Andressa Costenaro de Alencar
Maíla Rocha Feitosa Herênio
(Orgs.)

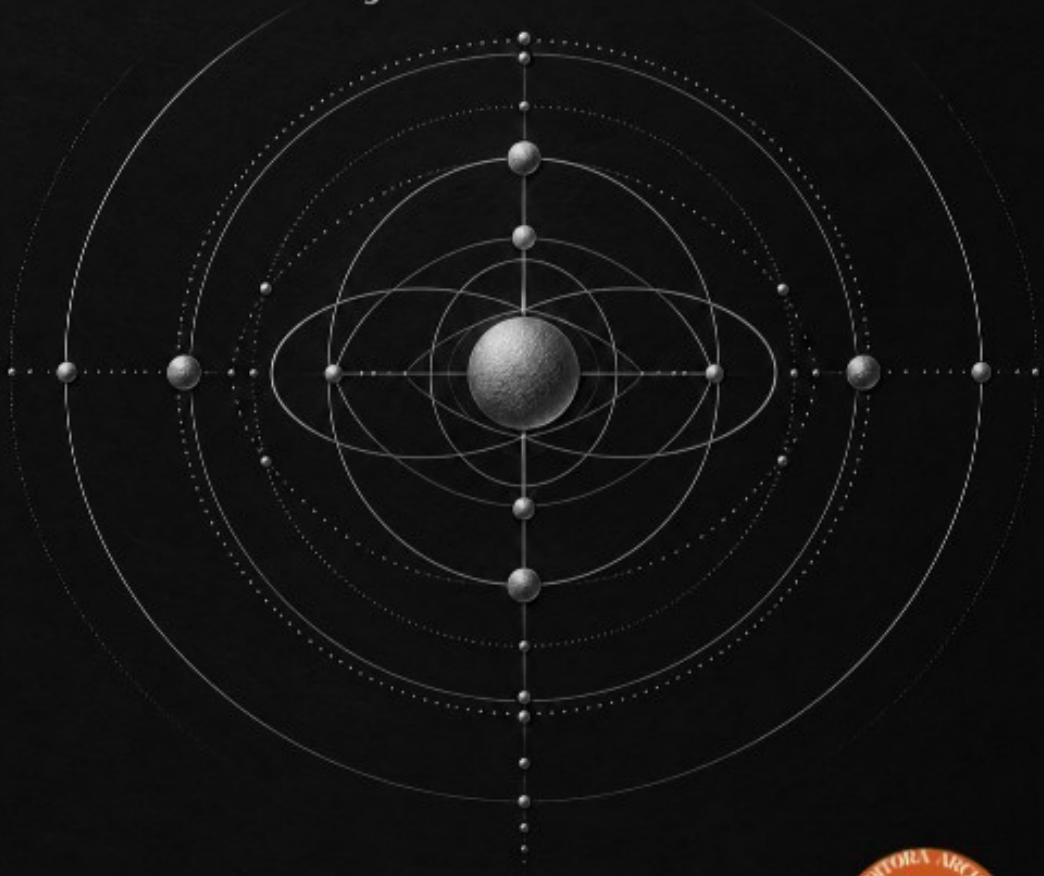
REVISTA DE ESTUDOS E PRODUÇÃO CIENTÍFICA



São Paulo | 2026

Andressa Costenaro de Alencar
Maíla Rocha Feitosa Herênