreu em 15 de março de 2019, quando houve a entrega efetiva do bem. Assim, caso se avaliasse a existência de DEA em razão exclusiva do fato gerador, não haveria no exemplo constituição de DEA, mas uma despesa do próprio exercício de 2019. Relacionar o instituto de DEA ao exercício de ocorrência do fato gerador pode gerar situações de ilegalidade, por descumprimento da norma.

Outro aspecto que reforça a compreensão aqui assumida é o trecho destacado a seguir, do art. 22, § 2º, “a”, do Decreto nº 93.872/1986: “[...] aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação”. O trecho sublinhado não cinge ao exercício originário da despesa, sendo possível, na forma exemplificada acima, que o prazo de cumprimento da obrigação pelo credor se estenda para exercício posterior. Tal transposição de exercício não descaracteriza o reconhecimento de DEA, uma vez que a despesa foi programada para ser executada (ou iniciada o processamento) em exercício pretérito.

Assim, considerando os contornos trazidos pelo art. 22, § 2º, “a”, do Decreto nº 93.872/1986, o fato gerador é um requisito necessário, extraído pelo trecho “credor tenha

cumprido sua obrigação”; entretanto, não deve ser utilizado para determinar o exercício financeiro originário da despesa, devendo, neste ponto, aplicar as diretrizes do princípio da anualidade, identificando o exercício do empenho anulado.

- II) RP com prescrição interrompida – caracteriza-se como segunda hipótese para reconhecimento de DEA; o art. 22, § 2º, “b”, do Decreto nº 93.872/1986 esclarece ser “despesa cuja inscrição como restos a pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor”; trata-se especificamente de RPNP, uma vez que RPP não podem ser cancelados, em razão da comprovação administrativa do cumprimento das obrigações impostas ao credor (estágio de liquidação da despesa), sob pena de enriquecimento ilícito do erário; nesse sentido, o cancelado de RPNP gera para a Administração Pública o dever de honrar o compromisso mediante o reconhecimento de DEA, consoante entendimento do Acórdão TCU nº 2.527/2022 Plenário.

Nesta hipótese houve a inscrição de RPNP, e, em algum momento anterior ao estágio de liquidação (ocorrendo esse estágio, não poderia haver cancelamento, à semelhança de RPP), foi cancelado. Retornado à questão do fato gerador, ele poderá ter ocorrido antes da inscrição em RP, embora não tenha sido possível o processamento do estágio da liquidação em tempo hábil até o término do exercício; também poderá ter ocorrido após a inscrição da despesa em RPNP, contudo, foi cancelado por algum motivo (falha de gestão; fatos imprevistos), antes da liquidação. Nessas situações, a ocorrência do fato gerador é um requisito para o surgimento do direito do credor ao respectivo pagamento; contudo, a determinação do exercício de origem da despesa deve ser atribuída ao exercício de empenho cujo RPNP foi cancelado.

Outra situação é, na vigência contratual, o credor se encontrar dentro do prazo previsto para o fornecimento de bem ou para prestação de serviço, a ocorrer em exercício posterior à inscrição em RP (conforme exemplo dado à primeira hipótese), ficando, contudo, o respectivo contrato sem lastro orçamentário, em razão do cancelamento do RPNP. Neste caso, o fato gerador não é um requisito para reconhecimento de DEA, visto que o direito do credor se firma pela existência de um contrato público. Por outro lado, havendo o cancelado de RPNP e ausente lastro contratual sem concretização do fato gerador, a relação obrigacional deixa de existir, por conseguinte, também o direito do credor; tão pouco surge para a Administração dever de pagamento, por inexistir a efetivação do cumprimento do dever entre as partes contratantes; enfim, não haverá despesa, muito menos DEA.

Dessa forma, existindo o direito do credor, seja por ocorrência do fato gerador, seja por lastro contratual, o exercício de remissão de DEA deverá ser a do ano de inscrição da despesa como RPNP. Compreender de modo diverso é desatender o comando previsto no art. 37 da Lei nº 4.320/1964 combinado com o art. 22 do Decreto nº 93.872/1986.

- III) compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente – constitui-se em última hipótese de reconhecimento de DEA; o art. 22, § 2º, “c”, do Decreto nº 93.872/1986 impõe o alcance da hipótese de constituição de DEA como “obrigação de pagamento criada em virtude de lei, mas somente reconhecido o direito do reclamante após o encerramento do exercício correspondente”; por conseguinte, obrigações não originadas de lei, em uma interpretação literal, estão excluídas da hipótese; tal exigência legal encontra apoio na obra de Nascimento (2022); apesar disso, o TCU compreende ser a hipótese que abarca “cognição mais ampla acerca do reconhecimento de uma DEA”, conforme extraído do Acórdão TCU nº 2.527/2022 Plenário, o qual acresce:

Percebe-se que a alínea ‘c’ trata de forma mais genérica sobre as despesas que podem ser reconhecidas a título de DEA, bastando que a obrigação seja ‘criada em virtude de lei’ (requisito material) e que não tenha sido reconhecido o direito do administrado no exercício em que ocorre o respectivo fato gerador (requisito temporal).

Um exemplo [...] eventual decisão judicial que determine a um ente público o pagamento de valores a um administrado, como resultado do reconhecimento de um direito previsto em lei [por exemplo, uma promoção de servidor público]. Caso a decisão judicial tenha reflexos sobre exercícios já encerrados, a Administração poderá utilizar as dotações do exercício em curso e reconhecer uma DEA, a fim de honrar tais obrigações. Essa situação é muito comum na União no que se refere ao pagamento de requisições de pequeno valor decorrentes de sentenças judiciais transitadas em julgado.

Essa hipótese traz, como requisito para reconhecimento de DEA, a ocorrência do fato gerador, o qual só pôde ser declarado em exercício posterior, retroagindo seus efeitos até o exercício de origem do direito do reclamante. Outro requisito é ter derivado de lei o direito do reclamante, constituindo como um requisito material, segundo TCU. Assim, constata-se que esta hipótese é a única que, obrigatoriamente, o exercício de origem da DEA coincidirá com o fato gerador.

Quanto aos aspectos procedimentais, considerando o caráter excepcional do reconhecimento de DEA, a norma de operacionalização do instituto, MCASP, determina a execução de um procedimento administrativo específico, contendo os seguintes elementos:

- identificação do credor/favorecido;
- descrição do bem, material ou serviço adquirido/contratado;
- data de vencimento do compromisso;
- importância exata a pagar;
- documentos fiscais comprobatórios;
- certificação do cumprimento da obrigação pelo credor/favorecido;
- motivação pelo qual a despesa não foi empenhada ou paga na época própria.

Nesse procedimento administrativo específico, o reconhecimento da obrigação de pagamento mediante DEA caberá à autoridade competente para empenhar a despesa, conforme exigência prevista no art. 22, § 1º, Decreto nº 93.872/1986. E o órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal⁵¹, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), apresenta o modelo a ser redigido por tal autoridade, denominado “Termo de Reconhecimento de Dívida”, conforme modelo abaixo:

Figura 1. Termo de Reconhecimento de Dívida.

Termo de Reconhecimento de Dívida	
Em conformidade com o art. 100 da Lei nº. 4.320 de 17 de março de 1964,	reconheço a dívida no valor de R\$ _____
_____ (por _____)	_____ (extenso) junto a _____ (especificar o credor),
CNPJ/CPF nº _____,	situada à _____
(especificar endereço comercial) pelos _____	
(especificar os serviços/aquisições que motivaram o pagamento).	
Informo que o passivo foi reconhecido sem o correspondente recurso orçamentário	devido _____
_____ (justificativa dos motivos pela ausência de cobertura orçamentária).	
Memória de cálculo da estimativa do valor contábil do passivo (se for o caso)	

Local, ____ de _____ de ____.	
_____ Ordenador de Despesas Assinatura e Carimbo	

Fonte: Macrofunção SIAFI 021140 – Reconhecimento de Passivos.

⁵¹ Art. 11, I, da Lei nº 10.180/2001.

Segundo Pacelli (2025) e Pascoal (2019), DEA são despesas orçamentárias, ou seja, passam pelos estágios de empenho, liquidação e pagamento, como qualquer outra despesa do exercício.

Contudo, DEA, cujo objeto seja semelhante, concorrerão com as despesas do exercício pelos créditos previstos na LOA em vigor, realizando, quanto à classificação da natureza, a substituição do elemento de despesa específico para o código 92 (DEA), conforme disciplina o MCASP. Por exemplo, aquisição de computadores, como despesa do respectivo exercício, teria código 4.4.90.52 – **material permanente**; porém, reconhecendo-a como DEA, o código seria 4.4.90.92 – **DEA**.

Noutro giro, caso a constituição de DEA seja de objeto que não possua crédito na LOA em vigor, sua execução dependerá de abertura de crédito adicional⁵², uma vez que não há autorização legislativa para a obrigação. Tal possibilidade de dependência ao crédito adicional é citada por Giacomoni (2025).

Outra questão vivenciada pelo gestor público é a possibilidade de ocorrência de reconhecimento de dívida sem cobertura contratual, ou seja, execução de serviços ou fornecimento de bens sem lastro contratual. Considerando o que foi exposto até aqui sobre DEA, é possível vislumbrar dois cenários:

- a execução de serviços ou o fornecimento de bens pelo credor à Administração Pública ocorreu em exercício anterior, sem cobertura contratual – conformando a uma das três hipóteses de reconhecimento de DEA, deverá haver a autuação de um procedimento administrativo específico, e o elemento de despesa receberá o código 92 (DEA); ou seja, tratar-se-á de reconhecimento efetivo de DEA;
- a execução de serviços ou o fornecimento de bens pelo credor à Administração Pública ocorreu no exercício em vigor, sem cobertura contratual – não haverá reconhecimento de DEA, por ausente de seu pressuposto básico: constituição da relação obrigacional em exercício passado; a despesa, embora sem prévio empenho, foi implementada no exercício atual, em tais situações não há que se cogitar DEA, mesmo inexistente ou expirado o contrato pertinente.

Com isso, é possível compreender que o instituto DEA possui exigências próprias e restritivas para o seu reconhecimento, além da obrigatoriedade de instrução de procedimento

⁵² O crédito adicional seria do tipo especial, visto que é destinado para despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica, conforme art. 41, II, da Lei nº 4.320/1964.

específico para o seu processamento, havendo o dever de motivação, pelo gestor, de sua ocorrência. Tais situações o diferenciam de RP.

5 ESTUDO DE CASO – ABONO SALARIAL

Para compreender o alcance de aplicabilidade dos institutos orçamentários, serão analisados os debates suscitados no âmbito dos órgãos da Administração Pública federal a respeito da execução orçamentária da política pública de abono salarial, em razão do volume de recursos⁵³ envolvidos e do impacto decisório alcançado no orçamento.

O Abono Salarial é um benefício da seguridade social⁵⁴ previsto no art. 239, § 3º, da CF/88, a saber:

Aos empregados que percebam de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social [PIS] ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público [Pasep], até dois salários mínimos de remuneração mensal, é assegurado o pagamento de um salário mínimo anual, computado neste valor o rendimento das contas individuais, no caso daqueles que já participavam dos referidos programas, até a data da promulgação desta Constituição. (redação anterior à EC nº 135, de 2024⁵⁵).

Dessa forma, o caso a analisar consiste do processamento das informações dos empregados que cumpriram os requisitos de concessão do benefício, bem como os desdobramentos orçamentários para execução da política pública até o seu efetivo pagamento.

A regulamentação encontra-se prevista na Lei nº 7.998, de 11.01.1990, que estabelece o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador. O regramento do abono salarial é previsto principalmente nos arts. 9º e 9º-A da Lei. Tais artigos estipulam que o benefício será anual, no valor máximo de 1 (um) salário-mínimo vigente na data do pagamento, aos empregados cujos empregadores contribuem para o PIS ou para o Pasep, tendo recebido aqueles até dois salários-mínimos médios de remuneração mensal no período e exercido atividade remunerada, pelo menos, durante trinta dias no ano-base; além de o empregado já ter cadastro há pelo menos cinco anos no Fundo de Participação PIS-Pasep ou no Cadastro Nacional do Trabalhador.

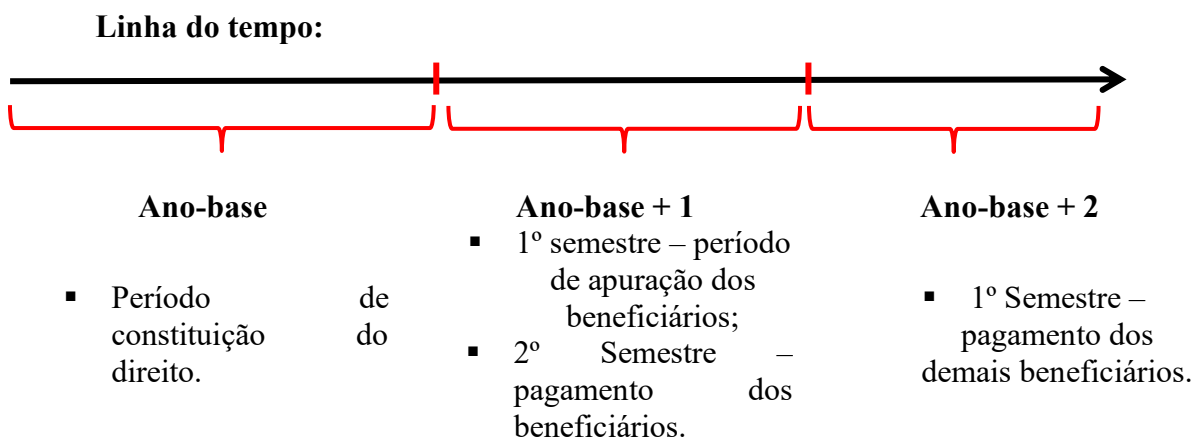
⁵³ Em 2025, o volume de recursos a serem pagos aos beneficiários atingirá o valor de R\$ 30,7 bilhões, conforme notícia governamental ([link](#)).

⁵⁴ Marco Aurélio Serau Júnior (Moraes, 2018) destaca que o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) são contribuições de natureza tributária, e consideradas contribuições sociais; dessa forma, o objeto de tais programas, como o abono salarial, também se revestirá de natureza social, inserindo-se no rol de direitos tutelados pela seguridade social.

⁵⁵ Os elementos fáticos contidos no estudo de caso são anteriores à promulgação da EC n.º 135, de 2024.

Para o cálculo do abono salarial, será calculado na proporção de 1/12 do valor do salário-mínimo vigente na data de pagamento, multiplicado pelo número de meses trabalhados no ano correspondente. Assim, um empregado, com remuneração mensal de 1 (um) salário-mínimo, tendo trabalhado seis meses em um ano, inscrito há seis anos no Cadastro Nacional do Trabalhador, terá direito ao abono salarial no valor correspondente a 6/12 do salário-mínimo vigente na data do pagamento, qual seja, meio salário-mínimo.

Após exposição do arcabouço legal sobre o benefício social, passe-se para a sua operacionalização, contudo, para fins de avaliação dos institutos orçamentários aplicáveis ao caso, será realizado um corte temporal⁵⁶, visto que a dinâmica de execução sofreu alterações ao decorrer do tempo.



A Linha do tempo traz os fatos relevantes para a configuração da execução orçamentária do abono salarial. O **ano-base** é caracterizado pelo período de cumprimento dos requisitos previstos na Lei nº 7.998, de 11.01.1990. Ao longo desse período só haverá expectativa de direito, visto que apenas ao seu término será possível aferir o atendimento dos requisitos legais, bem como o montante a ser concedido. Já o **ano-base + 1** ocorre a apuração dos empregados potenciais ao recebimento do benefício, por meio da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e também pelo Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial)⁵⁷. Além disso, inicia o pagamento do abono conforme calendário instituído pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). Por

⁵⁶ Tal proposta metodológica não impacta na manifestação dos órgãos públicos federais sobre o caso de fundo.

⁵⁷ Na forma prevista no art. 6º da Resolução CODEFAT nº 979, de 23 de agosto de 2023.

fim, no **ano-base + 2** finda o processo de pagamento do benefício aos empregados que não receberam no ano anterior, obedecendo à distribuição de beneficiários conforme calendário.

Nessa esteira, o debate suscitado pelos órgãos públicos pode ser sintetizado pela seguinte pergunta: *a despesa pertence a qual exercício orçamentário?*⁵⁸ A resposta a ser encontrada produz efeitos nos institutos em análise.

Segue-se a síntese da manifestação dos órgãos públicos federais envolvidos:

Controladoria Geral da União (CGU)

Por meio do Relatório de Avaliação 899784⁵⁹, referente às contas do exercício de 2020, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), a CGU identificou o achado *Inconformidade na execução orçamentária do abono salarial*. Manifestou-se que, em razão do princípio da anualidade, a mensuração da quantidade de benefícios validados, mediante processamento no primeiro semestre do ano-base + 1, consistiria no momento para registro do empenho, abarcando a integralidade da despesa. Por consequência, os valores referentes ao segundo período de pagamento (ano-base + 2) deveriam ser inscritos em restos a pagar ao término do ano-base +1.

Sobre as contas do FAT do exercício de 2021, a CGU emitiu o Relatório de Avaliação 1020673⁶⁰, recomendando que os benefícios do ciclo de pagamento do ano-base + 2 fossem reconhecidos como DEA, em virtude de ausência de consignação no orçamento do ano-base + 1. Tal conclusão representa um desdobramento do relatório do ano anterior.

Gestor⁶¹

Por meio da Nota Técnica SEI 25764/2021/ME⁶² e do Ofício SEI 147560/2021/ME⁶³, o Gestor entendeu que os créditos orçamentários deveriam estar previstos na lei orçamentária referente ao ano da realização do pagamento. Ou seja, haveria empenho emitido no ano-base + 1, a fim de efetuar o pagamento aos beneficiários previstos no primeiro período (segundo semestre desse ano); mas também outro empenho a ser emitido no ano-base + 2, para pagar

⁵⁸ Segundo o TCU, este é o ponto fulcral da controvérsia sobre o abono salarial (*vide* Acórdão nº 521/2024 Plenário, item 150).

⁵⁹ Para maiores informações acesse o Relatório de Avaliação 899784 ([link](#)).

⁶⁰ Para maiores informações acesse o Relatório de Avaliação 1020673 ([link](#)).

⁶¹ Secretaria Especial de Previdência e Trabalho (SEPRT), órgão do Ministério da Economia.

⁶² Segundo citado no Acórdão TCU nº 521/2024 Plenário.

⁶³ *Idem* nota 7.

àqueles contidos no segundo período (primeiro semestre do ano-base + 2), conforme representando pelo quadro abaixo:

Ano-base + 1 (2º Semestre)			Ano-base + 2 (1º Semestre)		
1ª Etapa de Pagamento			2ª Etapa de Pagamento		
Empenho 1			Empenho 2		
Empenho	Liquidação	Pagamento	Empenho	Liquidação	Pagamento

Com objetivo de atender a recomendação da CGU, emitida sobre as contas do exercício de 2021, as despesas de abono salarial em 2022 e em 2023 foram inscritas em DEA.

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)

Por meio da Nota SEI 250/2021/CGAO/PGACFFS/PGFN-ME⁶⁴, a PGFN afirmou que as despesas apenas deveriam ser orçadas e executadas no exercício previsto para o pagamento dos benefícios, estando, dessa forma, em respeito ao princípio da anualidade orçamentária, “segundo o qual as receitas são estimadas e as despesas orçamentadas no exercício específico em que estejam previstos, respectivamente, a arrecadação e o pagamento”.

Assim, a compreensão da PGFN se assemelha a do Gestor: despesas segmentadas por exercício, conforme montante a ser pago em cada um deles.

Tribunal de Contas da União (TCU)

Por meio do Acórdão TCU nº 521/2024 Plenário, o TCU decidiu que a despesa de abono salarial deverá ser integralmente prevista na LOA do exercício imediatamente subsequente ao trabalhado (ano-base + 1). Compreendeu que o pagamento não seria critério válido para alocação de despesa em um dado exercício, visto que subverteria a lógica legal de realização de despesa: previsão na lei orçamentária, empenho, realização fática da despesa, liquidação e pagamento.

Com isso, a interpretação dada pelo Tribunal de Contas se alinhou à recomendação apresentada pela CGU: realização da despesa de abono salarial no ano-base + 1 e, ao término do exercício, inscrição de restos a pagar dos benefícios a serem pagos no exercício subsequente.

Contudo, a Advocacia-Geral da União interpôs pedido de reexame contra o Acórdão, argumentando pela regularidade da programação orçamentária do abono salarial. Diante disso,

⁶⁴ *Idem* Nota 7.

o TCU proferiu o Acórdão nº 293/2025 Plenário⁶⁵, desconstituindo parcialmente o julgado anterior, cujo entendimento alcançado, de interesse nesta análise, foi:

10.16. O empenho, por seu turno, segundo o artigo 58 da mesma lei [nº 4.320/1964], ‘é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado **obrigação de pagamento** pendente ou não de implemento de condição’ [grifo do autor]. Ora, se o empenho é ato que cria obrigação de pagamento, entende-se que se deve empenhar no ano em que se deve pagar. Assim, o empenho de quaisquer despesas, inclusive com o abono salarial, deve ocorrer no do seu pagamento.

Ainda quanto ao objeto abono salarial, o TCU, no âmbito do Processo TC nº 021.853/2023-1, solicitou esclarecimentos sobre o “montante de despesas realizadas a título de exercícios anteriores (DEA), destoando do histórico de valores pagos nos anos imediatamente precedentes”, em 2022, de R\$ 23,6 bilhões, e em 2023, de R\$ 24,8 bilhões; tais despesas corresponderam a 76% e 69,4% do total de DEA pagas no âmbito da União nos respectivos exercícios.

Em resposta, o Gestor argumentou que “a adoção da DEA no processo de execução orçamentária, utilizada desde o exercício de 2022, veio cumprir a recomendação constante do Relatório de Avaliação 1020673 da CGU”, conforme disposto no item Gestor acima.

5.1 DA ANÁLISE DO CASO CONCRETO

Diante dos contornos do caso concreto trazidos anteriormente, os conceitos orçamentários, como despesa, obrigação, RP e DEA, serão manipulados, a fim de proporcionar a melhor conformação entre fato e norma.

A característica de a despesa pertencer a um exercício financeiro, por meio do ato de empenho, não significa que ela deveria ser executada *originariamente* nesse exercício, uma vez que há o instituto orçamentário DEA, para situação de excepcionalidade. Assim, embora o ato de empenho seja fundamental para a fixação do exercício de execução da despesa, outros fatores devem ser considerados para a adequada determinação do exercício em que a despesa deveria ser constituída e, conseqüentemente, executada, incidindo, eventualmente, em hipótese de DEA.

Revela-se, dessa forma, que o empenho, por si só, não pode ser determinante para a fixação temporal mais adequada de realização da despesa.

⁶⁵ Outros fundamentos, não tratados neste artigo em razão do recorte adotado, foram empregados para a revisão parcial do acórdão recorrido.

legal, de natureza corrente, cuja execução ultrapassa dois exercícios, em razão de sua periodicidade anual. Não se sujeita às limitações de empenho e de movimentação financeira, a fim de cumprir as metas de resultado primário, conforme art. 9º, § 2º, de mesma Lei.

Com isso, o arcabouço normativo que permeia o abono salarial se estrutura em fazer o benefício ser concretizado de modo periódico, de modo a não haver qualquer interrupção em sua concessão, vista sua ligação a direitos fundamentais, em especial, os direitos sociais⁷⁰.

A dissociação de exercícios financeiros entre direito e obrigação orçamentária é encontrada no ordenamento brasileiro, a exemplo dos precatórios. Pelo texto constitucional⁷¹, as sentenças transitadas em julgado que imputem débito ao Estado, cujos precatórios sejam apresentados até 2 (dois) de abril (ano-base), deverão ser pagas até o final do exercício seguinte (ano-base + 1).

Contudo, a *tese jurídica* do Acórdão TCU nº 293/2025 Plenário, decidido em sede de pedido de reexame do Acórdão nº 521/2024 Plenário, estabelece, para o abono salarial, a interpretação a ser dada ao art. 58 da Lei nº 4.320/1964: **empenho deve ocorrer no ano do pagamento**⁷².

Se considerar o estágio de pagamento como marco para ocorrência dessa despesa, produzindo retroefeitos de autorização de crédito na LOA respectiva, fixando sua dotação, além dos estágios de empenho e liquidação, ocorrerá o que o próprio TCU afirmou ainda no Acórdão recorrido:

250. [...] [os créditos orçamentários só precisariam estar previstos na lei orçamentária referente ao ano da realização do pagamento] Esta interpretação não deve prosperar, considerando que **subverte toda a lógica de realização de despesa**, consagrada nos diversos normativos, tais como a Lei nº 4.320/1964, Decreto nº 93.872/1986, LC nº 101/2000, além de precedentes deste TCU. Acórdão TCU nº 521/2024 Plenário. (Grifo meu).

É preciso esclarecer, conforme dito por Corrêa (2019) e Amorim (2018), que a abrangência dessa decisão emitida pelo TCU circunscreve ao caso concreto; por conseguinte, o entendimento fixado de que o empenho deve ocorrer no ano do pagamento só pode ser

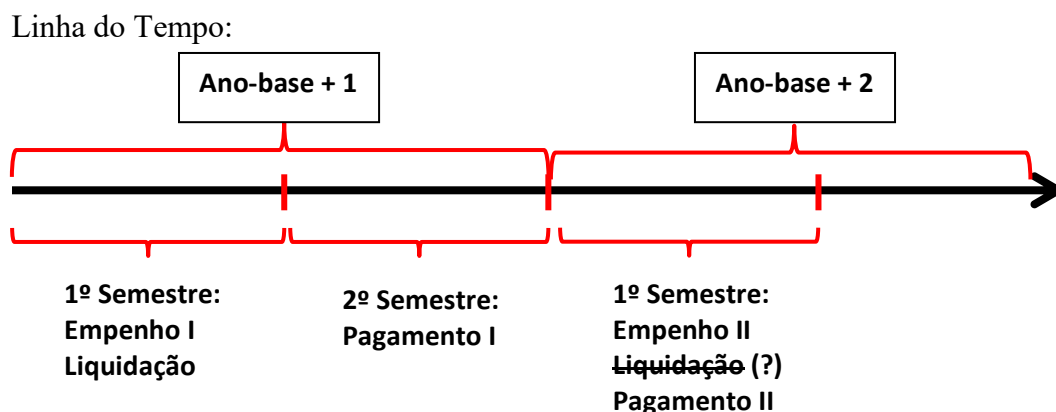
⁷⁰ Art. 6º da CF/88: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

⁷¹ Art. 100, § 5º, CF/88: “É obrigatória a inclusão no orçamento das entidades de direito público de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado constantes de precatórios judiciais apresentados até 2 de abril, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente”.

⁷² Outros fundamentos trazidos no Acórdão TCU nº 293/2025 Plenário, não foram considerados neste artigo, em razão do corte metodológico dado.

aplicado para o caso analisado pelo Corte, abono salarial. Estender o entendimento para outros casos, como instrumento de boa prática ou referência de conduta, precisaria que houvesse circunstâncias similares.

Ao aplicar o novo paradigma fixado para o abono salarial, haveria no ano-base + 1 o empenho apenas da fração cujo pagamento ocorreria no mesmo exercício (segundo semestre do ano-base + 1) e no ano-base + 2 o empenho para a fração de beneficiários prevista para pagamento neste período (primeiro semestre do ano-base + 2). A disfunção nisso seria a inversão dos estágios de execução da despesa, porque a liquidação (análise pelo Estado do atendimento das condições previstas em lei para a concessão do benefício), feita no primeiro semestre do ano-base + 1, seria anterior ao empenho emitido para o ano-base + 2:



Dessa forma, observa-se que o novo entendimento do TCU para o abono salarial não revela melhor prática, pois apresenta potencial de subverter o arcabouço legal, ao ir de encontro com a ordem dos estágios estabelecidos para a execução da despesa pública.

Além disso, a decisão do TCU traz incertezas sobre a possibilidade de inscrição de restos a pagar para as despesas de abono salarial. Se o pagamento é o elemento principal para fixação do empenho em um dado exercício, uma vez não se concretizando o pagamento nesse exercício, haveria, mesmo assim, a possibilidade de inscrição em RP? Noutra giro, a inscrição em RP, em última análise, deixaria de existir, pois a ocorrência do pagamento é o estágio da despesa que afasta o surgimento de RP. Diante dessas incertezas, compreende-se que a melhor interpretação a ser dada é aquela que possibilita maior conformação ao direito financeiro; por conseguinte, no âmbito do abono salarial, em que pese o estágio de pagamento apresentar fator preponderante, seu alcance deverá ser potencial. Assim, o empenho será determinado em função da expectativa de pagamento em dado exercício, caso não seja possível a realização do pagamento naquele exercício, abre-se a viabilidade de inscrição em RP.

Há também o esvaziamento do conceito de DEA e, por conseguinte, sua aplicabilidade no âmbito do abono salarial. Pois, ao estabelecer que a obrigação do Estado na execução dessa despesa é determinada pelo momento do pagamento, considerando-o como elemento central para o surgimento da obrigação, os estágios anteriores deixam de ser considerados. Assim, mesmo que o orçamento pretérito tenha consignado crédito próprio, com saldo suficiente, mas a despesa não pôde ser processada na época própria; mesmo que os RP tenham prescrição interrompida; mesmo que os compromissos sejam reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente; enfim, nas situações legais de DEA, como restou pendente o pagamento, uma nova obrigação surge para o Estado, completamente dissociada da anterior, visto que a obrigação passa, com a nova visão do TCU, a se atrelar ao exercício de pagamento. Como a despesa sempre se vinculará ao exercício de pagamento, ela sempre será uma obrigação contemporânea a esse exercício. A indissociação entre obrigação, elemento de origem da despesa, e pagamento, elemento de orçamentação da despesa, torna esvaziada a aplicação do art. 37 da Lei nº 4.320/1964, uma vez que DEA se caracteriza necessariamente por obrigação e pagamento se situarem em exercícios distintos.

Noutro giro, para determinar a qual exercício a despesa de abono salarial melhor se vincularia, deve-se empregar os valores inerentes ao princípio da anualidade, o qual estabelece, como regra geral, o processamento dos estágios de execução da despesa dentro de um mesmo exercício financeiro.

Dessa forma, o ano-base não se revela como o exercício mais adequado, visto que ao longo do período só haveria expectativa de direito, e, considerando que apenas ao seu término (31 de dezembro do ano-base) surgiria o direito para o beneficiário, não haveria possibilidade efetiva de realização da liquidação (análise pelo Estado do atendimento das condições previstas em lei para a concessão do benefício) e, por conseguinte, não poderia haver o pagamento a mais de 4 milhões de beneficiários⁷³ ainda no ano-base.

Assim, a melhor conformação entre fato e norma a ser dada para a despesa de abono salarial é considerá-la pertencente, originariamente, ao exercício financeiro ano-base + 1, uma vez que o surgimento do direito para o beneficiário só se constitui quando do término do período de atendimento às condicionantes da política pública, ou seja, ao fim do ano-base.

⁷³ Segundo notícia da Agência Gov, em 2025 o abono salarial será pago a 3.881.503 trabalhadores da iniciativa privada e a 499.212 servidores públicos. ([Link](#)).

Por conseguinte, o projeto de LOA do ano-base + 1 deverá estimar o montante de dotação necessário para atendimento do abono salarial, em sua integralidade. E, quando da execução da LOA do ano-base + 1, emitir empenho por estimativa⁷⁴, pois o montante determinado só será possível quando do estágio de liquidação da despesa, situado no primeiro semestre do ano-base + 1, ao quantificar os beneficiários e os valores a serem pagos.

À luz do princípio da anualidade, a despesa de abono salarial deveria percorrer, conforme já visto, todos os estágios ainda dentro de um mesmo exercício; as mitigações ao princípio possuem caráter de excepcionalidade, não devendo ser empregado RP ou DEA como subterfúgio recorrente. Por conseguinte, o empenho, a liquidação e o pagamento deveriam ocorrer no ano-base + 1.

Ainda segundo o princípio da anualidade, considerando a nova perspectiva interpretativa, a vinculação da despesa do abono salarial ao ano-base + 1 é reforçada pela imposição legal de sua execução integral, na forma do art. 239, § 3º, CF/88, estabelecendo pagamento anual; mas também, do art. 9º, § 2º, e art. 17, caput, ambos da LRF, conferindo a perenidade dessa despesa e a impossibilidade de limitação de seu pagamento. As normais financeiras aplicáveis à despesa de abono salarial impõem o dever estatal de concessão do benefício com periodicidade anual, estabelecendo o primeiro exercício factível de operacionalização dos estágios da despesa como o mais adequado, ou seja, o ano-base + 1. Desse modo, afasta-se eventual discricionariedade do gestor público em estruturar outra periodicidade de execução da despesa.

Todavia, em descompasso ao princípio da anualidade, a operacionalização do estágio de pagamento da despesa é realizada em dois blocos, abarcando o segundo semestre do ano-base + 1 e o primeiro semestre do ano-base + 2. Dessa forma, parte da despesa, embora empenhada e liquidada, não poderá ser finalizada dentro do exercício financeiro pertinente; devendo ser inscrita em RPP, para o ano-base + 2, visto pendente o pagamento, em atendimento aos preceitos legais⁷⁵.

A princípio, é equivocada a constituição de DEA para o pagamento previsto para o ano-base + 2, porque a despesa se situa no ano-base + 1, conforme visto acima.

⁷⁴ Art. 60, § 2º, da Lei nº 4.320/1964: “Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar”.

⁷⁵ Art. 36, caput, da Lei nº 4.320/1964: “Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas”.

Nesse ponto, observa-se distinção dos conceitos de RP e DEA. Caso regularmente empenhada no ano de constituição da despesa, ano-base + 1, o pagamento no exercício subsequente se dará mediante inscrição em RP. Contudo, o que evidenciado pela CGU foi a ausência de empenho no ano correspondente da obrigação (ano-base + 1). Assim, os pagamentos do ano-base + 2 não possuíam lastro orçamentário anterior, configurando, estritamente nesse caso, em DEA, pois, como o Gestor Público tinha entendimento diverso inicialmente, acabou sendo reconhecida, após recomendação do órgão de controle, tal despesa como compromisso após o encerramento do exercício correspondente (ano-base + 1), conforme determinado pelo preceito legal⁷⁶.

O instituto DEA revela a deficiência do planejamento orçamentário, seja por fatores imprevisíveis, seja por falhas de gestão; sua constituição deve ser excepcional e pontual. O Gestor Público não cumpriu tais contornos, visto que em dois anos consecutivos as despesas de abono salarial foram classificadas como DEA. Esse comportamento atraiu a atenção do TCU, o qual solicitou os devidos esclarecimentos, conforme evidenciado pelo Processo TC nº 021.853/2023-1.

Assim, o melhor entendimento a ser dado à recomendação da CGU era constituição de DEA para o exercício do ano-base + 2, uma vez que inexistia previsão legal de empenho em exercício anterior e, para os abonos salariais vindouros, fixação da despesa no exercício de origem da obrigação (ano-base + 1) e, par pagamento relativo ao ano-base + 2, a inscrição de RPP. A perpetuação de DEA pelos exercícios desvirtua a recomendação do órgão de controle, como também viola as finalidades do instituto orçamentário, além de prejudicar o planejamento de gastos do Estado.

Com isso, o estudo de caso permitiu uma análise aprofundada sobre o alcance dos conceitos de obrigação, despesa, RP e DEA. No caso analisado, a obrigação surge quando os pressupostos concretos encontram enquadramento aos dispositivos normativos, caso das políticas públicas em geral. Já a despesa se insere no contexto do processo orçamentário, envolvendo a aprovação das leis orçamentárias, o planejamento mediante alocação de dotações entre unidades do ente e, em especial, a ocorrência de seus estágios de execução. RP são

⁷⁶ Art. 37 da Lei nº 4.320/1964: “As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

resquícios de despesas pendentes de pagamento, não tendo sido possível o cumprimento integral da anualidade, remetendo-as para exercícios posteriores. E DEA, ao contrário de RP que se direciona para o futuro, volta-se para trás; passivos pretéritos deixaram de ser devidamente processados em sua época.

6 DA PESQUISA SOBRE A INTERSEÇÃO DOS INSTITUTOS ORÇAMENTÁRIOS⁷⁷

Com a finalidade de colher o entendimento sobre o manuseio dos institutos orçamentários, foi realizada uma pesquisa no âmbito dos ministérios, com os Coordenadores de Orçamento e Finanças.

A escolha desse cargo deve-se às suas atribuições decisórias a respeito de questões afetas ao Direito Financeiro. Dos 32 ministérios participantes⁷⁸, incluindo a Advocacia-Geral da União, 13 responderam; com isso houve participação de 40,6% dos entrevistados. O período de resposta foi do segundo semestre de 2024 a abril de 2025.

Segue-se abaixo a consolidação das perguntas realizadas:

- Sexo do participante – masculino: 84,6%; feminino: 15,4%;
- Idade do participante – 41 a 55 anos: 53,8%; mais de 55 anos: 30,8%; 32 a 40 anos: 15,4%;
- Grau de escolaridade – pós-graduação *stricto sensu*: 53,8%; mestrado: 23,1%/ graduação: 23,1%;
- Tempo no atual cargo: mais de 5 anos: 53,8%; 5 anos: 15,4%; 4 anos: 15,4%; 2 anos: 7,7%; até 1 ano: 7,7%;
- pergunta objetiva: “Considerando os conceitos trazidos pela Lei nº 4.320/1964 sobre DEA e RP, indaga-se se, na atividade prática e cotidiana do órgão público, é possível ocorrer de DEA se tornar RP, juntando-se ambos os institutos em uma única despesa pública? (Necessariamente nessa ordem).” Sim: 46,2%; Não: 53,8%;
- pergunta subjetiva: “Caso queira, discorra como o fenômeno de DEA se tornar RP aconteceria.” Transcreve-se uma das respostas⁷⁹ que sintetiza a compreensão do fenômeno: “Havendo o reconhecimento da dívida, o empenho seja realizado

⁷⁷ Para maiores informações, acesse as respostas à pesquisa ([link](#)).

⁷⁸ A Controladoria-Geral da União foi excluída da pesquisa, pois já participara do projeto-piloto.

⁷⁹ Houve oito respostas.

no final do ano, sem tempo hábil para a execução dos estágios de liquidação e pagamento”; não houve resposta viável para quem respondeu a questão anterior como “Não”;

- pergunta objetiva: “E o contrário, é possível RP se tornar DEA, de modo a juntar ambos institutos orçamentários em uma mesma despesa? (Necessariamente nessa ordem).” Não: 92,3%; Não sei dizer: 7,7%;
- pergunta subjetiva: “Caso queira, discorra como o fenômeno de RP se tornar DEA aconteceria.” Transcreve-se uma das respostas⁸⁰, a título de exemplo: “Vejo que os institutos são diferentes, pois DEA, em resumo, remete a uma despesa que não teve a realização do seu efetivo pagamento, de acordo com o exercício previsto, e RP não se pode afirmar que é DEA, pois existe um empenho ainda vigente para aquela despesa.”

Assim, dentre os participantes, observa-se que a maioria é do sexo masculino, possui idade superior a 40 anos e no mínimo pós-graduação *stricto sensu* e está no cargo atual a mais de cinco anos. Ou seja, são servidores com elevado conhecimento técnico e experiência profissional.

Apesar desse perfil, quando se analisa a primeira pergunta objetiva, constata-se uma divisão entre as respostas. E, pela pergunta subsequente, quem respondeu sim à pergunta anterior, conseguiu fundamentar seu ponto de vista, mediante narração de uma situação concreta; para quem respondeu não à pergunta anterior, não houve resposta subjetiva.

DEA é uma despesa como qualquer outra; precisará se submeter aos estágios de empenho, liquidação e pagamento, no exercício de seu reconhecimento. Sua peculiaridade reside no atendimento de uma das três hipóteses cabíveis de ocorrência, visto que a obrigação se originou em exercício pretérito, que, por algum motivo alheio à vontade do gestor público, não pôde ser processada à época própria. Além disso, deve se instruído um processo administrativo específico para o seu processamento.

Desse modo, sendo DEA uma despesa, caso no exercício de seu empenho não puder realizar os estágios de liquidação ou pagamento, poderá, como qualquer outra despesa, ser inscrita em RP, uma vez atendendo as condições previstas da norma.

⁸⁰ Houve cinco respostas.

Assim, embora a norma e as obras de Direito Financeiro pesquisadas não tratem sobre a questão, é possível afirmar que DEA pode se tornar RP.

Em relação às duas últimas perguntas (RP se tornar DEA), a ampla maioria dos participantes informou não ser possível a ocorrência do fenômeno. De fato, não é possível, pois RP é uma despesa “antiga”; já DEA, “nova antiga”. RP é uma despesa “antiga”, visto que se encontra operando seus efeitos ao passar dos exercícios, mediante empenho emitido anteriormente; já DEA, ao contrário, é uma despesa “nova”, pois inexistente suporte orçamentário prévio e em vigor; mas também “antiga”, porque a sua obrigação está vinculada a exercício pretérito, logo, DEA é uma despesa “nova antiga”.

Com isso, o empenho que dá lastro ao RP torna impossível sua transformação também em DEA, uma vez que esta exige ausência prévia de suporte orçamentário, ou seja, ausência de empenho em vigor. Assim RP não pode se tornar DEA; em outras palavras, uma despesa “antiga” não se torna uma despesa “nova antiga”.

7 CONCLUSÃO

O presente artigo buscou analisar os institutos orçamentários RP e DEA à luz do direito financeiro, dos estudiosos e da jurisprudência do TCU, de modo a contribuir no alcance de seu manuseio.

Para isso, o princípio da anualidade reveste-os com a rubrica de excepcionalidade; a origem dos institutos surge em situações não abarcadas pelas despesas públicas regulares. Diante disso, a excepcionalidade não pode se travestir de regra geral; o uso dos institutos deve se destinar a situações não usuais, trazidas pelas realidades vivenciadas pelos gestores públicos. Eles devem perseguir a realização regular das despesas, mitigando a execução dos institutos, visto que estes reverberam nos orçamentos subsequentes.

Sobre RP, são despesas que não puderam percorrer todos os estágios no exercício de empenho, sendo a inscrição dos processados obrigatória, e a dos não processados deve atender os requisitos restritivos previstos na norma de regência. São despesas processadas ao longo dos exercícios.

Sobre DEA, surge-se de obrigação situada em exercício pretérito cujo processamento (empenho, liquidação e pagamento) só ocorrerá em exercício posterior. Para sua identificação orçamentária, recebe, no elemento de despesa, o código 92.

Pelo estudo de caso, foi constatada a importância da identificação do exercício de vinculação da despesa para inscrição de RP ou para reconhecimento de DEA. Segundo a Advocacia-Geral da União, acolhida pelo TCU, conforme Acórdão nº 293/2025, a despesa se vincularia ao exercício de pagamento, em relação ao abono salarial. Tese não acolhida neste artigo, visto que subverte a lógica prevista no direito financeiro, além de afastar dos parâmetros presentes no princípio da anualidade, quanto aos institutos excepcionais. Se aplicável o entendimento vencedor, RP, como o estágio de pagamento ocorrerá em exercício posterior, na verdade, deveria ter sido empenhado em tal exercício, pois o estágio de pagamento define o exercício de empenho; já DEA, como teria o estágio de pagamento no exercício vigente, não poderia ser reconhecida, de fato, como DEA, mas despesa regular do exercício.

Além disso, pela pesquisa empírica, foi possível perceber a divergência de opinião sobre DEA se tornar RP, seja por desconhecimento, seja por falta de vivência prática; já no sentido inverso, RP se tornar DEA, quase a totalidade entendeu pela inviabilidade. Isso mostra que o costume dos gestores se encontra parcialmente aderente ao direito financeiro, pois, conforme demonstrado, é possível, em razão das vicissitudes de um caso concreto, DEA se tornar RP; mas nunca no sentido inverso.

Em que pese a possibilidade de outras perspectivas de estudo, o presente artigo trouxe que os institutos RP e DEA apresentam contextos próprios e requisitos específicos, revelando-se distintos a princípio; contudo, a depender da dinâmica da execução orçamentária, os institutos podem se aglutinar em uma mesma despesa. A aglutinação dos institutos apenas poderá se efetivar em um único sentido, conforme preceito lógico-normativo: DEA para RP; nunca o contrário.

Espera-se que o artigo possa ter contribuído na compreensão e na aplicação dos institutos orçamentários tratados, de modo a trazer conformidade ao direito financeiro e atuação fiscal responsável.

8 REFERÊNCIAS:

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Julgados do TCU em matéria de licitações e contratos não são jurisprudência. **Consultor Jurídico**, 17 abr. 2018. Disponível em: <[Victor Amorim: Julgados do TCU não são jurisprudência](#)>. Acesso em: 31 maio 2025.

ARNONE, Alexandre; MARCHEZINE, Sóstenes. **Regime fiscal sustentável e desenvolvimento estratégico**. Disponível em: <[Nova lei cria divisor de águas com regime fiscal sustentável](#)>. Acesso em: 28 jun, 2025. BARBOSA, Darlan de Lima. **Análise da aplicação do teto de gastos ao Distrito Federal**. Brasília: 2017.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório nº 899784**. Disponível em: <[Relatório - Relatórios de Auditoria da CGU](#)>. Acesso em: 01 jun. 2025.

_____. Controladoria Geral da União. **Relatório nº 1020673**. Disponível em: <[Relatório - Relatórios de Auditoria da CGU](#)>. Acesso em: 01 jun. 2025.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[Constituição](#)>. Acesso em: 01 jun. 2025.

_____. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: <[DEL2848compilado](#)>. Acesso em: 01 jun. 2025.

_____. **Decreto-Lei nº 4.597, de 19 de agosto de 1942**. Dispõe sobre a prescrição das ações contra a Fazenda Pública e dá outras providências. Disponível em: <[DEL4597](#)>. Acesso em: 01 jun. 2025.

_____. **Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932**. Regula a prescrição quinquenal. Disponível em: <[D20910](#)>. Acesso em: 01 jun. 2025.

_____. **Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: <[D93872](#)>. Acesso em: 01 jun. 2025.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[Lcp101](#)>. Acesso em: 01 jun. 2025.

_____. **Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023**. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico e dá outras providências. Disponível em: <[Lcp 200](#)>. Acesso em: 01 jun. 2025.

_____. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <[L3071](#)>. Acesso em: 01 jun. 2025.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <[L4320](#)>. Acesso em: 01 jun. 2025.

_____. **Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990.** Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Disponível em: <[L7998](#)>. Acesso em: 01 jun. 2025.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: <[L10406compilada](#)>. Acesso em: 01 jun. 2025.

_____. **Resolução CODEFAT nº 979, de 23 de agosto de 2023.** Dispõe sobre normas relativas à identificação, processamento e pagamento do Abono Salarial. Disponível em: <[RESOLUÇÃO CODEFAT Nº 979, DE 23 DE AGOSTO DE 2023 - RESOLUÇÃO CODEFAT Nº 979, DE 23 DE AGOSTO DE 2023 - DOU - Imprensa Nacional](#)>. Acesso em: 01 jun. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 383.** A prescrição em favor da Fazenda Pública recomeça a correr, por dois anos e meio, a partir do ato interruptivo, mas não fica reduzida aquém de cinco anos, embora o titular do direito a interrompa durante a primeira metade do prazo. Brasília, ago. 1998. Disponível em: <[Supremo Tribunal Federal](#)>. Acesso em: 01 jun. 2025.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.823/2015 Plenário.** Relator Min José Mucio Monteiro. Brasília, 4 nov. 2015. Disponível em: <[Pesquisa textual | Tribunal de Contas da União](#)>. Acesso em: 01 jun. 2025.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.033/2019 Plenário.** Relator Min. Vital do Rêgo. Brasília, 28 ago. 2019. Disponível em: <[Pesquisa textual | Tribunal de Contas da União](#)>. Acesso em: 01 jun. 2025.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.457/2019 Plenário.** Relator Min. Bruno Dantas. Brasília, 09 out. 2019. Disponível em: <[Pesquisa textual | Tribunal de Contas da União](#)>. Acesso em: 01 jun. 2025.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 130/2021 Plenário.** Relator Min. Raimundo Carreiro. Brasília, 27 jan. 2021. Disponível em: <[Pesquisa textual | Tribunal de Contas da União](#)>. Acesso em: 01 jun. 2025.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.527/2022 Plenário**. Relator Min. Bruno Dantas. Brasília, 23 nov. 2022. Disponível em: <[Pesquisa textual | Tribunal de Contas da União](#)>. Acesso em: 01 jun. 2025.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 521/2024 Plenário**. Relator Min. Aroldo Cedraz. Brasília, 27 mar. 2024. Disponível em: <[Pesquisa textual | Tribunal de Contas da União](#)>. Acesso em: 01 jun. 2025.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 293/2025 Plenário**. Relator Min. Jhonatan de Jesus. Brasília, 12 fev. 2025. Disponível em: <[Pesquisa textual | Tribunal de Contas da União](#)>. Acesso em: 01 jun. 2025.

_____. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 9. ed. Brasília: Tesouro Nacional, 2021.

_____. **Macrofunção SIAFI 021140 – Reconhecimento de Passivos**. Brasília: Tesouro Nacional, 2021. Disponível em: <SIAFI (Versão Inicial)>. Acesso: 21 abril 2025.

CAMPOS, Ana Elisa Lobato. **Os fatores que resultam na formação de restos a pagar em uma unidade de pesquisa da Fiocruz e seus efeitos no planejamento e execução orçamentária**. Rio de Janeiro: 2021.

CARVALHO, Alexandre Dias de. **A Gestão do Estoque de Restos a Pagar das Despesas Discricionárias no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Brasília: 2019.

COELHO, Claudio Carneiro Bezerra Pinto. **Curso de direito tributário e financeiro**. 10. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024.

CONTI, José Mauricio [Coord.]. **Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

CORRÊA, Ronaldo. Os acórdãos do TCU têm caráter normativo? **Portal Sollicita**, 14 nov. 2019. Disponível em: <[Os acórdãos do TCU têm caráter normativo?](#)>. Acesso em: 31 maio 2025.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 19. ed. Barueri [SP]: Atlas, 2025.

LIMA, João Alberto de Oliveira [Coord.]. **Glossário de termos orçamentários**. 1. ed. Brasília: Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, 2020.

MORAES, Alexandre de et al. **Constituição Federal Comentada**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal: finanças públicas democráticas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- NASCIMENTO, Roberto Sérgio do. **Manual de planejamento e orçamento público: Da elaboração das leis orçamentárias à prestação de contas**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.
- PACELLI, Giovanni. **Guia de Sobrevivência do Ordenador de Despesas: União, Estados e Municípios**. São Paulo: Editora JusPodium, 2025.
- PASCOAL, Valdecir. **Direito financeiro e controle externo**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019.
- PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro**. 9. ed. Barueri [SP]: Atlas, 2023.
- RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Direito Financeiro e Econômico**. 5. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.
- SACUNO LUZ, Lazlo Kyoshi. **Princípios Orçamentários no Brasil – Uma análise do papel dos princípios orçamentários diante da atual crise financeira do Estado brasileiro**. Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro, 2017.
- SANTOS, Jussanan Portela dos. **A insegurança jurídica do orçamento público federal brasileiro**. Brasília: 2005.
- SILVA, Virgílio Afonso da. Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais 1. **Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção**. 2003: 607-630. Disponível em: <[2003-RLAEC01-Principios_e_regras.pdf](#)>. Acesso em: 28 jun. 2025.

A exclusão do condômino antissocial no Código Civil brasileiro

Davi Marques de Araújo¹

The exclusion of the antisocial condominium unit owner under the Brazilian Civil Code

RESUMO

A exclusão do condômino considerado antissocial por violação reiterada e grave de deveres é uma novidade no Projeto de Lei 4/2025, para reforma do Código Civil brasileiro de 2002; hoje, o texto prevê apenas a multa como sanção civil. Com isso em vista, o objetivo geral deste artigo é analisar o art. 1.337, que tratará do tema. Foi escolhida a metodologia jurídico-dogmática, isto é, a interpretação do texto vigente em comparação ao Projeto, com apoio bibliográfico e de julgados. No início, relata-se brevemente a evolução histórica legislativa sobre os limites da propriedade no condomínio edilício, com atenção às regras sobre os deveres condominiais e respectivas sanções. Em uma segunda parte, foca-se na tese específica da exclusão do condômino antissocial, já aceita por muitos autores e em diversos julgados. Após, são apresentados os novos contornos legislativos à discussão com o Projeto de Lei 4/2025, destacando-se três assuntos: a possibilidade de excluir o mero devedor contumaz (§2º do art. 1.337 proposto); o quórum para exclusão (§3º); e a disciplina para o retorno do excluído (§4º). Ao final, são feitas reflexões conclusivas para o debate, que ocorrerá em breve no Congresso Nacional.

¹ Davi Marques de Araújo. Formado pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pós-graduado em Direito. Membro grupo de pesquisa “Direito Privado no séc. XXI” do IDP, da comissão de Direito Civil da Ordem dos Advogados de São Paulo, e da AIDA - Associação Internacional de Direito dos Seguros. Advogado em São Paulo.

Palavras-chave: Projeto de Lei 4/2025. Reforma do Código Civil. Artigo 1.337. Exclusão do condômino antissocial.

ABSTRACT

The possibility of exclusion of the antisocial resident of a condominium is being discuss with the Bill 4/2025, regarding the reform of the Brazilian Civil Code. The current legal text only sanctions this situation with a fine. The objective of this article is to analyze article 1337 of the Bill, which assigns the matter. For that, it was chosen the so called juridical-dogmatic methodology with the comparison between the current legal text with the text of the Bill, as well as the help of bibliographic references and case law studies. In the first part, the article addresses briefly the evolution of the Brazilian legislation concerning the limits of property use in condominium ownership, including the sanctions. After, the focus is the specific thesis of the exclusion of the antisocial resident, a concept already accepted by many authors and in several rulings as shown in the examples form the São Paulo Court of Justice. Next, the article exposes the new perspectives with Bill 4/2025, with a particular focus on the possibility, or not, of excluding the debtor. At the end, a few additional notes are made for further debate.

Keywords: Bill 4/2025. Reform of the Civil Code. Article 1.337. Exclusion of the antisocial resident in condominium.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	5
2 LIMITES E SANÇÕES EM CONDOMÍNIOS EDILÍCIOS.....	6
3 A TESE DA EXCLUSÃO DO CONDÔMINO ANTISSOCIAL.....	9
4 REFLEXÕES AO ART. 1.337 DO PROJETO	13

CONCLUSÕES..... 19

1 INTRODUÇÃO

Está em trâmite o Projeto de Lei n. 4, de 2025, no Senado Federal (referido adiante como Projeto), para reformar muitos dispositivos do Código Civil brasileiro de 2002 (CC/02). Entre outros, encontram-se alterações e inclusões de parágrafos ao art. 1.337, dentro do capítulo do condomínio edilício, para admitir e disciplinar a possibilidade de exclusão do condômino considerado antissocial.

Mesmo para os conflitos condominiais mais graves, o texto atual do CC/02 (parágrafo único do art. 1.337) prevê apenas a sanção civil da multa, ainda que sem prejuízo de outras de naturezas diversas (penais, administrativas etc.), se o caso.

Ainda assim, nos últimos vinte anos passou a existir influente corrente favorável à tese da exclusão em alguns cenários. Esta possibilidade tomou grandes proporções na doutrina, nos tribunais, e na mídia diante do aumento dos conflitos gerados com o confinamento domiciliar imposto durante a crise generalizada da pandemia do COVID-19.

O tema é atual e com importância crescente. Há, ademais, novos contornos teóricos com o art. 1.337 do Projeto, que expressamente admite e regulamenta a expulsão do condômino antissocial, trazendo consigo novos desafios interpretativos sobre o que já se entende e, também, sobre o que se poderá vir a admitir na legislação.

Posto isto, o objetivo geral deste artigo é analisar o citado art. 1.337 no texto em trâmite, especificamente a expulsão do condômino antissocial. Para o objetivo, foi escolhida a metodologia jurídico-dogmática, por meio da interpretação do texto legal vigente em comparação ao texto do Projeto, com referências bibliográficas e de julgados pertinentes, o que se justifica pela relevância prática, que tem, metodologicamente, o texto como base.

Apesar dos avanços com a proposta, a hipótese é que ainda será preciso delimitar melhor o tema em três aspectos para evitar dúvidas e até mesmo abusos: a) a possibilidade de exclusão daquele que é (somente) devedor contumaz; b) o quórum legal da exclusão; e c) a operabilidade do §4º do art. 1.337 proposto, sobre a readmissão do condômino excluído.

Em uma primeira parte do artigo, será exposto o desenvolvimento histórico da tese de expulsão do condômino antissocial, a partir das sanções por violação de deveres dentro das limitações ao exercício da propriedade no condomínio edilício. Em uma segunda parte, será desenvolvida a análise dogmática do art. 1.337 do Projeto, admitindo a possibilidade de

expulsão como opção legislativa. Ao final, serão feitas notas conclusivas para ampliar o debate, que possivelmente ocorrerá, em breve, no Congresso Nacional.

2 LIMITES E SANÇÕES EM CONDOMÍNIOS EDILÍCIOS

Em sentido amplo, pode-se afirmar que o condomínio é a situação jurídica na qual há uma coisa com mais de um proprietário (o chamado condômino). Dentre as diferentes configurações possíveis desta situação, o condomínio edilício (*aedificare*, que pode ser traduzido por construir [um edifício]) é aquele que revela mais interesse prático para a discussão sobre a exclusão do condômino antissocial.

O seu diferencial é ter natureza híbrida: há partes que são de propriedade exclusiva (fração autônoma), e outras que são comuns dos condôminos (partes comuns)². O mesmo ocorre em condomínios assemelhados, loteamentos fechados, multipropriedade imobiliária e clubes de campo, aplicando-se a mesma disciplina legal³. Em todos, o social convive mais com o individual, razão pela qual há mais limites.

No Código Civil brasileiro de 1916 (CC/16), não se disciplinavam essas estruturas. Aliás, o primeiro edifício que se tem notícia no Brasil é o Edifício Guinle, finalizado em 1916⁴. Somente após se tornou mais presente edificações verticais com propriedades horizontais (os apartamentos), acompanhando a expansão populacional nos grandes centros.

O primeiro diploma legislativo a trazer especificamente limites ao exercício da propriedade tendo em vista esta configuração peculiar foi o Decreto 5.481/1928. A verdade é que se tratava de apenas umas poucas regras (doze artigos) sobre a alienação parcial de apartamentos nos edifícios de mais de cinco andares.

Relevante, para o que se propõe, são os limites ao proprietário de apartamento previstos no art. 11, sob a sanção legal de multa. Nele, constaram diversas obrigações de não fazer: não mudar a forma externa da fachada, não pintar a parte externa com cores diversas do conjunto, não produzir ruídos incômodos, embaraçar o uso das áreas comum etc.

² PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Condomínio e incorporações**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983, p. 62. Esta obra é o primeiro referencial teórico clássico específico sobre condomínios edilícios no Brasil. é o que também prevê o art. 1.331, *caput*, do CC/02.

³ Enunciado 89 do Conselho de Justiça Federal, aprovado na I Jornada de Direito Civil, ainda em 2002.

⁴ VEIGA, Edison. Guinle, o 1º arranha-céu de SP, é restaurado. **ESTADÃO** [online]. São Paulo, 14/04/2011. Disponível em: Guinle, o 1º arranha-céu de SP, é restaurado - Estadão. Acesso em: 25/01/2025.

Décadas após, a Lei 4.591/1964 disciplinou com mais detalhes os assuntos; sobre condomínio em edificações (até o art. 27) – isto é, o condomínio edilício – bem como sobre as incorporações imobiliárias (do art. 28 em diante).

Seguindo a lógica basilar do direito de propriedade, o art. 19 prevê que cada condômino tem o direito de usar e fruir, com exclusividade, de sua unidade autônoma, bem como as partes e coisas comuns.

Há, porém, limites. Não pode impedir o bom uso das partes comuns por todos, e, mesmo no âmbito privado da unidade autônoma, o uso não pode causar dano ou incômodo aos demais condôminos ou moradores (mesmo art. 19 da Lei 4.591/1964).

Pelo art. 10, é defeso usar o prédio de forma nociva ou perigosa ao sossego, à salubridade e à segurança dos demais. O exercício dos direitos é condicionado à “boa vizinhança”, em consonância principalmente com o art. 554 do CC/16.

Este artigo já admitia ao proprietário, ou inquilino, de um prédio, o direito de impedir que o mau uso da propriedade vizinha possa prejudicar a segurança, o sossego e a saúde dos que o habitam. Associava-se, assim, com o abuso do direito, embora a figura ainda fosse um tanto incipiente no contexto da primeira metade do séc. XX.

Em complemento, a Lei 4.591/1964 estabelecia a convenção de condomínio (Capítulo II da lei, art. 9º, em especial). Este negócio jurídico, que institui o condomínio edilício, disciplina o exercício de propriedade, e é complementado pelo regulamento (ou chamado de regimento interno), incluindo limites sobre o uso da coisa e sanções por eventual descumprimento, vinculando todos os condôminos e possuidores⁵.

O violador era punido com multa prevista na convenção do condomínio ou no regulamento interno (art. 10, §1º; em consonância com o art. 21), sem prejuízo de a) estar sujeito a ser compelido a desfazer a obra; b) abster-se da prática do ato; c) pagar indenização, ou responder por outras sanções de naturezas diversas (criminais, administrativas etc.).

A natureza da multa é sanção civil, e não ressarcitória/indenizatória⁶. Assim, de um lado, a proteção ocorre sem prejuízo da reparação de danos realizados. De outro, basta a

⁵ SIMÃO, José Fernando e KAIRALLA, Marcello Uriel. Impossibilidade de Exclusão do Condômino Antissocial. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, v. 5, n. 3, p. 967-992, 2019. p. 970.

⁶ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de direito civil*. Direitos reais. 14. ed. São Paulo: Juspodium, 2018. v. 5. p. 801.

violação aos deveres, mesmo sem danos, para que se aplique a multa⁷. Esta multa é diferente: a) da multa moratória legal do devedor de contribuições condominiais (art. 12, §3º, da Lei 4.591/1964)⁸; e b) da *astreinte*, imposta como medida necessária à satisfação de decisão.

Diferente do CC/16, o CC/02 – cujo anteprojeto foi iniciado na mesma época do início da vigência da Lei 4.591/1964 – regulou o chamado condomínio edilício. Nos arts. 1.331 a 1.358, em um capítulo próprio dentro dos Direitos Reais, dispôs sobre temas variados, incluindo limites, deveres e sanções ao exercício do direito de propriedade.

A Lei 4.591/1964 não foi revogada expressamente. Ainda que haja divergências sobre a vigência do condomínio em edificações (art. 1º a 27)⁹, e ser defensável mantê-las (pois não são conflitantes)¹⁰, a discussão não afeta o tema da exclusão do condômino, pois, como visto, não estava prevista na Lei anterior.

Seja como for, no CC/02, os limites ao exercício de propriedade se encontram no art. 1.336, o qual tem incisos que remetem às previsões anteriores do CC/16 (art. 554), do Decreto 5.481/1928 (art. 11) e, também, da Lei 4.591/64 (art. 10). Há, mais uma vez, deveres da preservação da segurança, do sossego e da saúde, que remetem ao direito de vizinhança.

Pela cláusula geral do art. 1.277 do CC/02 (o mesmo art. 554 do CC/16), a lei vem em socorro do proprietário, a fim de fazer cessar qualquer atitude, comissiva ou omissiva, de vizinhos que causem interferências prejudiciais à segurança, ao sossego e à saúde¹¹. Assim, a violação pode ser praticada por uma ação ou omissão causada dentro da própria unidade autônoma, ou na área comum do condomínio edilício; não importa.

Como hipóteses, pode-se cogitar que prejudica a segurança o condômino que agride (física ou verbalmente) outros condôminos; igualmente o que mantém um cão raivoso, e causa inúmeros incidentes, recusando-se a adequar-se às regras da convenção (focinheira, uso do elevador de serviço, passeios apenas fora do condomínio etc.).

⁷ NERY, Rosa Maria de Andrade; NERY JÚNIOR, Nelson. **Instituições de direito civil**. Direitos patrimoniais e reais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. v. 4. p. 340.

⁸ DELGADO, Mário Luiz. É digna de aplausos decisão do STJ sobre condômino inadimplente e antissocial. **Revista Consultor Jurídico** de 21-11-2015. Disponível em: Mário Delgado: Decisão sobre condômino inadimplente merece elogio. Acesso em 1 jan. 2025.

⁹ Flávio Tartuce entendia que os arts. 1º a 27 foram revogados. **Direito Civil**. Direito das coisas. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. v. 4. p. 353.

¹⁰ SIMÃO, José Fernando e KAIRALLA, Marcello Uriel. Impossibilidade de Exclusão do Condômino Antissocial. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, v. 5, n. 3, p. 967-992, 2019. p. 972-973.

¹¹ Para aprofundamento das normas de vizinhança: PINTO, Felipe James Arruda. **Conflitos de vizinhança no direito civil contemporâneo**. 2018. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

De outro lado, prejudica o sossego o condômino que promove festas semanalmente, no período da madrugada, com alto som; prejudica a saúde dos demais o condômino que, por exemplo, recusa-se ao uso de máscara reiteradamente em pandemia, ou mesmo acumula lixo excessivo¹²; viola os bons costumes aquele que usa o imóvel como casa de prostituição.

Em qualquer cenário, a multa permaneceu como a única sanção civil (art. 1.336, §2º), assim como já era na Lei 4.591/64 (art. 10, §1º; em consonância com o art. 21).

No *caput* do art. 1.337, o legislador do CC/02 agravou a multa até o quádruplo (500%) do valor atribuído à contribuição para as despesas condominiais se há descumprimento reiterado dos deveres (legais ou previstos na convenção ou regimento), e desde que haja deliberação específica dos demais condôminos em assembleia.

Nesse âmbito, previu-se que o condômino ou possuidor que, por seu reiterado comportamento antissocial, gerar incompatibilidade de convivência com os demais condôminos ou possuidores, sofre a sanção de multa (art. 1.337, parágrafo único). Neste caso mais grave, o valor da sanção sobe para o décuplo (1000% do valor da contribuição).

3 A TESE DA EXCLUSÃO DO CONDÔMINO ANTISSOCIAL

Com base na sanção legal do art. 1.337, parágrafo único, do CC/02 foi construída a tese da exclusão do condômino antissocial. Majoritariamente, trata-se da perda involuntária da posse, isto é, da faculdade de usar a coisa ao possuidor, seja, ou não, proprietário; note-se que a sanção independe de se tratar de bem de família¹³.

Os demais direitos (faculdades, poderes, imunidades) se mantêm integralmente, como, no caso do proprietário, fruir (locar, emprestar, dar em usufruto), reaver (ajuizar medida contra esbulho de terceiros) ou dispor (alinear a terceiros, dar em garantia)¹⁴.

¹² Exemplos extraídos do Tribunal de Justiça de São Paulo: Apelação Cível 1046755-56.2023.8.26.0100; Relator Rodolfo Cesar Milano; 25ª Câmara de Direito Privado; Julgamento: 08/11/2024; Apelação Cível 1034539-34.2021.8.26.0100; Relator Pedro Baccarat; 36ª Câmara de Direito Privado; Julgamento: 15/02/2022.

¹³ A tese, porém, abrange diferentes posições jurídicas, inclusive decorrentes de contratos (locação, comodato), embora nesses casos seja mais fácil a solução do problema.

¹⁴ MORSELO, Marco Fábio. O condômino antissocial sob a perspectiva civil-constitucional. **Revista Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 109, p. 171-186, jan./dez.2014. p. 174.

São direitos do condômino usar, fruir e livremente dispor das suas unidades (art. 1.335, I, do CC/02), bem como usar das partes comuns, conforme a sua destinação, e contanto que não exclua a utilização dos demais compossuidores (art. 1.335, II, do CC/02).

Deve-se distinguir. A perda da posse do proprietário pode ocorrer por diversas razões jurídicas, com ou sem perda da propriedade; são exemplos as restrições provisórias da Lei 11.340/2006 (“Lei Maria da Penha”), sanções penais de perda do produto do crime (arts. 91 e 91-A do Código Penal), desapropriação por necessidade ou utilidade pública, e até mesmo expropriação sem indenização, onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo. Todavia, não são sanções civis.

Diante disso, questiona-se: sem previsão legal, a convenção/regimento ou mesmo a assembleia condominial poderia suprir com outras sanções, até mesmo a exclusão do condômino antissocial? E, mesmo sem previsão alguma, poderia o juiz impô-las?

Na doutrina, há obras contrárias à tese. Marcelo Benacchio, Flávio Tartuce e José Fernando Simão, por exemplo, não admitiam a exclusão pelo sistema original do CC/02, embora possível *de lege ferenda*¹⁵. Nos tribunais, a resistência à exclusão também existia, em especial por ausência de previsão legal¹⁶, como no Tribunal de Justiça de São Paulo¹⁷.

Um primeiro argumento contrário é que o exercício do direito de propriedade, que abrange diversas faculdades (art. 1.228 do CC/02), é constitucionalmente garantido em cláusula pétrea (art. 5º, *caput*, XXII e XXIII, da Constituição Federal – CF/88); os casos excepcionais de desapropriação e expropriação são previstos na própria CF/88, dentre os quais não se encontra a exclusão.

Deve-se lembrar que se trata de sanção. Sendo assim, invoca-se o argumento de que seria indispensável a prévia e expressa cominação legal, conforme art. art. 5º, XXXIX, da

¹⁵ BENACCHIO, Marcelo. In: NANNI, Giovanni Ettore (Coord.). **Comentários ao Código Civil: direito privado contemporâneo**. 1. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2019. p. 1708; TARTUCE, Flávio. **Direito Civil. Direito das coisas**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. v. 4. p. 389-390; SIMÃO, José Fernando e KAIRALLA, Marcello Uriel. Impossibilidade de Exclusão do Condômino Antissocial. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, v. 5, n. 3, p. 967-992, 2019. p. 991.

¹⁶ PINTO, Felipe James Arruda. **Conflitos de vizinhança no direito civil contemporâneo**. 2018. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. p. 174.

¹⁷ Como exemplos, podem ser citados os seguintes julgados: Apelação Cível 9204497-23.2000.8.26.0000; Relator Gilberto de Souza Moreira; 7ª Câmara de Direito Privado; Julgamento: 24/02/2010; Apelação Cível 9220040-22.2007.8.26.0000; Relator J.L. Mônaco da Silva; 5ª Câmara de Direito Privado; Julgamento: 16/01/2013; Apelação Cível 0202117-30.2007.8.26.0100; Relator Cesar Lacerda; 28ª Câmara de Direito Privado; Julgamento: 15/06/2018.

CF/88¹⁸, posto que cogitável *de lege ferenda*, desde que permitido o eventual retorno do condômino expulso, para evitar inadmissível pena perpétua (art. 5º, XLVII, b).

O cumprimento de deveres tem outros instrumentos de imposição além do art. 1.337, parágrafo único, do CC/02, que muitas vezes são esquecidos no debate do condômino antissocial. Um deles é a multa processual, ou *astreinte*, prevista no art. 536, §1º, do CPC para o cumprimento de decisão, medida que, em tese, não tem limites.

No Brasil, outra parte da doutrina admite a tese da expulsão. Nesse sentido, na V Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal, realizada ainda em 2012, foi aprovada a possibilidade no enunciado doutrinário 508:

Verificando-se que a sanção pecuniária mostrou-se ineficaz, a garantia fundamental da função social da propriedade (arts. 5º, XXIII, da CRFB e 1.228, § 1º, do CC) e a vedação ao abuso do direito (arts. 187 e 1.228, § 2º, do CC) justificam a exclusão do condômino antissocial, desde que a ulterior assembleia prevista na parte final do parágrafo único do art. 1.337 do Código Civil delibere a propositura de ação judicial com esse fim, asseguradas todas as garantias inerentes ao devido processo legal.

Como se nota do próprio enunciado e das suas justificativas, abriram espaço à tese da exclusão do condômino antissocial o aumento progressivo das limitações ao exercício do direito de propriedade no séc. XX, ressaltando-se a sua função social expressamente na CF/88, e a expansão da aplicação do abuso do direito, em decorrência da boa-fé objetiva.

Vale lembrar a Constituição de Weimar, de 1919, a qual dispunha no seu artigo 153.º (reproduzido no art. 14º/2 da posterior Lei Fundamental alemã de 1949): “A propriedade obriga (*Eigentum verpflichtet*). O seu uso deve operar igualmente no interesse comum”. O conteúdo do direito de propriedade sofre atualmente grandes limitações¹⁹.

A dificuldade nesse ponto é que a tese de exclusão tem apoio e opositores com fundamentos constitucionais. Mais uma vez, os princípios são usados retoricamente de lados opostos, como ocorre em outras discussões jurídicas contemporâneas.

¹⁸ O tema guarda semelhanças teóricas com o repúdio da tese de danos punitivos (*punitive damages*) SERPA, Pedro Ricardo e. **Indenização punitiva**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. p. 217-225.

¹⁹ MENEZES CORDEIRO, Antônio. **Tratado de Direito Civil: XIII: Direitos Reais**, 1ª parte. São Paulo: Almedina Brasil, 2022. p. 442.

De qualquer modo, aos poucos, a possibilidade ganhou força no Brasil. Nos últimos cinco anos, cada vez mais, julgados do Tribunal de Justiça de São Paulo (maior tribunal em número de processos do país) acolhem a possibilidade de exclusão do condômino²⁰.

Na redação originária do CC/02, o projeto previa que o comportamento antissocial era aquele que tornava “absolutamente insuportável a moradia dos demais possuidores ou a convivência com eles”²¹. A redação prevalecente é mais objetiva, embora seja inegável que a caracterização de “comportamento antissocial” seja um conceito jurídico indeterminado.

Isto guarda vantagens (adaptabilidade ao caso concreto) e desvantagens (insegurança jurídica). Não causa, porém, estranheza; só reflete o sistema aberto do CC/02.

A sanção é aplicada com base em interpretação analógica do art. 1.337, parágrafo único, do CC/02, mesmo sem previsão na convenção ou regimento. Além disso, a aprovação da exclusão em assembleia condominial é sempre necessária e deve ocorrer por quórum qualificado de três quartos dos condôminos²². Não bastam “abaixo-assinados”, notificações.

Do que se percebe pelos julgados, leva-se em conta, em especial, provas robustas sobre a reiteração e a gravidade do comportamento antissocial. A conjugação está no próprio suporte fático do art. 1.337, parágrafo único (“por seu reiterado comportamento anti-social, gerar incompatibilidade de convivência com os demais condôminos ou possuidores”), que é norma de ordem pública, não pode ser alterada por convenção ou regulamento interno.

Aliás, a exigência relaciona-se com o próprio conceito de condômino antissocial. Não basta que a violação de deveres atinja apenas um ou alguns condôminos; é preciso que seja prejudicial à convivência coletiva. Por isso, a exclusão sem assembleia não é admitida.

Seguindo o mesmo raciocínio, não basta a) qualquer violação de deveres, ainda que reiterada; e b) que a violação seja grave em abstrato (como o uso de entorpecentes, por exemplo)²³; este é qualitativo; aquele quantitativo.

²⁰ Foram analisados vinte e um acórdãos, pela busca no próprio *site* (por meio das palavras-chave “exclusão”, “expulsão”, “condômino antissocial” e “1.337”; e “exclusão”, “expulsão”, “condômino” e “antissocial”), de apelações julgadas entre janeiro de 2021 e dezembro de 2025. Dos vinte e um julgados, doze admitiram a expulsão. A maioria não admite pela falta de quórum qualificado.

²¹ DABUS MALUF, Carlos Alberto. In: FIUZA, Ricardo (coord.). **Novo Código Civil Comentado**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 1180.

²² SÃO PAULO, Tribunal de Justiça; Apelação Cível 1001334-40.2023.8.26.0004; Relator (a): Carlos Dias Motta; Órgão Julgador: 26ª Câmara de Direito Privado; Foro Regional IV - Lapa - 3ª Vara Cível; Data do Julgamento: 11/10/2024; Data de Registro: 11/10/2024.

²³ NERY, Rosa Maria de Andrade; NERY JÚNIOR, Nelson. **Instituições de direito civil**. Direitos patrimoniais e reais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. v. 4. p. 339.

Um diz respeito à incompatibilidade de convivência com os demais, outro apenas de violações reiteradas, ainda que sem prejuízo da convivência coletiva. E, para a punição do condômino antissocial, o art. 1.337, parágrafo único, exige ambos. São violações de deveres (causa), que, no caso concreto, geram um problema de convívio com muitos condôminos (consequência).

A despeito do quanto extraído desses precedentes do Tribunal de Justiça de São Paulo, há ainda raros julgados unificadores nos Tribunais Superiores em razão do envolvimento frequente de matéria fática, que impede o conhecimento.

Sem disciplina legal ou precedentes vinculantes, há questões não respondidas.

Uma delas é a possibilidade de estabelecer outras sanções. Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery, por exemplo, sugerem que a convenção poderia prever progressivamente: a) advertências; b) multas; c) limitação de acesso de terceiros (visitantes); d) limitação de veículos, animais ou equipamentos (que causem excessiva perturbação do sossego); e) exclusão do condômino antissocial, até mesmo, em último caso, com a perda da propriedade, alternativa mais gravosa que os tribunais não costumam aceitar²⁴.

Outra é a exclusão do devedor contumaz. No Superior Tribunal de Justiça, as questões foram indiretamente debatidas no âmbito do recurso especial 1.564.030/MG, julgado em 9/8/2016 (relator ministro Marco Aurélio Bellizze, terceira turma, DJe de 19/8/2016). Tratava-se da possibilidade de o regulamento interno prever a restrição de acesso à área comum a devedor de (despesas de) condomínio.

Como tese mais ampla, no entanto, no recurso especial, discutia-se a possibilidade de o condomínio impor sanções variadas, além da multa do CC/02 – ainda que, no caso, dentro do contexto específico da violação do dever de pagamento de contribuição condominial, e não de violação de deveres em geral.

No acórdão, o relator ministro Marco Aurélio Bellizze destacou que “o art. 1.334, IV, do Código Civil não confere à convenção condominial a discricionariedade ou, em seus dizeres, a soberania para impor, ao seu talante, as sanções aos condôminos faltosos”. Se nem sequer poderia proibir o acesso área comum, por lógica, tampouco poderia impor a exclusão, que é medida mais extrema. Pelo julgado, o devedor contumaz só é multado, e não excluído.

²⁴ **Código Civil comentado**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 1872.

4 REFLEXÕES AOS PROJETOS DE LEI SOBRE A EXCLUSÃO DO CONDÔMINO

Considerando o atual estado doutrinário e jurisprudencial, dificilmente a exclusão do condômino antissocial não será incluída na lei. Aliás, já há quatro projetos que buscam regradar o assunto, todos surgidos com a pandemia do COVID-19 (durante ou logo após).

Tramita na Câmara dos Deputados o PL n. 1448/2022, por meio do qual se busca acrescentar um §2º ao art. 1.337. Por sua clareza textual, vale abaixo a reprodução:

§2º - Restando ineficaz a multa prevista no parágrafo anterior, poderá ser deliberada, por quatro quintos dos condôminos restantes, em nova assembleia especialmente convocada para esse fim, a propositura de ação judicial visando à exclusão do condômino ou possuidor por seu reiterado comportamento antissocial, asseguradas todas as garantias inerentes ao devido processo legal.

Há outro projeto também na Câmara, como alternativa, o PL 3051/2023, cuja principal diferença é o quórum (maioria absoluta dos condôminos, e não quatro quintos).

No Senado Federal, já tramitava o PL 616/2021, com três quartos. Neste, incluiu-se também um §3º ao artigo, para disciplinar o afastamento liminar do condômino, desde que provado exercício do direito de defesa perante a assembleia.

Mais recentemente, outra proposta constou no amplo projeto de reforma do CC/02, o PL 4/2025, do Senado Federal, que é mais amplo para reformar muitos dispositivos do CC/02.

De início, propôs-se a inclusão de dois parágrafos ao art. 1.337 do CC/02, que se tornariam o §2º e o §3º (o texto do atual parágrafo único seria o novo §1º e o *caput* atual seria mantido):

§2º Verificando-se que a sanção pecuniária mostrou-se ineficaz, ulterior assembleia poderá deliberar por dois terços dos condôminos a exclusão do condômino antissocial, a ser efetivada mediante decisão judicial.

§3º Cessado a causa que deu ensejo à exclusão do condômino antissocial, o condômino poderá ser readmitido pelo mesmo quórum previsto no parágrafo anterior.

Na subcomissão específica de direito das coisas deste Projeto, composta, dentre outros, por Marco Aurélio Bezerra de Melo (autor do citado enunciado 508 do CJP), justificou-se que²⁵:

²⁵ Disponível em Relatórios Parciais - Subcomissões da CJCODCIVIL - Atividade Legislativa - Senado Federal. Acesso em 11 fev. 2025.

A proposta visa a trazer para o ordenamento jurídico a possibilidade de exclusão do condômino antissocial, isto é, aquele que, na forma da lei, cria insuportabilidade de convivência (art. 1337, caput, CC) em casos de utilização perniciosa do bem a colocar em risco a comunidade condominial. Pela proposição, na forma do enunciado 508 do Conselho da Justiça Federal, o condômino não perderia a titularidade, mas o direito de utilizá-la. Esse expediente excepcional, frustradas as tentativas dissuasoras mediante conciliação, mediação ou até mesmo a coerção operada pela multa, será submetido à assembleia de condôminos com quórum qualificado de $\frac{2}{3}$, além da apreciação ao Poder Judiciário com as garantias inerentes ao devido processo legal como o direito ao contraditório e à ampla defesa. Há decisões judiciais nesse sentido no país e no direito comparado.

Ao revistar essa proposta inicial, todavia, a Relatoria-Geral apresentou mudanças e ampliou o tratamento do assunto. Do que mais importa, além de pontuais ajustes de textos: a) incluiu, em parágrafo autônomo, disposição sobre o devedor contumaz (§ 2º); b) disciplinou os critérios para definir a exclusão (gravidade das faltas e reiteração) (§ 5º); e c) buscou solucionar a hipótese de exclusão quando há mais de um morador (§ 6º). Ao final, esta é versão, da Relatoria-Geral, que prevaleceu, sem posteriores alterações:

Art. 1.337. O condômino, o possuidor ou o morador que não cumprem reiteradamente seus deveres perante o condomínio poderá, por deliberação de dois terços dos condôminos presentes na assembleia, vir a ser constrangido a pagar multa correspondente a até cinco vezes o valor atribuído à contribuição para as despesas condominiais, conforme a gravidade e reiteração das faltas, independentemente das perdas e danos que se apurem.

§ 1º O condômino ou possuidor que, por seu reiterado comportamento antissocial, gerarem incompatibilidade de convivência com os demais condôminos ou possuidores, poderá ser constrangido a pagar multa correspondente a dez vezes o valor atribuído à contribuição para as despesas condominiais, sem prejuízo das perdas e danos.

§ 2º As multas previstas neste dispositivo também se aplicam ao condômino que seja devedor contumaz.

§ 3º Verificando-se que a sanção pecuniária se mostrou ineficaz, ulterior assembleia poderá deliberar, por $\frac{2}{3}$ dos condôminos presentes, pela exclusão do condômino antissocial, a ser efetivada mediante decisão judicial, que proíba o seu acesso à unidade autônoma e às dependências do condomínio.

§ 4º Cessada a causa que deu ensejo à exclusão do condômino antissocial, poderá este requerer seja readmitido, mediante o mesmo quórum de condôminos previsto no parágrafo anterior.

§ 5º As sanções previstas neste artigo serão fixadas, levando-se em consideração a gravidade das faltas cometidas e a sua reiteração, devendo ser garantido ao condômino o direito à ampla defesa perante a assembleia.

§ 6º Se os atos antissociais forem praticados por um dos membros da família do proprietário ou do titular de outro direito real do imóvel ou se praticado por apenas um dos moradores da unidade, somente sobre este recairá a sanção de proibição de acesso à unidade.

Em muitos aspectos, o dispositivo mantém a prática judiciária atual. Não define o *antissocial*, mantendo-se como um conceito indeterminado, a ser avaliado pelo juiz no caso concreto. Desse modo, as Convenções e Regimentos Internos possam fornecer critérios mais objetivos sobre o que se considera comportamento antissocial em determinado contexto.

A medida de exclusão permanece excepcionalíssima; somente ocorre em último caso, “se a sanção pecuniária se mostrou ineficaz”. É, ademais, aplicável independentemente de previsão específica em regramento do condomínio, como já é.

Pelo texto final aprovado, seguindo a doutrina e a jurisprudência mencionadas, o condômino não perderia a titularidade, mas a posse direta do bem, isto é, a proibição de acesso à unidade autônoma e às dependências do condomínio. Assim, manter-se-á, segundo o Projeto, a impossibilidade de alienação forçada.

A exclusão passa a ter um procedimento. Como é usual hoje, após descumprimentos reiterados (gerando multas anteriores), há deliberação de assembleia específica para aplicação da multa mais gravosa do *caput* do art. 1.337 (primeira etapa).

Somente se houver novo descumprimento (= se a sanção pecuniária se mostrou ineficaz), o condomínio pode realizar (nova) assembleia específica para deliberar sobre a exclusão, respeitada ampla defesa e contraditório do condômino antissocial (segunda etapa).

O quórum legal pode ser excessivamente reduzido no Projeto em contramão ao caráter excepcional da medida gravíssima. Atualmente, exige-se a aprovação de três quartos do total de condôminos, contados por cabeça (e não por fração ideal), para aplicar a multa, que é sanção menor, embora já aplicada por analogia à exclusão. O PL 1448/2022, ao disciplinar a exclusão, propôs quatro quintos do total, para evitar qualquer arbitrariedade.

No Projeto 4/2025, a subcomissão de direito das coisas havia reduzido o quórum para dois terços, embora considerasse (como é hoje) o total de condôminos. No texto final, todavia, prevaleceu dois terços dos condôminos presentes para a exclusão.

Com a inclusão desta expressão (“presentes”), passa a valer número de pessoas presentes no ato da votação, e não as quota-partes representadas, independentemente do tamanho do condomínio. Contando-se apenas os presentes, impede-se o voto por procuração.

Por outra perspectiva, não é difícil imaginar manipulações em pequenas assembleias, o que pode ser problemático. Se o condômino é populoso, contudo, a exigência do quórum total é realmente impraticável e o dispositivo perde operabilidade.

Trata-se, ademais, de questão de política legislativa, sobre a qual o debate é mais retórico do que dogmático. Não obstante, há razões para evitar a redução excessiva nos termos do Projeto 4/2025, e estabelecer um mínimo do total, em linha com o PL 1448/2022.

Aprofundando mais a questão, de um lado, o condômino antissocial pode usar sua influência com o síndico ou mesmo com outros proprietários (em um pequeno condomínio por exemplo) para impedir o avanço da sua exclusão mesmo em casos graves, preenchidos todos os demais requisitos para a exclusão. De outro, pode estar sujeito à perseguição.

Em qualquer cenário, porém, o controle judicial mitiga um pouco tais riscos de abuso, pois, havendo aprovação, por fim, caberá ao Judiciário a efetivação da exclusão, se não houver saída voluntária após a assembleia (terceira etapa).

A decisão judicial é indispensável, sob pena de haver até mesmo o crime de exercício arbitrário das próprias razões (art. 345 do Código Penal). Por outro lado, em casos extremos pode haver tutela judicial antecipada, com ampla defesa diferida.

Pela regra do Projeto, não há como excluir o condômino antes de decisão judicial, antes de aprovação em assembleia, ou de haver a aplicação da multa do *caput* do art. 1.337; somente sai após as três etapas. E esta ordem legal que deve ser seguida, não podendo ser alterada por convenção ou regimento interno do condomínio (ordem pública).

O rigor do procedimento se justifica, pois, a exclusão do condômino é excepcional. E por isto, defende-se, desde já, que o juiz pode (e deve) rever o mérito das violações do condômino; nisto, a assembleia não é soberana. Nesse sentido, conforme o §5º do art. 1.337 do Projeto, as sanções (de multa e principalmente de exclusão) serão fixadas levando-se em consideração a gravidade das faltas e a sua reiteração; por esse texto, o juiz terá controle.

Apesar dos avanços, há questões problemáticas diante dos textos do Projeto, que merecem mais aprofundamento e até mesmo alterações no Congresso Nacional. Dentre as muitas possíveis, para os fins delimitados deste artigo, duas questões práticas principais serão abordadas: a) a possibilidade de exclusão daquele que é devedor contumaz; e b) a operabilidade do §4º do art. 1.337, sobre a readmissão do condômino excluído.

O primeiro tema já é debatido na doutrina, e defendido por alguns poucos autores²⁶, incluindo membros da comissão de reforma, como Nelson Rosenvald²⁷ e Mário Delgado²⁸.

²⁶ LOUREIRO, Francisco Eduardo. Comentário ao art. 1.337 do Código Civil. In: PELUSO, Cezar (Coord.) **Código Civil Comentado**: doutrina e jurisprudência. 16ª ed. rev. e atual. Barueri: Manole, 2022. p. 1302.

²⁷ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil**. Direitos reais. 14. ed. São Paulo: Juspodium, 2018. v. 5. p. 804.

²⁸ DELGADO, Mário Luiz. É digna de aplausos decisão do STJ sobre condômino inadimplente e antissocial. **Revista Consultor Jurídico** de 21-11-2015. Disponível em: Mário Delgado: Decisão sobre condômino inadimplente merece elogio. Acesso em 1 jan. 2025.

Com o Projeto, poder-se-ia cogitar uma combinação dos §§2º e 3º do art. 1.337, para defender a punição ao devedor contumaz.

Em rigor, porém, o §2º do Projeto limita-se topográfica e textualmente à aplicação de multas: “As multas previstas neste dispositivo também se aplicam ao condômino que seja devedor contumaz”. A função é evitar dúvidas sobre *bis in idem* da multa punitiva com a multa moratória: pelo novo texto, será possível, pois a causa é distinta.

Quanto à questão proposta, não há tradição histórica no direito brasileiro para defender a exclusão do mero devedor contumaz. A proteção da posse de imóvel pelo devedor é tendência há décadas, tendo em vista as discussões sobre o bem de família (como, por exemplo, a súmula 364 do STJ).

No caso específico das sanções, basta analisar a doutrina sobre o art. 21 da Lei 4.591/1964, que apenas cogitava a multa, e não admitia a expulsão. No mesmo sentido, não muitos anos atrás, o STJ consignou que até mesmo a vedação de acesso e de utilização de qualquer área comum pelo condômino devedor e seus familiares, com o único e ilegítimo propósito de expor ostensivamente a condição de inadimplência perante o meio social em que residem, desborda dos ditames do princípio da dignidade humana²⁹.

Se a jurisprudência não admite o menos gravoso (limitação às áreas comuns) por proteção à dignidade humana, por qual razão se admitiria o mais (exclusão do condômino)?

Ademais, tendo em conta a expansão recente de normas que tutelam o patrimônio mínimo (como, por exemplo, a recente Lei 14.181/2021, “Lei do Superendividamento”), parece um retrocesso permitir a exclusão do mero devedor de condomínio.

Vale notar que os três outros projetos sobre a exclusão do condômino não incluíram essa possibilidade extrema. É, até mesmo, questionável concluir que o fato de dever condomínio gere por si só, incompatibilidade de convivência até mesmo porque, na prática, os demais dificilmente sabem da situação financeira do devedor.

Por cautela, o §2º deve ser ainda mais claro para rejeitar expressamente qualquer possibilidade de exclusão do devedor contumaz, a fim de evitar futuras confusões e facilitar operabilidade no sistema. Para tanto, sugere-se o seguinte texto: “As multas previstas neste

²⁹ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.564.030-MG, REsp 1.564.030-MG, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, julgado em 9/8/2016, DJe 19/8/2016.

dispositivo também se aplicam ao condômino que seja devedor contumaz, sem possibilidade da exclusão do §3º por este único motivo”.

Por fim, a segunda questão é a operabilidade do §4º do art. 1.337 proposto, sobre a readmissão do condômino excluído. O texto prevê que “cessada a causa que deu ensejo à exclusão do condômino antissocial, poderá este requerer seja readmitido, mediante o mesmo quórum de condôminos previsto no parágrafo anterior”.

Tendo em vista que a causa é necessariamente a violação reiterada de deveres que tornaram a convivência condominial incompatível parece que, por óbvio, a causa cessará com a exclusão. Portanto, esse critério para o retorno não parece ser útil.

Além disso, questiona-se: o condomínio tem discricionariedade por votação para readmitir, ou não, o condômino excluído? Ou, se já houver cessado a causa, o condômino pode ajuizar ação para retornar?

A parte final do dispositivo parece sugerir que o retorno depende de voto. Em certo sentido, isto significa que a cessação da causa (prevista no início do dispositivo) é irrelevante, pois o verbo “poderá” a torna inútil. Pelo texto, dependerá exclusivamente da assembleia, que pode até mesmo estabelecer, na prática, uma pena perpétua.

Nos termos propostos pelo Projeto, o §4º traz dúvidas se efetivamente prevê um direito de readmissão ao condômino. Pelo contrário. Impõe um estranho procedimento para o seu retorno (a votação), que depende burocraticamente da assembleia (vontade privada).

A grande questão é se essa votação se sujeitará ao controle judicial. O dispositivo proposto é silente, e parece se inclinar à resposta negativa; novamente, tudo dependerá da assembleia, que avaliará com discricionariedade a readmissão do condômino excluído.

Se, por outra perspectiva, a votação se sujeitar ao controle judicial, cabe questionar: qual critério o juiz usará para avaliar a readmissão? Bastará a cessação da causa? Ou demais circunstâncias serão relevantes, como a aprovação do condomínio, a permanência ou a saída dos condôminos anteriormente envolvidos nos problemas, prova de arrependimento ou mesmo reabilitação social do condômino?

Talvez seria melhor que o texto afirmasse que “o condômino excluído poderá ser readmitido judicialmente, cessada a incompatibilidade de convivência”. Assim, evitar-se-ão perseguições injustas, que podem ocorrer tanto na aplicação da sanção, quanto após.

CONCLUSÕES

Ainda há muito que se debater sobre a exclusão do condômino antissocial.

A perspectiva histórica-legislativa ensina que a sanção civil da exclusão é resultado de um processo de crescimento de limites e de restrições ao exercício dos direitos vinculados à propriedade, especialmente no âmbito mais conflituoso do condomínio edilício (e configurações similares).

Nesse tema, ainda há várias questões abertas, inclusive pela ausência de previsão legal e precedentes vinculativos claros dos Tribunais Superiores (especialmente STJ). Por isso, a importância de o legislador trazer maior detalhes, para maior segurança jurídica e respaldo à atuação já existente de muitos condomínios; nesse ponto, andou bem o Projeto de Lei n. 4/25, do Senado Federal.

A partir de breve análise do art. 1.337, apesar dos avanços, confirma-se a hipótese tendo em vista problemas em três aspectos: a) os textos dos §§2º e 3º podem levar à (questionável) expulsão do condômino que é apenas devedor contumaz; b) o quórum legal foi excessivamente reduzido, o que facilita manipulações e abusos; e c) não há clareza sobre a operabilidade do §4º do art. 1.337, sobre a readmissão do condômino excluído.

Para superar essas questões, como sugestões, propõe-se, em primeiro lugar, impedir expressamente a possibilidade de excluir o devedor contumaz (§2º): “As multas previstas neste dispositivo também se aplicam ao condômino que seja devedor contumaz, sem possibilidade da exclusão do §3º por este único motivo”.

Além disso, estabelecer, para a votação de exclusão, o quórum de estabelecer dois terços “dos condôminos totais”, e não apenas “dos presentes” (§3º). Por fim, prever que “o condômino excluído poderá ser readmitido judicialmente, cessada a incompatibilidade de convivência” (§4º).

BIBLIOGRAFIA DOUTRINÁRIA

BENACCHIO, Marcelo. In: NANNI, Giovanni Ettore (Coord.). **Comentários ao Código Civil: direito privado contemporâneo**. 1. ed. São Paulo: Saraivajur, 2019.

DABUS MALUF, Carlos Alberto. In: FIUZA, Ricardo (coord.). **Novo Código Civil Comentado**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 1180.,

DELGADO, Mário Luiz. É digna de aplausos decisão do STJ sobre condômino inadimplente e antissocial. **Revista Consultor Jurídico** de 21-11-2015. Disponível em: Mário Delgado: Decisão sobre condômino inadimplente merece elogio. Acesso em 1 jan. 2025.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil**. Direitos reais. 14. ed. São Paulo: Juspodium, 2018. v. 5

LOUREIRO, Francisco Eduardo. Comentário ao art. 1.337 do Código Civil. In: PELUSO, Cezar (Coord.) **Código Civil Comentado: doutrina e jurisprudência**. 16. ed. Barueri: Manole, 2022.

MENEZES CORDEIRO, Antônio. **Tratado de Direito Civil: XIII, Direitos Reais, 1ª parte**. São Paulo: Almedina Brasil, 2022.

MORSELO, Marco Fábio. O condômino antissocial sob a perspectiva civil-constitucional. **Revista Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 109, p. 171-186, jan./dez.2014.

NERY, Rosa Maria de Andrade; NERY JÚNIOR, Nelson. **Instituições de direito civil**. Direitos patrimoniais e reais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. v. 4. p. 339.

____. **Código Civil comentado**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 1872.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Condomínio e incorporações**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

PINTO, Felipe James Arruda. **Conflitos de vizinhança no direito civil contemporâneo**. 2018. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

SERPA, Pedro Ricardo e. **Indenização punitiva**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. p. 217-225.

SIMÃO, José Fernando e KAIRALLA, Marcello Uriel. Impossibilidade de Exclusão do Condômino Antissocial. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, v. 5, n. 3, p. 967-992, 2019.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil**. Direito das coisas. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. v. 4. p. 353.

VEIGA, Edison. Guinle, o 1º arranha-céu de SP, é restaurado. **ESTADÃO** [online]. São Paulo, 14/04/2011. Disponível em: Guinle, o 1º arranha-céu de SP, é restaurado - Estadão. Acesso em: 25/01/2025.

JULGADOS CITADOS

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.365.279-SP, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 25/8/2015, DJe 29/9/2015.

____; Recurso Especial 1.564.030-MG , REsp 1.564.030-MG, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 9/8/2016, DJe 19/8/2016.

SÃO PAULO, Tribunal de Justiça; Apelação Cível 1029307-52.2018.8.26.0001; Rel. L. G. Costa Wagner; 34ª Câmara de Direito Privado; julgado em 26/01/2021.

____; Apelação Cível 1006813-60.2017.8.26.0477; Rel. Antônio Nascimento; 26ª Câmara de Direito Privado; julgado em 19/07/2024.

____; Apelação Cível 1001334-40.2023.8.26.0004; Rel. Carlos Dias Motta; 26ª Câmara de Direito Privado; julgado em 11/10/2024.

____; Apelação Cível 9204497-23.2000.8.26.0000; Rel. Gilberto de Souza Moreira; 7ª Câmara de Direito Privado; julgado em 24/02/2010.

____; Apelação Cível 9220040-22.2007.8.26.0000; Rel. J.L. Mônaco da Silva; 5ª Câmara de Direito Privado; julgado em 16/01/2013.

____; Apelação Cível 0202117-30.2007.8.26.0100; Rel. Cesar Lacerda; 28ª Câmara de Direito Privado; julgado em 15/06/2018.

____; Apelação Cível 1046755-56.2023.8.26.0100; Rel. Rodolfo Cesar Milano; 25ª Câmara de Direito Privado; julgado em 08/11/2024.

____; Apelação Cível 1034539-34.2021.8.26.0100; Rel. Pedro Baccarat; 36ª Câmara de Direito Privado; julgado em 15/02/2022.

CONTRATO RASGADO: Um Estudo sobre as Rescisões no Ministério da Educação
TORN CONTRACT: A Study on Contract Terminations at the Ministry of Education

Flavia de Andrade Thees

Graduada em Administração pela Universidade Federal do Rio de Janeiro

Mestranda em Administração Pública (rede Profiap) na Universidade Federal Fluminense

Assistente Administrativo no Colégio Pedro II

RESUMO

A rescisão de contratos administrativos constitui uma falha crítica no ciclo de compras públicas, gerando significativos impactos financeiros e operacionais. Este estudo analisou o perfil das rescisões no Ministério da Educação e de suas autarquias durante a transição entre as Leis 8.666/1993 e 14.133/2021, preenchendo uma lacuna de estudos empíricos no setor educacional. A pesquisa quantitativa e descritiva examinou 323 extratos de rescisão e de formalização dos contratos, publicados no Diário Oficial da União, entre julho de 2024 e julho de 2025, submetendo os dados à análise estatística descritiva. Os resultados revelaram alta concentração em poucas unidades gestoras e predomínio de rescisões unilaterais pela Administração, intensificado sob a nova lei. O inadimplemento contratual emergiu como causa principal, contudo, observou-se que a alta incidência de registros com motivação ausente ou imprecisa viola o princípio da transparência. Conclui-se que as falhas das contratadas permanecem centrais, mas a nova legislação alterou o padrão das rescisões. A falta de transparência limita a compreensão do fenômeno e demanda capacitação de gestores e a realização de estudos futuros sobre os efeitos definitivos da nova lei, visando aprimorar a gestão contratual e mitigar os riscos da terceirização.

Palavras-chave: Rescisão contratual. Contratos administrativos. Ministério da Educação. Transparência. Lei de licitações.

ABSTRACT

The termination of administrative contracts constitutes a critical failure in the public procurement cycle, generating significant financial and operational impacts. This study analyzed the profile of contract terminations within the Ministry of Education and its affiliated agencies during the transition between Laws 8.666/1993 and 14.133/2021, addressing a gap in empirical research in the educational sector. The quantitative and descriptive research examined 323 records of contract termination and execution published in the Official Federal Gazette between July 2024 and July 2025, subjecting the data to descriptive statistical analysis. The results revealed a high concentration of cases in few management units and a predominance of unilateral terminations by the Administration, a trend that intensified under the new law. Contractual default emerged as the main cause; however, the high incidence of records with absent or imprecise justification was found to violate the principle of transparency. It is concluded that contractor failures remain central to the issue, but the new legislation has altered the pattern of terminations. The lack of transparency limits the comprehensive understanding of the phenomenon and underscores the need for manager training and further studies to investigate the definitive effects of the new law, aiming to enhance contract management and mitigate risks associated with outsourcing.

Keywords: Contract termination. Administrative contracts. Ministry of Education. Transparency. Bidding law.

1 INTRODUÇÃO

A terceirização tornou-se um instrumento essencial para a administração pública brasileira, permitindo que o Estado concentre seus esforços em atividades finalísticas. No entanto, esse modelo introduz complexidades na gestão contratual, sendo a rescisão antecipada uma de suas manifestações mais críticas. O rompimento anômalo de um contrato gera custos adicionais, interrompe a prestação de serviços e pode acarretar litígios judiciais, representando uma falha no ciclo de compras públicas.

No âmbito do Ministério da Educação (MEC), essa questão ganha contornos específicos. As Instituições Federais de Ensino (IFEs) operam sob constante pressão orçamentária, em um contexto de expansão de vagas e restrição de recursos. Este cenário pode impactar diretamente a qualidade e a estabilidade das contratações, elevando potencialmente o risco de fracasso contratual.

O problema é agravado por um contexto normativo em transição. A vigência simultânea da Lei nº 8.666/1993 e da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC) cria um ambiente jurídico híbrido e instável.

Apesar de sua relevância, constata-se uma escassez de estudos empíricos sistemáticos que mapeiem o perfil das rescisões no setor público educacional. As pesquisas disponíveis focam em aspectos estritamente jurídicos ou em casos isolados, deixando uma lacuna quantitativa sobre a frequência, as causas e as características dessas rupturas.

Diante desse cenário, este artigo partiu do seguinte problema de pesquisa: **Qual o perfil das rescisões de contratos administrativos no âmbito do Ministério da Educação e de suas Autarquias durante o período de transição entre a Lei 8.666/1993 e a Lei 14.133/2021?**

A hipótese investigada foi a de que a maioria das rescisões no MEC é motivada por inadimplemento das empresas contratadas e que a implementação da Nova Lei de Licitações alterou o perfil dessas rupturas, possivelmente elevando a incidência de rescisões unilaterais pela Administração.

O objetivo geral deste trabalho foi analisar o perfil das rescisões contratuais no MEC, no período de julho de 2024 a julho de 2025. Seus objetivos específicos consistiram em: identificar a distribuição das rescisões por unidade gestora; classificar os distratos por tipo (unilateral, amigável, judicial) e fundamento legal; e analisar a relação entre o motivo da rescisão e variáveis como valor do contrato e tipo de objeto.

Metodologicamente, a pesquisa se caracteriza como quantitativa, descritiva e exploratória. A estratégia de investigação eleita foi a análise documental de registros públicos de rescisão e formalização publicados no Diário Oficial da União. A amostra, composta por 323 extratos de rescisão, foi analisada por meio de estatística descritiva básica, com utilização de frequências absolutas e relativas e cruzamentos bivariados simples.

Os resultados indicaram a alta predominância de rescisões unilaterais pela Administração, sendo o inadimplemento contratual a principal causa para a ruptura dos pactos. Por outro lado, verificou-se que a alta incidência de registros com motivação ausente ou imprecisa viola o princípio da transparência e limita a compreensão do fenômeno em sua completude.

O artigo está organizado em cinco seções, além desta introdução. Na sequência, apresenta-se a revisão da literatura, a metodologia, a análise dos resultados, a discussão e, por fim, as considerações finais. Espera-se que este estudo sirva como base diagnóstica para a implementação

de ações corretivas e preventivas na gestão contratual do MEC e como incentivo para futuras pesquisas sobre o tema.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O FENÔMENO DA TERCEIRIZAÇÃO NO BRASIL

No âmbito do direito do trabalho, "terceirização" é uma expressão utilizada para indicar a contratação de terceiros para desempenharem determinadas atividades em nome de outra instituição (denominada de tomador de serviço). Essa contratação pode assumir diferentes formas, como empreitada, locação de serviços, fornecimento, etc. O conceito também se aplica no âmbito da Administração Pública (Di Pietro, 2023).

Como destacam Santos e Chioato (2021), a trajetória da terceirização no serviço público brasileiro foi marcada por significativas alterações normativas. As primeiras iniciativas de regulação remontam à década de 1960, com o Decreto-Lei nº 200/67, que incentivava a contratação de empresas privadas para que o governo pudesse se dedicar às tarefas de planejamento e controle. No entanto, a definição precisa das atividades passíveis de terceirização permaneceu indeterminada.

A Lei nº 5.645 representou um avanço ao estimular a delegação de serviços como conservação, transporte, limpeza e outros correlatos. Contudo, o movimento foi interrompido pela entrada em vigor da Lei nº 5.845/1972 que proibia a prorrogação dos contratos vigentes e a realização de novas contratações cujos objetos envolvessem a execução de tarefas típicas de servidores públicos federais pertencentes ao "Grupo de Serviços Auxiliares" (Santos & Chioato, 2021).

Os autores descreveram que durante a Reforma Gerencial dos anos 1990, a distinção entre atividades finalísticas (núcleo estratégico estatal) e áreas-meio (passíveis de terceirização) foi consolidada. As atividades finalísticas foram definidas como aquelas que poderiam/deveriam ser desempenhadas com excelência por servidores públicos, enquanto que as atividades-meio foram classificadas como aquelas que o setor privado estaria melhor capacitado a desenvolver. Nesse contexto, a Lei 9.527/1997 revogou a proibição anterior e o Decreto 2.271/1997 detalhou as atividades que poderiam ser terceirizadas, como limpeza, vigilância, transporte, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção predial.

Apesar dos benefícios advindos da terceirização, o fenômeno introduziu novos riscos à gestão pública (Santos & Chioato, 2021) e, conseqüentemente, ao ciclo das compras públicas. O ciclo de compras públicas é entendido como um processo integrado que vai do planejamento da

licitação à gestão do contrato. Esta última etapa abrange desde a fiscalização até o encerramento do pacto (Tridapalli, Fernandes & Machado, 2011), período que exige atenção redobrada dos agentes públicos.

O Tribunal de Contas da União (2020) define "risco" como a possibilidade de um evento impactar negativamente o alcance dos objetivos de uma contratação. Promover a gestão de riscos significa, portanto, estabelecer o seu contexto de incidência a partir de sua identificação, análise, tratamento e monitoramento contínuo. Os riscos inerentes à gestão dos contratos na Administração Pública são diversos e possuem magnitude suficiente para determinar o sucesso ou o fracasso de uma contratação. Como exemplos de riscos, citam-se: o inadimplemento de obrigações trabalhistas – que pode acarretar responsabilização subsidiária do poder público – fraudes, corrupção, superfaturamento, erros de planejamento e a própria ruptura do pacto.

Justen Filho (2021) explica que o encerramento de um contrato administrativo pode dar-se por conclusão normal ou por ruptura antecipada. Entretanto, a rescisão contratual antes do prazo previsto constitui uma anomalia crítica desse ciclo de compras públicas. Embora juridicamente amparada pelas Leis nº 8.666/1993 e 14.133/2021, essa ruptura frequentemente decorre de falhas na gestão dos riscos inerentes ao próprio modelo de terceirização.

2.2 FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA RESCISÃO

As relações de terceirização na Administração Pública são regidas por contratos. A expressão "contratos da Administração" abrange tanto os contratos celebrados sob regime de direito público quanto os de direito privado. Contudo o termo "contrato administrativo" reserva-se aos ajustes firmados para atingir fins públicos, sujeitos às normas do direito público (Di Pietro, 2023).

Há uma distinção crucial entre contratos de escopo e contratos por prazo determinado. No primeiro, o término se dá pela entrega do objeto contratado, sendo que os prazos acordados são secundários e servem para verificação de eventuais atrasos no cumprimento das obrigações do particular. Ainda que os prazos sejam ultrapassados, o particular permanece obrigado a cumprir o acordado, porém, sujeito à aplicação de penalidades pelos atrasos incorridos. No segundo, o prazo é elemento essencial para determinar o término da relação contratual. O particular deve, portanto, adimplir com as obrigações pactuadas até que se alcance o prazo final do termo (Oliveira, 2023).

Nos contratos administrativos, a Administração detém posição de supremacia sobre o

particular, materializada pela existência de cláusulas exorbitantes que lhe conferem poderes especiais, como o de alterar unilateralmente o contrato ou de rescindi-lo antes do prazo, independente da vontade da outra parte (Di Pietro, 2023). Justen Filho (2021) distingue as extinções normais e anômalas. As normais decorrem do cumprimento integral dos objetivos definidos pelas partes (contratos de escopo) ou pelo decurso dos prazos originalmente avençados (contratos por prazo determinado). Já as anômalas resultam da impossibilidade de alcance integral desses objetivos, fato que determina o término da relação contratual em data anterior à pactuada. Esta categoria abarca as hipóteses de anulação e de rescisão.

Enquanto a anulação do contrato é caracterizada pela existência de defeitos insanáveis na contratação, cuja decisão deve estar amparada por uma análise detalhada dos aspectos trazidos no art. 147 da Lei 14.133/21 bem como no art. 49, §2º da Lei 8.666/93, as rescisões abrangem as hipóteses em que apenas uma ou ambas as partes desejam o término da relação contratual (Justen Filho, 2021). As motivações para que uma rescisão seja levada a efeito são diversas e estão dispostas nos arts. 78 da Lei 8.666/1993 e 137 da Lei 14.133/2021.

Portanto, a fundamentação jurídica para as rescisões contratuais da administração federal é regida, nesta pesquisa, por um dualismo normativo decorrente da transição da antiga lei de licitações para a nova. Embora a Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações - NLLC) tenha entrado em vigor em abril de 2021, a Medida Provisória nº 1.167/2023 estabeleceu que sua aplicação seria obrigatória apenas a partir de 29 de dezembro de 2023 (Brasil, 2023). Consequentemente, durante o período investigativo (julho/2024 a julho/2025), subsistem contratos celebrados (e consequentemente, rescisões sendo processadas) sob o amparo da Lei 8.666/1993 (denominada Lei Geral de Licitações e Contratos e aqui referenciada como "antiga lei") e sob a regulação da Lei 14.133/2021 (denominada "nova lei").

Essa coexistência requer uma compatibilização normativa para que o levantamento do perfil das rescisões seja alcançado. Ao comparar os normativos, Justen Filho (2021) explica que a primeira grande alteração introduzida pela Nova Lei foi a troca de terminologia. Enquanto a antiga lei determinava as regras para "rescisão", a nova legislação trata da "extinção" dos contratos. O autor explica que o termo extinção é um gênero abrangente que compreende uma pluralidade de situações nas quais o vínculo jurídico entre a Administração e a empresa contratada podem ser desfeitos. Apenas uma pequena parcela das espécies anômalas de extinção está abrangida pelo art. 137 da Nova Lei.

Enquanto o art. 78 da Lei 8.666/93 listava as hipóteses autorizativas para a rescisão do

contrato, a Lei 14.133/21 (art. 137) o faz dividindo em grupos: o primeiro refere-se aos eventos que configuram o inadimplemento do particular ou que independem da vontade das partes - previstos no caput do art. 137 - e o segundo refere-se aos eventos que autorizam o pedido de rescisão pelo particular tendo em vista o inadimplemento da Administração - previstos no §2º do art. 137 – (Justen Filho, 2021).

Sugere-se, entretanto, a consideração de um grupo híbrido de hipóteses autorizativas para a rescisão cuja conduta poderá ser imputada ao particular ou a nenhuma das partes, a depender do caso concreto. Estas hipóteses estão previstas nos incisos VI e VII do caput do art. 137 da NLLC (sem correspondentes na antiga lei) e serão melhor explicitados posteriormente. A tabela 1 resume as semelhanças e diferenças observadas entre as referidas legislações:

Tabela 1:

Compatibilização entre a Lei 8.666/93 e Lei 14.133/2021

Tipo de rescisão (art. 79, L. 8.666/93)	Fundamento legal (Lei 8.666/93)	Tipo de rescisão (art. 138, L. 14.133/21)	Fundamento legal (Lei 8.666/93)	Motivação
Unilateral (inciso I)	art. 78 - I e II	Unilateral (inciso I) ou Consensual (inciso II)	art. 137 - I	descumprir especificações da contratação
	art. 78 - III e IV	Consensual (inciso II)	art. 111 - § único, II	lentidão no cumprimento das especificações ou atraso no início da execução do objeto
	art. 78 - V	-	-	paralisar o objeto sem justa causa e sem prévia comunicação à contratante
	art. 78 - VI	-	-	subcontratar objeto quando proibido
	art. 78 -VII	Unilateral (inciso I) ou Consensual (inciso II)	art. 137 - II	desatender determinações da Administração

	art. 78 - VIII	-	-	cometer faltas reiteradas	
	art. 78 - IX	Unilateral	art. 137 - IV	decretar falência ou instaurar insolvência civil	
	art. 78 - X			dissolver a sociedade ou contratado falecer	
Unilateral (inciso I)	art. 78 - XI		art. 137 - III	alterar sociedade, modificar finalidade ou estrutura da empresa	
	art. 78 - XII		art. 137 - VIII	por razões de interesse público	
	art. 78 - XVIII		art. 137 - IX	contratar menor de idade em desacordo com a legislação (a L. 14133 adiciona, ainda, descumprimentos da reserva de cargos e de normas para pessoas com deficiência e reabilitados da previdência social)	
	art. 78 - XVII		art. 137 - V	ocorrência de caso fortuito ou de força maior	
-	-		Unilateral	art. 137 - VI	atrasar a obtenção da licença ambiental ou não obtê-la ou alteração substancial do anteprojeto que dela resultar
-	-		(inciso I) ou Consensual (inciso II)	art. 137 - VII	atrasar a liberação das áreas sujeitas a desapropriação, a desocupação ou a servidão administrativa, ou não liberar
Amigável (inciso II) ou judicial (inciso III)	art. 78 - XIII		Consensual (inciso II), arbitral ou judicial (inciso III)	art. 137 - §2º, I	suprimir o objeto além do limite
	art. 78 - XIV			art. 137 - §2º, II e III	suspender a execução do contrato (segundo a L. 8.666/93, por mais de 120 dias; na L. 14.133/21, o prazo foi reduzido para 3 meses ou 90 dias úteis intermitentes)

	art. 78 – XV		art. 137 - § 2º, IV	atrasar os pagamentos devidos (segundo a L. 8.666/93, por mais de 90 dias; na L. 14.133/21, o prazo foi reduzido para 2 meses)
	art. 78 - XVI		art. 137 - §2º, V	não liberar (ou atrasar liberação) área, local ou objeto
Unilateral (inciso I), amigável (inciso II) ou judicial (inciso III)	art. 49, §2º	Unilateral (inciso I), consensual (inciso II) ou arbitral ou judicial (inciso III)	art. 147	ilegalidade no procedimento licitatório ou na execução do contrato

Da leitura do quadro anterior, entende-se que os incisos I e II da Lei 8.666/93 que tratavam, respectivamente, do não cumprimento e do cumprimento irregular das especificações do objeto foram aglutinados no inciso I do art. 137 da Lei 14.133/21 sem grandes alterações. Os incisos III e IV da Lei 8.666/93 que tratavam da lentidão no cumprimento do objeto contratual que levassem à impossibilidade de sua conclusão e o atraso injustificado no início da obra, não foram explicitamente incorporados ao texto do art. 137 da nova Lei (NLLC), mas encontram correspondência no art. 111, parágrafo único, inciso II. Da mesma forma, o art. 49, §2º que previa a possibilidade de rescisão em razão da verificação de ilegalidades insanáveis no processo licitatório foi recepcionado pelo art. 147 da NLLC.

Por outro lado, os incisos V, VI e VIII da L. 8.666/93 não foram recepcionados pela NLLC, muito provavelmente, porque o atraso injustificado no início da execução do contrato, sua paralisação sem justa causa e sem prévia comunicação à contratante, a subcontratação não permitida e o cometimento reiterado de faltas são facilmente enquadradas no inciso I do art. 137 da NLLC: não cumprimento das especificações da contratação.

Já os incisos VII, IX, X, XI, XII, XIII, XVI, XVII e XVIII da Lei 8.666/93 foram reproduzidos na NLLC com nenhuma ou poucas alterações no texto. Por exemplo: incisos IX e X foram aglutinados no inciso IV do art. 137 da NLLC; o inciso XII teve a expressão "alta relevância e amplo conhecimento" suprimida levando a crer que qualquer que seja o interesse

público, desde que justificado pela autoridade máxima da Administração, seria passível de rescisão, apesar de Justen Filho (2021) entender que os parâmetros desenhados pela antiga lei foram mantidos. Tal fato será melhor explicitado adiante.

A NLLC, por outro lado, inovou ao determinar em seus incisos VI e VII a possibilidade de rescisão do pacto em decorrência, respectivamente: de atraso na obtenção de licença ambiental ou na impossibilidade de obtê-la; e de atraso ou impossibilidade de liberação das áreas sujeitas a desapropriação, desocupação ou servidão administrativa. O inciso IX traz inovações, também, ao descrever a possibilidade de rescisão nos casos de inobservância dos dispositivos legais que tratam da reserva de cargos para pessoas com deficiência, reabilitados da previdência social e aprendizes. O §2º inciso V do art. 137 da NLLC insere a hipótese de rescisão ocorrer, também, quando a Administração atrasar na liberação da área necessária à execução do objeto.

Observa-se, ainda, que a NLLC promoveu importantes reduções nos prazos autorizativos para a rescisão contratual. Conforme disposição do §2º, incisos II e III do art. 137 da NLLC, os tempos de suspensão da execução, por ordem da Administração, foram reduzidos para 3 meses (ou para 90 dias úteis no caso de repetidas suspensões) enquanto o prazo consignado na Lei 8.666/93 era de 120 dias. Já no §2º, inciso IV do art. 137 da NLLC, o prazo mínimo de atraso nos pagamentos da Administração que ensejariam um pedido de rescisão pelo particular foi reduzido de 90 dias (segundo disposto na antiga lei) para 2 meses. Segundo Oliveira (2023) essa redução visa garantir maior segurança jurídica às relações público-privadas.

Importante destacar, ainda, os possíveis impactos advindos da transição normativa. Segundo o art. 5º da Instrução Normativa SEGES/MGI nº 1.769 de 25 de abril de 2023 que dispôs sobre o regime de transição da antiga lei para a NLLC, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, os contratos celebrados por prazo indeterminado, a exemplo dos serviços públicos essenciais de água e esgoto, deveriam ser extintos até 31/12/2024 e novas contratações deveriam ser providenciadas sob os preceitos da Lei nº 14.133/2021 (Governo Federal, 2023). Sendo assim, espera-se que haja um grande número de rescisões efetivadas para atendimento ao disposto na referida Instrução que poderiam afetar os resultados desta pesquisa, sendo, portanto, oportuna a sua desconsideração.

Por fim, apesar de se verificarem algumas inovações importantes trazidas pela Lei 14.133/2021, verifica-se que a compatibilização dos normativos não foi comprometida já que

as alterações não introduziram diferenças substanciais que ensejassem a necessidade de apresentação dos resultados de forma apartada.

2.3 AS MOTIVAÇÕES E A LEGITIMIDADE PARA A RESCISÃO

Após a compatibilização das legislações, é importante adentrar nas motivações que envolvem de fato a problemática e determinar quem possui legitimidade para solicitar a ruptura do pacto. A explanação que segue será realizada com base na NLLC pois, além de ser a legislação em voga, a compatibilização feita permite ao leitor realizar as correspondências necessárias com a antiga lei.

A rescisão não se confunde com o inadimplemento. Existem hipóteses em que é admitida mesmo com o fiel cumprimento do contrato, e nem todo inadimplemento autoriza a ruptura. Os agentes devem ponderar os benefícios e prejuízos de uma rescisão, que só é legítima se enquadrada nas hipóteses legais (Justen Filho, 2021).

Conforme análise de Justen Filho (2021) baseada na NLLC, as motivações são variadas e envolvem: o inadimplemento do particular (incisos I a IV e IX do art. 137); caso fortuito ou força maior (inciso V do art. 137); interesse público (inciso VIII do art. 137) e inadimplemento da Administração (§2º do art. 137).

O inadimplemento do particular abrange o descumprimento grave das cláusulas contratuais que impossibilite o atingimento dos objetivos contratuais, já que as infrações menores só autorizam a rescisão se tornarem a prestação inútil à Administração. É crucial destacar que o direito do particular de rescindir o contrato não lhe confere poderes para fazê-lo de forma unilateral. Cabe-lhe tão somente, requerê-la à Administração, mantendo a prestação do serviço até que se decida pelo acolhimento ou não do pedido (Justen Filho, 2021). E, em caso de negativa, deve-se buscar a via judicial, sob pena de ser considerado inadimplente caso interrompa o serviço por conta própria. Tal interpretação decorre do princípio da continuidade do serviço público (Di Pietro, 2023).

As hipóteses de caso fortuito ou força maior aplicam-se diante da ocorrência de eventos que, independente da vontade das partes, tornem a prestação inviável (Justen Filho, 2021). O interesse público é uma hipótese autorizativa excepcional que exige a demonstração concreta de que a manutenção do pacto causaria lesão grave e irreparável ao interesse público. Pode ser utilizada mesmo quando o contrato estiver sendo executado fielmente pelo particular. Por último, o inadimplemento da Administração concede ao particular o direito de requerer a

rescisão em casos como supressão além do limite legal permitido, atrasos no pagamento ou a suspensão da execução que superem os prazos máximos determinados.

Sugere-se, ainda, a consideração de uma motivação híbrida para abarcar os incisos VI e VII do art. 137 que se referem à hipótese de rescisão diante de obstáculos que envolvam a impossibilidade de obtenção de licenças ambientais ou da não liberação de áreas para execução de obras ou serviços. Isto porquê, para Justen Filho (2021) a imputação da culpa depende da análise do caso concreto para verificar se a responsabilidade é do particular, da Administração ou independente das partes.

Assim, quando restar caracterizada a ação ou omissão do particular, atribui-se culpa a ele. Se, por outro lado, o problema derivar de condutas imputáveis à Administração, a rescisão será amparada pelo parágrafo 2º, inciso V do art. 137 da NLLC. Este último abarca todas as hipóteses em que, para atingimento do objetivo proposto, é necessária a realização de alguma ação pela Administração (Justen Filho, 2021).

Segundo o §3º, inciso I do art. 137 da NLLC, porém as hipóteses dos incisos II, III e IV do §2º não se aplicam à ocorrência de situações conjecturais excepcionais como calamidade pública, grave perturbação da ordem ou guerra, ou, se decorrerem de ato ou fato que o particular tenha praticado, participado ou concorrido. E, ainda, é facultada ao particular, a opção de suspender a execução do contrato até que a situação seja normalizada (Brasil, 2021).

2.4 A CATEGORIZAÇÃO DAS RESCISÕES

As categorizações, que permitirão a geração de estatísticas, foram realizadas segundo as classificações de Justen Filho (2021) e Oliveira (2023) com adaptações sugeridas para acomodar as inovações da NLLC. Os autores dividem os eventos em razão de suas causas, seguindo os seguintes parâmetros: "inadimplemento do particular" (incisos I a IV e IX do art. 137 da NLLC), "inadimplemento da Administração" (incisos I a V do §2º do art. 137) e "inadimplemento independente das partes" (inciso V do art. 137 da NLLC). Faz-se, então, a inclusão de 2 categorias: a primeira híbrida, denominada "inadimplemento do particular ou de nenhuma das partes" para as hipóteses dos incisos VI e VII do art. 137 e outra denominada "ilegalidade" para abarcar as hipóteses em que forem verificados vícios insanáveis nas contratações (art. 147).

O inciso VIII exige uma análise mais detalhada da categorização realizada. Para Oliveira (2023), a hipótese deve ser enquadrada como "inadimplemento da Administração".

Divergimos neste ponto pois, segundo Justen Filho (2021), a conduta que enseja a rescisão não pode decorrer de inadimplemento do particular, sendo cabível quando não houver outra forma de satisfazer o interesse público que não por uma contratação distinta. Entende-se, portanto, não se tratar de conduta imputável à Administração já que independe de sua vontade ou conduta, mas que se processa porque ela é guardiã dos interesses dos cidadãos e se vê obrigada a encerrar uma contratação infrutífera. Sendo assim a hipótese será enquadrada como "inadimplemento independente das partes".

Quando à forma, as rescisões podem ser do tipo: unilateral (art. 79, I, L. 8.666/93 e art. 138, I da L. 14.133/21), amigável (art. 79, II da L. 8.666/93 e art. 138, II da L. 14.133/21) ou judicial/arbitral (art. 79, III da L. 8.666/93 e art. 138, I da L. 14.133/21). A rescisão unilateral decorre de culpa do particular. A rescisão amigável é realizada por acordo entre as partes, quando conveniente à Administração. E a rescisão judicial é aquela requerida pelo particular em juízo diante do fracasso de possíveis acordos entre as partes. Considerando que a Administração goza do poder de império, que lhe confere a prerrogativa de rescisão unilateral, não lhe caberia requerer a rescisão judicialmente (Di Pietro, 2023).

Embora Di Pietro (2023) não classifique o tipo de rescisão cabível para a hipótese do art. 49, §2º da antiga lei, entende-se ser enquadrável em qualquer um dos tipos: requerido pela Administração em consequência do seu poder de autotutela quando verificar vícios insanáveis na contratação; requerido pelo particular que diante da constatação de ilegalidades que o prejudiquem, requer a rescisão; ou ainda, por decisão do Poder Judiciário quando o particular esgotadas as tentativas de negociação se vê obrigada a recorrer em juízo para anulação do procedimento.

A NLLC não discrimina quais os tipos de rescisão se aplicam à determinada hipótese. Descreve, apenas, que as rescisões unilaterais (art. 138, I) não podem decorrer de condutas da Administração, ou seja, não se aplicam às hipóteses do §2º do art. 137. Portanto, as rescisões unilaterais aplicam-se apenas às hipóteses de inadimplemento em decorrência de conduta do particular, interesse público ou de caso fortuito ou força maior. Quando houver culpa da Administração, resta-lhe, portanto, proceder a rescisão consensual - art. 138, inciso II - ou arbitral/judicial - art. 138, inciso III (Di Pietro, 2023).

Não se verifica, portanto, divergências entre o novo normativo e o antigo, exceto pela inclusão na NLLC da possibilidade de rescisão por decisão arbitral: por meio de conciliação, mediação, ou comitê de resolução de disputas e arbitragem. Segundo Oliveira (2023), os meios

alternativos de resolução de controvérsias podem ser utilizados para dirimir conflitos oriundos de direitos patrimoniais disponíveis, tais como o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o inadimplemento de obrigações contratuais de qualquer das partes ou o cálculo de indenizações (conforme art. 151, §único, da L. 14.133/21).

A Tabela 2 a seguir descreve de forma resumida os tipos e motivações legais para as rescisões, seguindo a compatibilização entre as Leis 8.666/93 e L. 14.133/21 e a categorização de Justen Filho (2021) e Oliveira (2023) com adaptações:

Tabela 2

Classificação das motivações segundo Justen Filho (2021) e Oliveira (2023)

Fundamento legal (Lei 8.666/93)	Fundamento legal (Lei 8.666/93)	Motivação	Classificação das causas segundo Justen Filho (2021) e Oliveira (2023)
art. 78 - I e II	art. 137 – I	descumprir especificações da contratação	inadimplemento do particular
art. 78 - III e IV	art. 111 - § único, II	lentidão no cumprimento das especificações ou atraso no início da execução do objeto	inadimplemento do particular
art. 78 - V	-	paralisar o objeto sem justa causa e sem prévia comunicação à contratante	inadimplemento do particular
art. 78 - VI	-	subcontratar objeto quando proibido	inadimplemento do particular
art. 78 -VII	art. 137 – II	desatender determinações da Administração	inadimplemento do particular
art. 78 - VIII	-	cometer faltas reiteradas	inadimplemento do particular
art. 78 – IX	art. 137 – IV	decretar falência ou instaurar insolvência civil	inadimplemento do particular
art. 78 - X		dissolver a sociedade ou	inadimplemento do

		contratado falecer	particular
art. 78 - XI	art. 137 – III	alterar sociedade, modificar finalidade ou estrutura da empresa	inadimplemento do particular
art. 78 - XII	art. 137 – VIII	por razões de interesse público	inadimplemento independente das partes
art. 78 - XVIII	art. 137 – IX	contratar menor de idade em desacordo com a legislação (a L. 14133 adiciona, ainda, descumprimentos da reserva de cargos e de normas para pessoas com deficiência e reabilitados da previdência social)	inadimplemento do particular
art. 78 - XVII	art. 137 – V	ocorrência de caso fortuito ou de força maior	inadimplemento independente das partes
-	art. 137 – VI	atrasar a obtenção da licença ambiental ou não obtê-la ou alteração substancial do anteprojeto que dela resultar	inadimplemento do particular ou independente das partes
-	art. 137 – VII	atrasar a liberação das áreas sujeitas a desapropriação, a desocupação ou a servidão administrativa, ou não liberar	inadimplemento do particular ou independente das partes
art. 78 - XIII	art. 137 - §2º, I	suprimir o objeto além do limite	inadimplemento da Administração
art. 78 - XIV	art. 137 - §2º, II e III	suspender a execução do contrato (segundo a L. 8.666/93, por mais de 120 dias; na L. 14.133/21, o prazo foi reduzido para 3 meses ou 90 dias úteis intermitentes)	inadimplemento da Administração

art. 78 - XV	art. 137 - § 2º, IV	atrasar os pagamentos devidos (segundo a L. 8.666/93, por mais de 90 dias; na L. 14.133/21, o prazo foi reduzido para 2 meses)	inadimplemento da Administração
art. 78 - XVI	art. 137 - §2º, V	não liberar (ou atrasar liberação) área, local ou objeto	inadimplemento da Administração
art. 49, §2º	art. 147	ilegalidade no procedimento licitatório ou na execução do contrato	ilegalidade

2.5 REVISÃO DOS DADOS SOBRE RESCISÕES

A revisão da literatura revela uma escassez significativa de estudos empíricos focados especificamente no perfil das rescisões de contratos administrativos. Uma busca no Portal de Periódicos da Capes com os termos "rescisão", "extinção" e "contrato administrativo" retornou apenas 43 resultados, a maioria tratando de concessões, extinção de contratos de trabalho ou consultas jurídicas, não se aplicando diretamente ao objeto desta pesquisa. Essa lacuna acadêmica reforça a relevância e originalidade do presente estudo.

Motta (2020) ao analisar os custos dos pregões eletrônicos em hospitais da rede EBSEH, demonstrou que o valor de um procedimento licitatório é elevado (variando de R\$ 4 mil a R\$ 86 mil). Embora os valores não sejam diretamente transferíveis para o contexto do Ministério da Educação, a pesquisa evidencia o alto custo administrativo envolvido, indicando que uma rescisão anômala, ao demandar nova licitação, representa um significativo desperdício de recursos públicos. Fica evidente, mais uma vez, a importância de se entender as rescisões anômalas de forma que ações preventivas sejam propostas como estímulo à manutenção das avenças.

Os estudos de Santos e Chioato (2021) constituem uma exceção relevante ao cenário acadêmico observado. Seu estudo analisou as rescisões de contratos de mão de obra no Tribunal de Contas da União (TCU) entre 2009 e 2018. Os autores identificaram que a adoção de critérios mais rigorosos de habilitação e planejamento, induzidos pelo TCU, resultou em uma expressiva redução nas taxas de rescisão. Os autores constaram que em uma amostra de 231 contratos rescindidos, obtidos do extrato de rescisão do Diário Oficial da União, 60% foram por falhas do contratado, 33% foram amigáveis e 7% por outros motivos.

O estudo conclui que a inadimplência trabalhista foi um fator preponderante para as rescisões por culpa do contratado e destaca a importância do monitoramento e de modelagens inovadoras para mitigar problemas nas contratações. Os achados de Santos e Chioato (2021) são extremamente valiosos, pois oferecem um parâmetro metodológico e comparativo para a presente pesquisa, ainda que seu escopo esteja restrito a contratos de mão de obra exclusiva de apoio administrativo, vigilância e limpeza em um único órgão.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa adota uma abordagem quantitativa, alinhada ao pós-positivismo que pressupõe o conhecimento como construção fundamentada em evidências empíricas e análise racional. Sob esse paradigma, utilizam-se dados numéricos e métodos estatísticos para descrever objetivamente as características das rescisões contratuais do setor educacional do governo federal brasileiro (Creswell & Creswell, 2021).

Quanto aos objetivos, classifica-se como exploratório-descritiva (Gil, 2008). O caráter exploratório justifica-se pela escassez de estudos sistematizados sobre o tema, enquanto o descritivo manifesta-se na análise quantitativa do perfil dessas rupturas, buscando mapear sua frequência, causas e características principais.

A estratégia metodológica utilizada é a análise documental, tendo como fonte primária os registros oficiais dos extratos de formalização e rescisão de contratos Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, publicados no Diário Oficial da União (DOU). O recorte temporal - julho/2024 a julho/2025 - prioriza dados contemporâneos que refletem as atuais práticas de gestão sob a vigência do dualismo normativo.

Para a definição da amostra, optou-se pela utilização de conglomerados institucionais (Vergara, 2009), selecionando-se os órgãos vinculados ao Ministério da Educação (MEC). Essa abordagem é pertinente diante da complexidade de mapeamento de todos os entes federais de forma manual, visto que o Portal da Transparência não fornece os dados necessário à condução da pesquisa.

A escolha pelas Instituições Federais de Ensino (IFEs) como unidade de análise decorre não apenas da viabilidade metodológica, mas de sua crítica condição estrutural. Amaral (2008) demonstra que os IFEs possuem autonomia limitada por dependências orçamentárias e DIEESE (2024) aponta contradições que envolvem, ao mesmo tempo, a expansão de vagas e constantes reduções de recursos por aluno matriculado. Esse cenário pressiona os gestores do

segmento a desenvolverem estratégias de contratação que se adequem às limitações orçamentárias, o que pode acabar elevando os riscos de rescisões anômalas.

Para a coleta de dados relativos às rescisões, foi realizada pesquisa no portal "www.in.gov.br/consulta", aplicando-se filtros com as expressões "8.666" e "14.133", no período de Julho/2024 a Julho/2025. Os resultados foram refinados para incluir apenas os atos classificados como "Extratos de Rescisão" e que tivessem como organização principal o "Ministério da Educação". A busca retornou 230 registros baseados na Lei 8.666/93 e 257 na Lei 14.133/21.

Buscas adicionais com os termos "8666" e "14133" (sem pontos) foram realizadas, resultando em 14 registros apresentados, considerados insignificantes para alterar a amostra. Por se tratar de fonte pública e oficial, a base garante a confiabilidade, reprodutibilidade e a conformidade do estudo com princípios éticos da pesquisa científica.

Do universo de pesquisa obtido (486 registros), um total de 163 (33,5% do universo) foram desconsiderados pelas seguintes razões: 47 (28,8% dos registros excluídos) tratavam de rescisões atípicas de contratos firmados por tempo indeterminado com concessionárias de serviços públicos, sendo que as rescisões foram processadas com o objetivo de atender à Portaria SEGES que determinou a obrigação dos entes públicos adequarem a referida contratação à nova legislação; 41 (25,2%) não continham descrições suficientes para que o enquadramento legal fosse realizado; 18 (11%) tratavam de rescisões processadas pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares cujas Leis 8.666/93 e 14.133/21 não alcançam; 15 (9,2%) não tiveram os extratos de contrato localizados; 14 (8,6%) eram duplicidades; 6 (3,7%) tratavam de rescisão processada apenas a nível sistêmico para correção de problemas com empenhos; 6 (3,7%) registros continham conflitos nas legislações indicadas; 5 (3,1) formalizavam o término normal dos contratos, ou seja, o alcance dos objetivos contratados - conclusão do objeto ou exaurimento do prazo de prestação do serviço; 3 (1,8%) se referiam a acordo de cooperação; 3 (1,8%) não possuíam valor de contratação informado, fator que inviabilizaria a geração das estatísticas bivariadas pretendidas; 2 (1,2%) visavam retificar publicações anteriores; 2 (1,2%) eram contratações formalizadas por empenho e 1 (0,6%) teve sua publicação tornada sem efeito. Sendo assim, a amostra de pesquisa constituiu-se de 323 registros de rescisões.

Os extratos de rescisão permitiram a obtenção de informações relacionadas à identificação do órgão responsável pelo distrato, número do contrato, tipo de rescisão, motivação legal da rescisão, data do seu processamento, e CNPJ da contratada. Para obtenção de informações

relativas ao objeto e valor do contrato, foram realizadas buscas no mesmo portal, a partir dos CNPJs e dos números dos processos licitatórios com a filtragem de atos classificados como "extrato de contrato".

Para este artigo, optou-se por uma análise de caráter básico-descritivo, priorizando o foco em tendências gerais em detrimento de análises estatísticas inferenciais mais complexas. O processamento e a análise dos dados são feitos com o auxílio do Excel, de forma individual e bivariada, concentrando-se em estatística descritiva simples: frequências absolutas e relativas para as principais variáveis categóricas (tipo de rescisão, regime jurídico, motivação, faixa de valor e objeto contratado). As análises bivariadas envolvem o cruzamento de informações relativas à motivação vs. valor do contrato e motivação vs. objeto contratado.

Reconhece-se o recorte temporal (12 meses) e institucional (restrição aos órgãos do MEC) como limitação à profundidade analítica, ainda que sejam intencionais. Isto porquê o período escolhido reflete um "momento de aprendizado" da Administração, tendo em vista que a nova lei está em vigor há menos de 5 anos. Desta forma, entende-se que os padrões encontrados poderão sofrer alterações ao longo dos próximos anos a medida que os gestores públicos forem consolidando os os aprendizados obtidos pela experiência. Porém, ainda que apresente limitações, o estudo mantém sua relevância ao servir como base para futuras pesquisas.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A amostra final, após os critérios de exclusão aplicados, foi composta por 323 rescisões, abrangendo 90 órgãos do Executivo Federal vinculados ao Ministério da Educação. Observou-se uma significativa concentração do fenômeno, na qual 50% das rescisões originam-se de apenas 15 unidades gestoras, conforme ilustrado na Tabela 3:

Tabela 3

Incidência de rescisões por unidade gestora

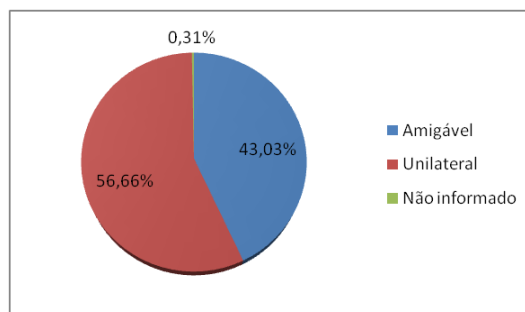
Unidade Gestora	Quantidade de rescisões	Quantidade acumulada	Percentual acumulado
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão	22	22	7%
Universidade Federal do Rio de Janeiro	15	37	11%

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará	13	50	15%
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte	13	63	20%
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí	12	75	23%
Universidade Tecnológica Federal do Paraná	12	87	27%
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina	11	98	30%
Fundação Universidade Federal do Pampa	11	109	34%
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo	9	118	37%
Fundação Universidade Federal do Maranhão	9	127	39%
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Mato Grosso do Sul	8	135	42%
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense	8	143	44%
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás	8	151	47%
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia	7	158	49%
Universidade Federal do Espírito Santo	5	163	50%
Total	163	-	-

A Figura 1 apresenta a distribuição das rescisões por tipo. Os dados revelam que a modalidade unilateral, ou seja, aquela decretada pela Administração Pública, prevaleceu no período, representando aproximadamente 57% do total de rupturas. As rescisões amigáveis (ou consensuais), correspondem a 43% dos casos. Apenas 1 registro não continha essa discriminação. É notável a ausência de rescisões judiciais ou arbitrais na amostra, indicando que os conflitos contratuais, neste contexto, foram resolvidos no âmbito administrativo, sem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário ou dos Tribunais Arbitrais.

Figura 1:

Participação das rescisões por tipo



Porém, ao comparar os regimes jurídicos, identificou-se uma nítida alteração de tendência. Sob a Lei nº 8.666/1993, as proporções de rescisões unilaterais e amigáveis mostravam-se equilibradas (50% para cada tipo). Sob a vigência da Lei nº 14.133/2021 observou-se um predomínio das rescisões unilaterais que alcançaram quase 64% dos distratos, contra 36% rescisões amigáveis, conforme se verifica na Tabela 4:

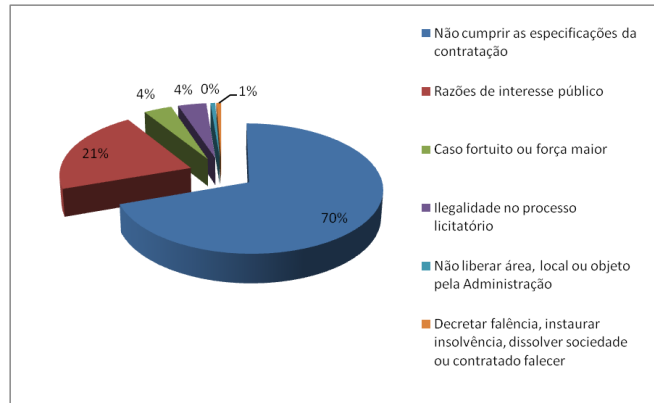
Tabela 4:

Participação das rescisões por tipo e por regime jurídico

GERAL			L. 14133			L. 8666		
Tipo de rescisão	Quantidade	%	Tipo de rescisão	Quantidade	%	Tipo de rescisão	Quantidade	%
Amigável	139	43,03%	Amigável	59	36,42%	Amigável	80	50,00%
Unilateral	183	56,66%	Unilateral	103	63,58%	Unilateral	80	50,00%
Não informado	1	0,31%						
Total	323	100%	Total	162	100,00%	Total	160	100,00%

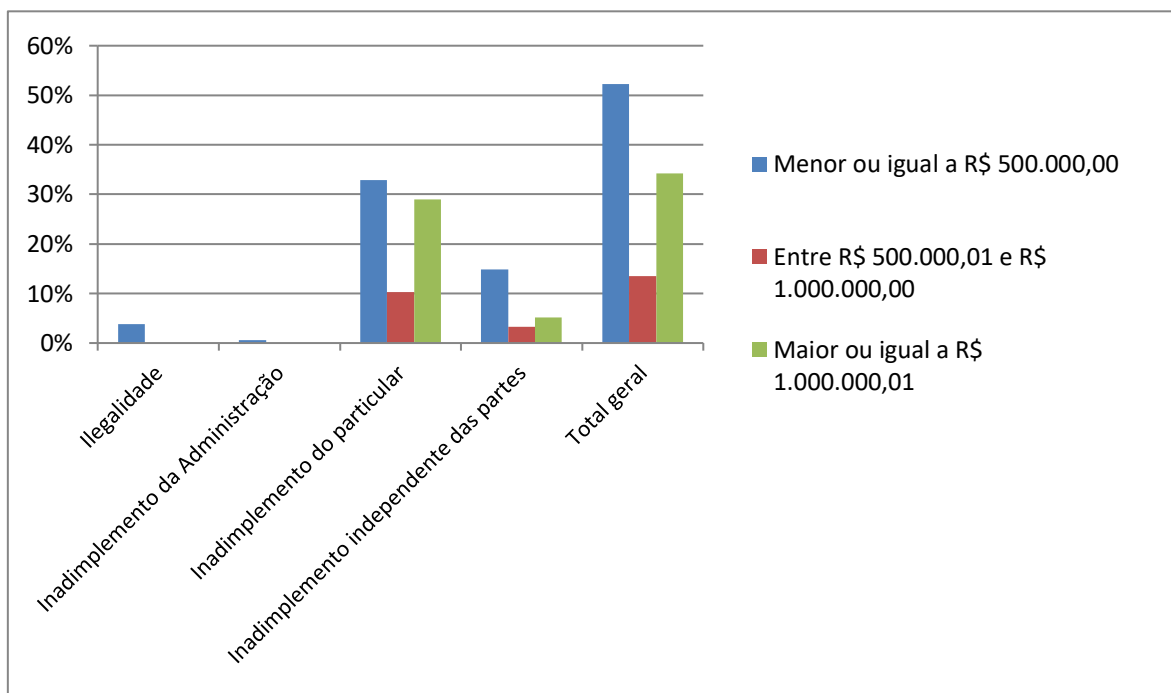
A análise da distribuição das causas, portanto, foi realizada considerando apenas os 155 registros que apresentavam motivação clara e adequada. O não cumprimento das especificações da contratação motivou 108 (70%) rescisões realizadas no período estudado, seguida por 33 (21%) rescisões realizadas por razões de interesse público, 6 (4%) por ilegalidade no processo licitatório, 6 (4%) caso fortuito ou força maior, 1 (1%) por não liberação da área pela Administração e 1 (1%) decorre da decretação de falência, insolvência, dissolução de sociedade ou falecimento do contratado, conforme se verifica na Figura 2.

Figura 2:
Distribuição das motivações legais



As análises bivariadas foram realizadas com base nas classificações de Justen Filho (2021) e Oliveira (2023) e demonstram a relação entre as motivações, o valor e objeto contratado, conforme se verifica nas Figuras 3 e 4, a seguir:

Figura 3:
Classificação das causas para rescisão x valor contratado



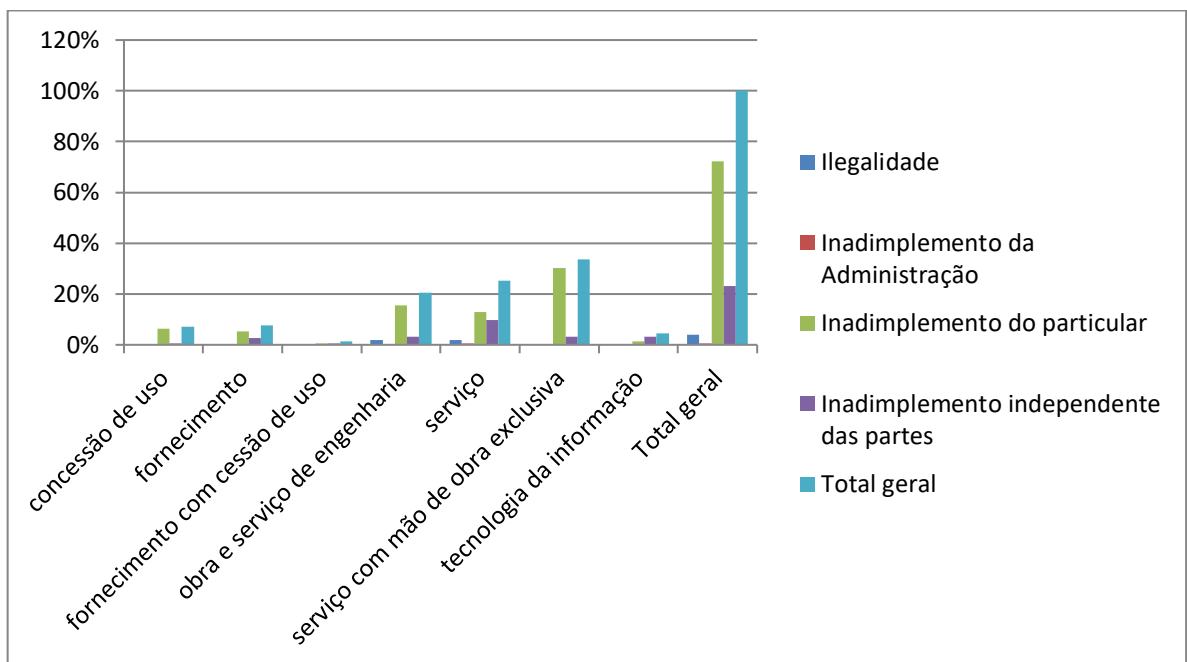
Desta forma, constatou-se que o inadimplemento contratual por parte das empresas foi a

causa preponderante, responsável por 72% (112) das rescisões válidas. Este tipo de rescisão concentrou-se nas faixas de contrato de menor valor (até R\$ 500 mil, 33%) e de maior valor (acima de R\$ 1 milhão, 29%). Em segundo lugar, figuraram as rescisões por motivos que independem da vontade das partes (como caso fortuito e interesse público), que totalizaram 23% dos casos e predominaram nos contratos de menor valor (até R\$ 500 mil).

Os dados que relacionam a motivação para rescisão e o objeto contratado demonstram que o inadimplemento do particular possui maior incidência nos contratos que envolvem mão de obra exclusiva, respondendo por 30% das rescisões com motivação válida (47 registros) e nos contratos de obras e serviços de engenharia com 15% de participação (24 registros), seguido pelos serviços com 13% de incidência (20 registros). Já as rescisões por fatores independentes das partes concentraram-se em contratos de serviços (10% dos registros). A Figura 4 sintetiza os resultados:

Figura 4:

Classificação das causas para rescisão x objeto contratado



5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A investigação das motivações por trás da mudança de cenário que envolve o aumento significativo das rescisões unilaterais com o advento da Nova Lei de Licitações foi limitada pela alta incidência de registros com motivação ausente, imprecisa ou inapropriada – um problema que atingiu quase metade das rescisões analisadas. Este achado evidencia um descumprimento do

princípio constitucional da transparência (e do art. 5º da Lei nº 14.133/2021) por parte dos gestores, dificultando o controle social e a avaliação da gestão pública.

Em linhas gerais, os resultados obtidos corroboram os achados de Santos e Chioato (2021), reforçando que a maioria das rescisões na administração pública federal decorre de falhas atribuíveis às empresas contratadas.

Este artigo inova ao demonstrar que o inadimplemento do particular tem maior incidência nos contratos com mão de obra exclusiva e de valores inferiores a R\$ 500 mil reais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As rescisões contratuais na administração pública representam um fenômeno crítico do ciclo das compras governamentais, frequentemente associadas a desperdícios de recursos, interrupção de serviços e potenciais litígios. No contexto do Ministério da Educação (MEC), compreender o perfil dessas rupturas mostrou-se imperativo para aprimorar a gestão de contratos, mitigando riscos potenciais que se originam da terceirização. Este estudo se propôs a investigar esse tema, fornecendo um diagnóstico inicial sobre as rescisões ocorridas durante um período singular de transição normativa.

A metodologia empregada baseou-se na análise documental de 354 extratos de rescisão publicados no Diário Oficial da União, submetidos a uma análise quantitativa descritiva. A opção por uma análise básica, focada em frequências e cruzamentos bivariado, mostrou-se adequada para mapear tendências gerais e estabelecer um diagnóstico inicial do fenômeno.

Quanto ao perfil das rescisões, os resultados demonstraram uma significativa concentração do fenômeno, onde metade das ocorrências se originou em apenas 15 das 90 unidades gestoras analisadas, o que sugere que fatores institucionais podem causar forte influência na estabilidade contratual.

Em relação aos tipos e motivações para a rescisão, a análise revelou um predomínio das rescisões unilaterais pela Administração (56%), com uma mudança de tendência marcante sob a vigência da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), onde essa modalidade passou a representar, aproximadamente, 64% dos casos. Contudo, a análise das causas específicas foi comprometida pela alta incidência de registros com motivação ausente ou imprecisa, um descumprimento claro do princípio da transparência.

De modo geral, o estudo concluiu que o perfil das rescisões no MEC no período analisado foi majoritariamente caracterizado por distratos unilaterais motivados por inadimplemento

contratual do particular, um achado que corrobora pesquisas anteriores em outros órgãos. A alteração no padrão de rescisões após a entrada em vigor da NLLC, com o aumento relativo das unilaterais, indica que a nova legislação impactou a dinâmica de ruptura dos contratos, embora as razões específicas para isso permaneçam em aberto devido às lacunas de transparência nos registros.

Para o aprofundamento desta pesquisa, sugere-se a realização de estudos que investiguem se inovações da nova lei estão, paradoxalmente, criando obstáculos práticos às contratações, elevando a taxa de rupturas unilaterais. Recomenda-se, adicionalmente, a realização de pesquisas com séries históricas maiores, que permitam comparar períodos pré e pós-vigência da NLLC, além de comparações inter-setoriais, a fim de verificar se os padrões identificados no MEC são recorrentes em outros ministérios ou se são específicos do contexto educacional.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Nelson Cardoso. **Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações.** Revista Avaliação. Sorocaba, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-40772008000300003>. Acesso em: 1 jul. 2025.
- BRASIL. Lei n. 14.133, de 31 de março de 2021. **Diário Oficial da União**, 01 de abril de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso em: 1 abr. 2024.
- BRASIL. Lei n. 8.666, de 20 de junho de 1993. **Diário Oficial da União**, 22 de junho de 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 3 jul. 2025.
- BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória n. 1.167, de 30 de março de 2023. **Diário Oficial da União**: Seção Edição extra, Brasília, 31 de março de 2023, ano 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1167.htm. Acesso em: 15 ago. 2025.
- CRESWELL, John W.; CRESWELL, J. David. **Projeto de Pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto.** 5 ed. Porto Alegre: Penso, 2021.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 36^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.
- DIEESE. **Financiamento das Universidades Federais no Brasil entre 2010 e 2022: uma abordagem preliminar.** Brasília, 2024. Disponível em:

<https://www.andes.org.br/diretorios/files/renata/2024/01/Dieese%20Estudo.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2025.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social (6a. ed.)**. 6ª ed. São Paulo, f. 109, 2008. 218 p.

GOVERNO FEDERAL. Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI). Portaria nº 1.769, de 25 de abril de 2023. Dispõe sobre o regime de transição de que trata o art. 191 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.. Diário Oficial da União: Seção 1, página 80, 27 abr. 2023. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=27/04/2023&jornal=515&pagina=190>. Acesso em: 18 jul. 2023.

GOVERNO FEDERAL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG). Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/midias/INn05de26de2017Hiperlink.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MOTTA, Carlos Vinícius de Souza. **Identificação dos custos administrativos dos processos de compras da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSERH**. Brasília, 2020 Trabalho de Conclusão de Curso (Gestão Pública) - Escola Nacional de Administração Pública. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/5133/1/Carlos%20Vinicius%20de%20Souza%20Motta.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2025.

OLIVEIRA, Rafael C. R. Extinção dos contratos administrativos:: causas e consequências. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 02, p. 705-728, 2023. Disponível em: DOI: 10.12957/rqi.2023.65488. Acesso em: 14 ago. 2025.

SANTOS, Franklin Brasil; CHIOATO, Tânia Lopes Pimenta. Rescisões contratuais antes e depois do Acórdão TCU 1214/13: possíveis efeitos da trajetória de controles na terceirização. **Revista do TCU**, Brasília, v. 148, p. 19 - 37, 2021. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1783>. Acesso em: 2 jul. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de gestão de riscos do TCU**. 2 ed. Tribunal de Contas da União, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), 2020.

TRIDAPALLI, Juarez Paulo; FERNANDES, Elton; MACHADO, Waltair Vieira. Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, MAR/ABR 2011. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6998/5558>. Acesso em: 13 abr. 2025.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

Considerações sobre a mediação: etapas, práticas e uso em contextos específicos

Considerations on Mediation: Stages, Practices, and Applications in Specific Contexts

Mauro Kiithi Arima Júnior¹

Resumo

O texto apresenta uma análise sistemática da mediação como método de resolução de conflitos, estruturada em quatro partes principais. Inicialmente, aborda-se o conceito de mediação, destacando suas características de solução alternativa, pacífica, consensual e autocompositiva, fundamentada na autonomia das partes e na facilitação imparcial do mediador. Em seguida, são detalhados os princípios que regem a mediação, incluindo imparcialidade, isonomia, oralidade, informalidade, confidencialidade e boa-fé, com ênfase na legislação brasileira, especialmente na Lei nº 13.140/2015, que regula esses aspectos e estabelece critérios de impedimento e suspeição do mediador. Na terceira parte, o texto descreve as etapas do procedimento de mediação, desde a sessão de abertura até a elaboração do acordo, ressaltando o protagonismo das partes e a importância da escuta ativa, do reconhecimento emocional e da construção conjunta de soluções. Na parte final, são tratados alguns aspectos da mediação em ambientes específicos. A organização do conteúdo visa oferecer uma compreensão abrangente e estruturada do tema, facilitando a assimilação dos conceitos e procedimentos essenciais à prática mediadora.

Palavras-chave: Mediação; Solução Alternativa de Conflitos; Autocomposição; Lei nº 13.140/2015

Abstract

The text presents a systematic analysis of mediation as a method of conflict resolution, structured into three main parts. Initially, it addresses the concept of mediation, highlighting its characteristics as an alternative, peaceful, consensual, and self-compositive solution, based on the autonomy of the parties and the impartial facilitation by the mediator. Next, it details the principles governing mediation, including impartiality, equality, orality, informality, confidentiality, and good faith, with an emphasis on Brazilian legislation, especially Law No. 13.140/2015, which regulates these aspects and establishes criteria for mediator disqualification and suspicion. In the third part, the text describes the stages of the mediation procedure, from the opening session to the drafting of the agreement, emphasizing the protagonism of the parties and the importance of active listening, emotional recognition, and joint solution-building. In the final part, the text addresses some aspects of the mediation in specific environments. The

¹ Doutor e Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo. Advogado. Pesquisador do Centro de Geoeconomia da Fundação Getúlio Vargas. Assessor Especial da área internacional do Governo do Estado de São Paulo.

organization of the content aims to provide a comprehensive and structured understanding of the topic, facilitating the assimilation of essential concepts and procedures for mediating practice.

Keywords: Mediation; Alternative Dispute Settlement; Law 13.140/2015

1. Introdução

A mediação é uma forma de solução de conflitos que tem recebido destaque nos últimos anos. Se comparada com o processo judicial, a mediação apresenta vantagens em termos de eficiência, custo e preservação das relações entre as partes envolvidas.

A mediação caracteriza-se pela economia de tempo e recursos se comparada com o processo judicial típico. Este, em regra, não é gratuito. A complexidade e a duração do processo, portanto, são refletidos no custo pago pelas partes, incluindo as despesas com os advogados, os quais são essenciais nos processos judiciais. Outra vantagem evidente da mediação se comparada com o processo judicial é sua capacidade de preservar a relação entre as partes. Em regra, o processo judicial provoca grande desgaste na relação entre as partes. A carga emocional envolvida no processo judicial costuma ser muito grande. O desenrolar do processo tende a aumentar os sentimentos negativos entre as partes, pois a característica adversarial aguça a perspectiva de confronto entre as partes. A mediação, por sua vez, por não ter características adversariais e buscar sempre o diálogo e o consenso, tem efeito oposto na relação entre as partes. Estas, inicialmente antagônicas, podem terminar o processo de mediação reaproximas e até reconciliadas.

Enquanto o processo judicial deve cumprir ritos e etapas legalmente previstos, a mediação é flexível e, por isso, possibilita o uso da criatividade pelas partes e pelo mediador na busca da solução consensual do conflito.

Diferentemente da arbitragem e do processo judicial, a mediação é um procedimento que não é baseado na aplicação do direito. Verifica-se, pelo trabalho do mediador nas diversas fases do procedimento, que sua formação deve contemplar uma série de recursos que auxiliam a compreensão dos conflitos humanos e de suas peculiaridades jurídicas, sociais e psicológicas.

Dessa forma, profissionais de diversas áreas podem atuar como mediadores (principalmente extrajudiciais). Indivíduos com formação em psicologia, serviço social, pedagogia, ciências sociais tem potencial para serem excelentes mediadores.

A demanda por mediação tem sido cada vez mais frequente nos mais diversos ambientes sociais. Essa pluralidade de demandas, por sua vez, favorece que pessoas das mais diferentes formações possam exercer a mediação, desde que combinem suas formações gerais com treinamento específico para desempenharem o papel de mediador.

O ambiente escolar, por exemplo, tem conflitos muito específicos, relacionados aos atritos entre docentes e alunos e aos desentendimentos entre os discentes. Esses conflitos, por sua vez, embora se manifestem em ambiente educacional, podem decorrer de problemas familiares arraigados e de dificuldades vivenciadas pelos alunos em outros contextos. Nesses casos, talvez a mediação executada por um profissional da educação talvez seja o mecanismo mais eficiente de solução do conflito.

O mesmo raciocínio pode ser aplicado a outros ambientes sociais como, por exemplo, hospitais, empresas, administração pública. Em todos esses locais há conflitos, e talvez a melhor forma de os mediar seja por meio da atuação de uma pessoa familiarizada com os ambientes.

O presente artigo busca oferecer uma análise sistemática da mediação como método de resolução de conflitos, dividida em quatro partes principais. Na primeira parte, explica-se, brevemente, o conceito de mediação, com ênfase em suas características de solução alternativa, pacífica, consensual e autocompositiva, fundamentada na autonomia das partes e na facilitação imparcial do mediador. A segunda parte detalha os princípios regentes da mediação, incluindo imparcialidade, isonomia, oralidade, informalidade, confidencialidade e boa-fé. A base da explicação é a legislação brasileira sobre mediação, especialmente a Lei nº 13.140/2015. Na parte três, o texto analisa as etapas do procedimento de mediação, da sessão de abertura até a elaboração do acordo, ressaltando o protagonismo das partes e a importância da escuta ativa, do reconhecimento emocional e da construção conjunta de soluções. A parte final é dedicada a análise da mediação em dois contextos específicos: escolar e familiar.

2. A mediação no Brasil

A mediação consiste em forma de solução alternativa e pacífica de conflitos. Ela é alternativa em relação ao processo judicial, que é o procedimento comum de solução de conflitos desde a formação do Estado moderno (Arima Jr, 2025). É pacífica por duas razões: não implica o uso da força pelas partes, nem requer um procedimento adversarial, em que as partes são instadas a se confrontar ainda que verbalmente.

Adicionalmente, a mediação pode ser considerada uma forma consensual e autocompositiva de solução de conflitos. Em outros termos, significa que a solução derivada da mediação decorre do acordo (consenso) entre as partes. O mediador, portanto, não decide no lugar das partes (como ocorre nos procedimentos jurisdicionais), mas apenas facilita o entendimento entre elas. A autocomposição indica que as partes devem construir, conjuntamente, a solução. Requer-se, portanto, intenção positiva e esforço para se chegar ao resultado mutuamente satisfatório.

Em 2015, o legislador brasileiro aprovou a regulação para a mediação judicial e extrajudicial. Os princípios presentes na regulação devem perpassar todas as fases da mediação. A Lei 13140/2015 (Brasil, 2015) prevê os seguintes princípios em seu art. 2º:

- I** - imparcialidade do mediador;
- II** - isonomia entre as partes;
- III** - oralidade;
- IV** - informalidade;
- V** - autonomia da vontade das partes;
- VI** - busca do consenso;
- VII** - confidencialidade;
- VIII** - boa-fé.

A imparcialidade do mediador refere-se à equidistância do mediador em relação às partes conflitantes. A função de mediador pressupõe que ele não tenha relação de proximidade com nenhuma das partes em conflito, sob pena de vício em sua atuação. A lei de mediação busca referência no Código de Processo Civil para determinar se o mediador carece de parcialidade. São as hipóteses de impedimento e de suspeição

de juízes previstas nos art. 144 e 145 do Código de Processo Civil (CPC). Dessa forma, aplica-se ao mediador as mesmas causas de impedimento e de suspeição estipuladas para o magistrado.

Segundo o art. 144 do CPC (BRASIL, 2015), o juiz está impedido de atuar em processos:

- I - em que interveio como mandatário da parte, oficiou como perito, funcionou como membro do Ministério Público ou prestou depoimento como testemunha;
- II - de que conheceu em outro grau de jurisdição, tendo proferido decisão;
- III - quando nele estiver postulando, como defensor público, advogado ou membro do Ministério Público, seu cônjuge ou companheiro, ou qualquer parente, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, inclusive;
- IV - quando for parte no processo ele próprio, seu cônjuge ou companheiro, ou parente, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, inclusive;
- V - quando for sócio ou membro de direção ou de administração de pessoa jurídica parte no processo;
- VI - quando for herdeiro presuntivo, donatário ou empregador de qualquer das partes;
- VII - em que figure como parte instituição de ensino com a qual tenha relação de emprego ou decorrente de contrato de prestação de serviços;
- VIII - em que figure como parte cliente do escritório de advocacia de seu cônjuge, companheiro ou parente, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, inclusive, mesmo que patrocinado por advogado de outro escritório;
- IX - quando promover ação contra a parte ou seu advogado (Adaptado de BRASIL, 2015).

Para que se aplique o dispositivo à mediação, basta trocar o termo juiz por mediador e compreender que os processos mencionados nos incisos contemplam também os procedimentos de mediação. Dessa forma, não pode ser mediador aquele que é cônjuge ou parente de uma das partes (inciso IV), ou aquele que é sócio (inciso V) ou herdeiro de uma das partes (inciso VI).

Outros casos previstos nos incisos são mais difíceis de ocorrer no âmbito da mediação, pois são derivados do processo judicial. Por exemplo, os incisos II e III foram delineados para processos judiciais, embora possam ser vislumbradas situações em que ocorrem também em procedimentos de mediação.

As hipóteses de suspeição estão previstas no art. 145 do CPC. Há suspeição do magistrado (e, por consequência, o mediador) (BRASIL, 2015):

- I - amigo íntimo ou inimigo de qualquer das partes ou de seus advogados;
- II - que receber presentes de pessoas que tiverem interesse na causa antes ou depois de iniciado o processo, que aconselhar alguma das partes acerca do objeto da causa ou que subministrar meios para atender às despesas do litígio;
- III - quando qualquer das partes for sua credora ou devedora, de seu cônjuge ou companheiro ou de parentes destes, em linha reta até o terceiro grau, inclusive; IV - interessado no julgamento do processo em favor de qualquer das partes.

As hipóteses de suspeição são plenamente aplicáveis aos mediadores, mesmo que o legislador as tenha para o juiz de direito que atua no processo judicial. Tanto o impedimento quanto a suspeição buscam resguardar a imparcialidade do mediador no procedimento. Ainda que não seja o mediador que decidirá o conflito, é relevante que ele permaneça equidistante das partes, a fim de desempenhar corretamente suas atividades.

A isonomia entre as partes, por sua vez, significa que elas devem ser tratadas de maneira igualitária, sem privilégios ou prerrogativas parciais. A isonomia é relevante para que o mediador tenha a plena confiança das partes. Esta, por sua vez, é pressuposto para que se alcance solução consensual ao final da mediação. O princípio da isonomia é a base dos ordenamentos jurídicos contemporâneos. A isonomia consiste na ideia da igualdade formal ou igualdade perante a lei. Não se trata, portanto, de igualdade de fato ou igualdade material. Sua origem remonta ao pensamento filosófico e político grego, embora o sentido em que é usado na atualidade seja derivado das revoluções liberais dos séculos 18 e 19, com especial destaque para Revolução Francesa.

No ordenamento jurídico brasileiro, o princípio está previsto no caput do art. 5 da Constituição Federal, dispositivo central na Carta Magna e que enumera os direitos e garantias individuais. O inciso I do art. 139 do Código de Processo Civil (CPC) desenvolve o princípio da igualdade para o âmbito do processo judicial e para a forma de tratamento que o magistrado deve dispensar às partes.

A oralidade e a informalidade são características importantes da mediação, pois a diferenciam do processo judicial, cuja forma, por vezes, é mais relevante do que o conteúdo. A oralidade e a informalidade, adicionalmente, possibilitam que o procedimento de mediação ocorra de maneira mais rápida e simples do que o processo judicial. Essas características possibilitam a solução do conflito com menor custo financeiro e desgaste emocional para as partes.

O princípio da oralidade está presente também em processos que, conforme entendimento do legislador, devem ser caracterizados pela celeridade, como, por exemplo, o processo trabalhista.

A autonomia da vontade das partes, preceito comumente verificado no direito contratual, garante a autocomposição e a solução consensual. Essa autonomia da vontade perpassa todo procedimento de mediação e é a base para solução final. A autonomia da vontade indica que as partes participam do procedimento porque assim desejam, conforme previsto no §2 do art. 2 da Lei 13.140/2015. Indica, igualmente, a liberdade para encontrarem sugestões mutuamente satisfatória.

Uma das virtudes da mediação como forma de solução de conflitos é a possibilidade de as partes alcançarem criativamente acordos e soluções originais e mutuamente satisfatórias acerca de direitos disponíveis ou direitos indisponíveis transacionáveis (art. 3 da Lei 13.140/2015). Na verdade, é importante o mediador e as partes fazerem uso da criatividade para solucionarem o problema. Considerando que o procedimento não é limitado à simples aplicação da lei, como é o caso do processo judicial, as partes podem buscar soluções não padronizadas e que atentem para os detalhes dos interesses e sentimentos das partes.

Diretamente relacionado ao princípio da autonomia da vontade está a busca do consenso, que é o objetivo principal do processo de mediação, consoante expresso no parágrafo único do art. 1 da Lei 13140/2015. Na mediação, portanto, a solução não é jurisdicional e heterocompositiva, derivada da apreciação do terceiro imparcial. Ela emana do acordo entre as partes e, por isso, implica certa dose negociação no processo. A responsabilidade pela decisão final é das partes, assim como eventual frustração nas negociações que resultem no não entendimento.

A prevalência do consenso é um dos aspectos mais relevantes nas diferenças entre a mediação e o processo judicial. Na mediação, não há parte vitoriosa e parte

sucumbente. O papel do mediador, portanto, não é declarar quem tem a razão no conflito, mas, sim, viabilizar o entendimento entre as partes.

A confidencialidade é importante para garantir a proteção da intimidade das partes e para que estas tenham plena liberdade para expressar suas posições. Com muita frequência, a mediação trata de casos de direito de família, estreitamente relacionados à intimidade das partes. Para preservar essa esfera íntima, a regra é que a mediação ocorra sob sigilo, embora as partes, com base na autonomia da vontade, possam decidir pela publicidade do procedimento.

A mediação é um procedimento baseado na confiança entre as partes. Para que possa se desenvolver de maneira adequada e alcançar resultados, a boa-fé é fundamental e deve perpassar todo o procedimento. A intenção de enganar, de ludibriar e de obter vantagens indevidas vicia o procedimento e impossibilita a obtenção de solução mutuamente satisfatória.

3. Etapas da Mediação

Na prática, a mediação é um processo único e contínuo, em que as partes e o mediador interagem com finalidade de alcançar uma solução mutuamente satisfatória para um problema. A divisão da mediação em etapas, portanto, é meramente didática e serve para compreender melhor o papel de cada um dos atores no decorrer do procedimento.

Uma das formas mais comuns de dividir as etapas da mediação, conforme publicação do Conselho Nacional de Justiça (2016), é a seguinte:

- a) início da mediação (sessão de abertura), b) reunião de informações ou exposição de razões pelas partes, c) identificação de questões, interesses e sentimentos, d) esclarecimento das controvérsias e dos interesses, e) resolução de questões.

O início da mediação é a fase em que o mediador apresenta-se às partes (fala seu nome, ocupação e outras informações pessoais que achar pertinentes), esclarece como prefere ser chamado durante o processo, faz curta explicação do que constitui a mediação, assim como explica quais são suas fases e quais são as garantias das

partes. O mediador, nessa fase, pode explicar seu papel com base nos princípios previsto nos artigos da Lei 13140/2015, assim como pode diferenciar a mediação de outros processos de solução de controvérsias, especialmente o processo judicial.

Nessa sessão inaugural, o mediador deve perguntar às partes elementos básicos para condução do procedimento. Deve, por exemplo, perguntar como as partes preferem ser chamadas e estabelecer um tom apropriado para a resolução de disputas, que não deve ser caracterizado pela formalidade e pela solenidade comuns aos processos judiciais.

Na sessão de abertura, portanto, o mediador deve fazer um conjunto de esclarecimentos sobre a mediação e as partes podem tirar dúvidas a respeito do procedimento. Nessa fase, o mediador tem a palavra quase que o todo o tempo. A fim de amenizar o ambiente de tensão, o mediador pode iniciar a sessão com uma apresentação geral dos envolvidos e uma conversa informal sobre assuntos gerais, desvinculados do conflito em questão. Alguns dos pontos que devem ser esclarecidos exaustivamente durante a abertura: diferenciação entre mediação e processo judicial; diferença de atuação entre mediador e juiz; necessidade de respeito aos turnos de fala; necessidade de busca conjunta de soluções.

A comunicação do mediador deve ser direta e precisa, sem a adoção de rebuscamento e excessos técnicos, como ocorre no Judiciário. A linguagem corporal do mediador, por sua vez, deve transmitir serenidade e objetividade para a condução dos trabalhos, a fim de que seja criado um ambiente de diálogo amistoso e confiável. Na etapa de reunião de informações ou de exposição de razões pelas partes, estas expõem suas perspectivas e elaboram suas narrativas sobre os fatos, com a possibilidade de apresentarem documentos comprobatórios de fatos que alegam.

O mediador deve escutar ativamente as perspectivas das partes. É importante que o mediador peça informações adicionais (escuta ativa) sobre fatos e esclarecimentos sobre pontos obscuros. Os questionamentos do mediador, por vezes, permitem a alteração da própria versão das partes, as quais podem refinar suas perceptivas durante o procedimento.

Na reunião de informações ou exposição de razões pelas partes, estas passam a ter a palavra, a fim de oferecerem suas perspectivas dos fatos. Nessa fase, é importante que as partes respeitem os momentos delimitados de fala. As interrupções

constantes podem comprometer todo o procedimento, pois podem causar uma escalada de antagonismo verbal entre as partes. Após a manifestação das partes, o mediador geralmente faz um resumo dos fatos relatados, tentando empregar uma perspectiva neutra no seu relato.

A terceira etapa pode ser qualificada como a de identificação de questões, interesses e sentimentos. Durante essa fase, o mediador elabora um resumo do conflito utilizando linguagem positiva e neutra. Essa reconstituição dos elementos do conflito por terceira parte, possibilita a apresentação de uma primeira perspectiva desvinculada das emoções e enviesamentos naturais das partes em conflito

Há expressivo valor no resumo elaborado pelo mediador, pois, por meio dele, as partes se certificam de que são ouvidas e compreendidas pelo mediador, que deve inclusive atentar para os sentimentos envolvidos no conflito. Além disso, o resumo feito pelo mediador ordena a discussão de maneira racional e recapitula tudo que foi exposto até o momento (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016).

É muito relevante que o mediador identifique os sentimentos envolvidos no conflito e compreenda a manifestação das partes em coerência com seus sentimentos latentes. Por exemplo, nas mediações caracterizadas pela hierarquia entre as partes (patrão e empregado, por exemplo), existe, geralmente, o temor da parte hierarquicamente inferior manifestar juízos negativos e cobranças em relação à parte superior. Ainda que o vínculo hierárquico tenha sido formalmente rompido, ainda persiste o sentimento de respeito reverencial por parte do ex-subordinado.

Acerca dos sentimentos, o Manual de Mediação (CNJ, 2016, p. 182), explica o seguinte:

Em todo o processo de mediação, diversos sentimentos irão ser manifestados: ressentimento, ódio, frustração, inveja, ciúmes, medo, mágoa, amor, entre outros. Nesse caso, o mediador deve identificar os sentimentos para que a parte sinta-se adequadamente ouvida e compreendida. Importante também ressaltar que uma técnica frequentemente utilizada em processos autocompositivos consiste na validação de sentimentos. Ao validar sentimentos o mediador indica, em um tom normalizador, às partes, que identificou o sentimento gerado pelo conflito.

Os sentimentos permeiam o conflito e, principalmente, as questões controversas. Os interesses são aspectos concretos que, nas situações de conflito,

podem ser mais ou menos divergentes. Muitas vezes essas diferenças entre sentimentos, interesses e questões conflitivas não são muito claras para as partes. Nesse caso, o mediador tem um papel importante de organizar o pensamento e esclarecer o que pode ser realmente resolvido na mediação.

O esclarecimento das controvérsias e dos interesses ocorre na quarta etapa. Nessa fase, com apoio em técnicas específicas, o mediador faz diversas perguntas para as partes, na busca da elucidação dos pontos controversos. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016).

Nem sempre os pontos controversos do conflito estão igualmente claros para as partes e para o mediador. Este deve assegurar a clareza da demanda e a plena compreensão desta pelas partes, as quais, por vezes, podem estar vivenciando um pseudo-conflito, caracterizado pelas dificuldades de comunicação.

As questões principais são abordadas na quinta etapa. Nesse momento, direciona-se o procedimento para o foco do problema e para eventual solução. O mediador pode, nessa etapa, direcionar as partes a pensarem em possíveis soluções. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016). O mediador, entretanto, não pode sugerir ou, muito menos, impor soluções.

Na etapa final, o mediador e as partes farão testes racionais sobre a solução alcançada. Uma vez alcançada uma solução satisfatória, as partes podem, se assim desejarem, elaborar um acordo escrito. Em caso de impasse, revisam-se os pontos controversos e decide-se sobre os próximos passos. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016).

Na fase de esclarecimento das controvérsias e dos interesses, assim como na fase derradeira de resolução de questões, o mediador pode interferir a fim deixar claro o que, de fato, pode ser solucionado pela mediação e o que precisará de outras formas de tratamento. As partes devem ter uma postura ativa e construtiva, a fim de indicarem possíveis soluções e rejeitar, claramente, aqueles caminhos que não forem viáveis. O mediador, por sua vez, buscará esmiuçar e testar racionalmente essas soluções aventadas pelas partes.

Diferentemente do processo judicial, a mediação é um procedimento de solução de conflitos em que as partes são as protagonistas. Esse protagonismo pode ser observado em diversas partes da Lei 13140/2015. No art. 1º, por exemplo,

determina que as partes devem escolher o mediador, o qual as auxiliará a alcançar uma solução para o conflito. O art. 5.º, por sua vez, enumera a autonomia das partes como um dos princípios do processo de mediação.

Na mediação extrajudicial, a iniciativa das partes é fundamental para instauração do procedimento. O convite à mediação deve ser expressamente aceito pela outra parte.

A vontade das partes também pode constar de disposição contratual, a qual, conforme o art. 22 da Lei 13140/2015, deverá especificar:

- I - prazo mínimo e máximo para a realização da primeira reunião de mediação, contado a partir da data de recebimento do convite;
- II - local da primeira reunião de mediação;
- III - critérios de escolha do mediador ou equipe de mediação;
- IV - penalidade em caso de não comparecimento da parte convidada à primeira reunião de mediação (BRASIL, 2015).

A divisão da mediação em etapas é meramente didática. Por vezes, a boa mediação ocorre de maneira orgânica, sem que seja possível discernir claramente as etapas acima explicadas. Essa organicidade não compromete o resultado do processo e, por vezes, indica que o procedimento fluiu de maneira adequada e satisfatória para as partes.

4. Mediação em ambientes específicos

Nos itens a seguir, serão analisados dois contextos específicos de mediação: o escolar e o familiar. A mediação nesses dois contextos tem grande importância no Brasil. São cada vez mais frequentes os conflitos que são resolvidos pela mediação nesses dois contextos, pois ambos se caracterizam pela existência de fortes vínculos entre as partes em conflito e pela necessidade de manutenção dos vínculos após a solução do problema.

4.1. Mediação no ambiente escolar

A mediação escolar consiste em instrumento cada vez mais utilizado para a resolução de conflitos no ambiente educacional, pois busca a promoção do diálogo e

da cooperação entre as partes envolvidas, com resultados positivos para o aprendizado de crianças e adolescentes.

Diferentemente dos métodos tradicionais de solução de conflitos, que frequentemente se baseiam na aplicação de punições, a mediação busca transformar o ambiente escolar por meio da construção coletiva de relações respeitadas e colaborativas, envolvendo todos os atores da comunidade escolar: docentes, estudantes e funcionários.

A literatura especializada tem demonstrado que a mediação pode ser instrumento importante para reduzir conflitos, melhorar o ambiente de aprendizado e desenvolver habilidades socioemocionais dos alunos (Morrison, 2015; Deutsch & Coleman, 2016). A mediação, portanto, além de solucionar problemas cotidianos na instituição, pode passar a integrar o conjunto de instrumentos pedagógicos oferecidos pela escola para formação do aluno como cidadão e indivíduo atuante na sociedade.

O mediador, por sua vez, atua como facilitador qualificado da comunicação entre as partes. Ele deve incentivá-las a expor seus pontos de vista, a ouvir o outro e a buscar um entendimento comum. A forma de abordar o problema deve, mediante diálogo contínuo, remontar às causas primárias do conflito.

A mediação promove habilidades importantes, como a escuta ativa, o respeito aos turnos de fala, o uso da linguagem moderada e cortês e a empatia, contribuindo para o desenvolvimento de uma cultura de paz dentro das escolas (Santos & Dias, 2018).

Essa cultura de paz, por sua vez, tem desdobramentos na comunidade circundante, que se beneficia de externalidades positivas geradas no ambiente escolar. Dessa forma, em vez de o ambiente violento da comunidade se reproduzir nas relações sociais da escola, o ambiente pacífico, construtivo e dialogado pode extravasar os muros escolares e levar essa cultura para seu entorno geográfico (a rua, o quarteirão e o bairro onde se localiza a escola).

Em vez de se focar na punição, a mediação ajuda os alunos a compreenderem as causas do conflito e a encontrarem soluções que considerem os interesses de todos os envolvidos, o que é essencial para a criação de um ambiente escolar mais saudável e cooperativo (Carroll, 2016). A cultura do diálogo, ao ser incorporada por indivíduos que circulam pelas diversas esferas sociais constitutivas do entorno

geográfico da escola, é disseminada pela comunidade, que pode passar a administrar seus conflitos, problemas e desafios de forma cooperativa.

Como se observa, o uso da mediação escolar gera um conjunto de benefícios, tanto para os alunos quanto para os educadores, funcionários e membros da comunidade. Os benefícios extrapolam a simples resolução de conflitos. Abaixo enumeram-se alguns desses benefícios:

- **Formação de habilidades socioemocionais:** a mediação pode desenvolver competências emocionais e sociais importantes, tais como o controle emocional, a comunicação clara, a tolerância e a disposição para negociação e para a resolução pacífica de problemas (Santos e Dias, 2018). Essas habilidades são relevantes em outros contextos da vida das pessoas.
- **Empoderamento dos estudantes:** o processo de mediação oferece aos alunos a oportunidade de participar ativamente da gestão/solução de seus próprios conflitos. O exercício dessa tarefa promove o senso de responsabilidade e autonomia (Farrington, 2020), com desdobramentos positivos para a formação social do aluno.
- **Melhoria do ambiente escolar:** a mediação pode contribuir para a criação de ambiente acolhedor para os alunos e professoras, com impactos positivos para o desempenho acadêmico (Deutsch e Coleman, 2016).
- **Mitigação da violência e do bullying:** o processo de mediação pode auxiliar a reduzir os casos de violência em ambiente escolar, incluindo situações de bullying (Morrison, 2015). A oferta de espaço para que os alunos expressem suas preocupações e ouçam uns aos outros ajuda a criar um ambiente menos propenso a conflitos violentos.
- **Redução de problemas disciplinares:** em vez de adotar abordagem punitiva, destinada à repressão do comportamento sem abordar suas causas, a mediação possibilita a solução baseada no diálogo e na reparação do dano causado. A abordagem dialogada tem efeitos educativos, pois previne a reincidência de atos de indisciplina e favorece a construção de uma escola e de uma comunidade pacífica e coesa (Cunha, 2019).
- **Melhoria do desempenho acadêmico:** a mediação pode contribuir para o aumento do diálogo e para o desenvolvimento do poder de raciocínio e de

argumentação dos alunos, habilidades importantes em diversas disciplinas acadêmicas obrigatórias. Por consequência, a tendência é que a rotinização da prática da mediação tenha efeitos positivos sobre o desempenho escolar do aluno.

A mediação escolar apresenta inúmeros benefícios, mas sua implementação enfrenta importantes desafios. Um dos principais é a necessidade de formação adequada para mediadores. Como ressaltamos, o mediador deve ter, primeiramente, uma formação geral e básica, que contemple técnicas de negociação e de psicologia. Adicionalmente, para o caso do ambiente escolar, é relevante que o mediador esteja familiarizado com o ambiente de ensino e com as características específicas da escola em que atuará.

Como ressalta Cunha (2019), os mediadores devem ser formados para trabalhar de maneira isenta e para lidar com a complexidade dos conflitos que emergem do ambiente escolar. Em outros termos, é recomendável que o mediador tenha uma preparação e alguma experiência específica na administração de conflitos dessa natureza. Além disso, é fundamental que toda a comunidade escolar (gestores, professores, alunos e pais) esteja envolvida e compreenda os objetivos e os benefícios da mediação.

Desafio adicional refere-se à superação da resistência de alguns membros da comunidade escolar em relação ao uso da mediação como prática estruturada. Morrison (2015) explica que a aceitação da mediação como instrumento de resolução de conflitos no ambiente escolar pode se deparar com resistências decorrentes de concepções tradicionalistas que valorizam soluções punitivas para atos de indisciplina. Por isso, além de aspectos técnicos acerca da mediação, recomenda-se um processo de sensibilização da comunidade, para que a mediação seja vista como abordagem positiva e superior às abordagens punitivas tradicionais.

4.2. Mediação em Conflitos de Família

A mediação em conflitos familiares é uma das mais frequentes na sociedade brasileira. A história institucional da mediação no Brasil confunde-se com a solução alternativa de conflitos familiares, como se verifica nas ações dos Tribunais estaduais e nas normas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Juridicamente, as relações familiares são reguladas pelas disposições do Código Civil (art. 1.511 a 1.783) (Brasil, 2002). São essas disposições que regulam aspectos elementares da vida familiar, como casamento, divórcio, guarda de filhos, responsabilidade parental.

A complexidade das relações familiares, no entanto, extrapola os limites dos artigos do CC. Muitas das questões concernentes aos conflitos familiares não podem ser solucionadas por meio da aplicação fria da lei, pois concerne a aspectos emocionais e a uma trajetória conjunta construída pelos membros da família.

Sobre a complexidade dos conflitos familiares, Brandt e Brandt Júnior (2018) afirmam:

Os conflitos familiares são tratados como complexos, tendo em vista a relação afetiva existente entre as partes. Dessa forma, faz-se necessário encontrar maneiras adequadas para as resoluções desses conflitos, em específico a mediação, que ajuda a acabar com a controvérsia e permite, assim, o retorno do convívio familiar.

Os autores explicam que um dos aspectos que tornam os conflitos familiares complexos é a existência de fortes laços emocionais entre as partes. Adicionalmente, as partes não podem simplesmente cortar esses laços após a solução do conflito, pois suas vidas continuam relacionadas, seja pela sobrevivência de um passado compartilhado ou pela existência de filhos ou parentes comuns.

Os autores Brandt e Brandt Júnior (2018) adicionam:

Os conflitos familiares devem ser solucionados de modo correto, pois, desse jeito, impedem problemas de caráter pessoal e interpessoal, o que quer dizer que não apenas as partes envolvidas são atingidas, mas também toda a gama de parentesco, em especial os filhos. Se não for bem solucionado, voltará a reproduzir mais e novos conflitos, e se suporá que não há justiça efetiva, sendo que isso deve existir em todas as soluções dos conflitos, principalmente dos familiares.

Quando se trata de conflitos familiares, o conjunto de pessoas afetadas é muito maior do que o de indivíduos em oposição direta. Os parentes e amigos, embora não constituam parte do conflito, costumam, na prática, tomar partido de um dos lados e

influenciar a disputa, pois percebem que serão afetados pela forma como o conflito será administrado.

Dada a complexidade dos conflitos familiares, a via judicial não costuma ser a mais adequada para tratá-los, uma vez que costuma aprofundar as feridas emocionais existentes entre as partes. A mediação, por sua vez, ao buscar as causas profundas do conflito, ao oferecer um novo canal de diálogo e ao possibilitar novas perspectivas sobre os problemas, costuma contribuir com resultados mais duradouros.

O mediador, para atuar em conflitos familiares deve, mais do que conhecer as disposições legais do Código Civil, ter sensibilidade e preparo para lidar com questões emocionalmente intrincadas. Para isso, o conhecimento de psicologia pode ser relevante, assim como o domínio de técnicas de negociação, porquanto o mediador, constantemente, estará em um tipo de negociação bilateral com cada uma das partes para que o processo possa fluir.

A conduta do mediador deve ser orientada pela necessidade de identificar as causas do conflito. Dessa forma, uma desavença sobre a guarda dos filhos ou acerca do valor da pensão alimentícia pode refletir mágoas e dores pretéritas que marcaram a relação familiar. A capacidade de alcançar as causas da disputa depende da sensibilidade do mediador, mas resulta, principalmente, de seu treinamento para trabalhar com situações de família.

Como em outros núcleos sociais, as famílias são marcadas por conflitos constantes. A solução por meio do Poder Judiciário tem-se mostrado problemática, porque não soluciona as causas e aguça os sentimentos negativos entre as partes. A mediação tem-se mostrado uma forma mais adequada de solucionar esses conflitos e, por isso, tende a ser cada vez mais procurada. A tendência que seu uso seja cada vez maior no futuro próximo.

5. Considerações Finais

De todo o exposto, o mais importante é notar que a mediação é uma forma de solução de disputas cada vez mais demandada para certos tipos de conflitos. A mediação oferece vantagens pessoais e financeiras para as partes, as quais podem

resolver o conflito de maneira menos onerosa e desgastante, preservando sua renda e patrimônio, assim como os laços pessoais.

Não há uma regulação rígida do procedimento de mediação como ocorre com os processos judiciais. As etapas analisadas acima, portanto, decorrem de divisão meramente didática e lógica do procedimento. Não há, contudo, prejuízo legal se essas etapas não forem observadas ou se o procedimento foi conduzido de forma diversa pelo mediador.

Essa flexibilidade da mediação possibilita o seu uso nos mais diferentes contextos sociais. Os dois contextos específicos abordados ilustram a forma como a mediação pode ser criativamente usada para solucionar conflitos, com efeitos positivos para as partes e seu entorno social.

Referências

BRASIL. **Lei 13.140**, de 26 de junho de 2015. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Consulta em 30 julho 2024.

BRASIL. **Código de Processo Civil** (Lei 13.105, de 16 de março de 2015). Brasília, DF: Presidência da República]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Consulta em 30 julho 2024.

BRASIL. **Lei de Arbitragem** (Lei 9.307, de 23 de setembro de 1996). Brasília, DF: Presidência da República]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm. Consulta em 30 jul 2024.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília, DF: Presidência da República]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Consulta em 30 jul 2024.

BRASIL. **Código Civil Brasileiro (2002)**. Brasília, DF: Presidência da República]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 24 set. 2024.

CARROLL, E. **Conflict Resolution in Schools: Mediation Practices for Educators**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de mediação judicial**. 6. ed. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/06/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf>. Consulta em 05 agosto 2024.

CUNHA, M. T. **Mediação de conflitos no contexto escolar: Potencialidades e desafios**. Revista de Educação, v. 24, n. 3, p. 89-103, 2019.

FARRINGTON, D. **School-based mediation and the reduction of conflict: A comprehensive review**. Journal of Conflict Resolution, v. 64, n. 5, p. 1050-1070, 2020.

MORRISON, B. **Restorative justice in schools: An evidence-based approach**. Conflict Resolution Quarterly, v. 33, n. 1, p. 3-25, 2015.

SANTOS, P. M.; DIAS, R. L. **A mediação de conflitos no ambiente escolar: Promoção do diálogo e da convivência pacífica**. Cadernos de Pedagogia, v. 8, n. 2, p. 45-59, 2018.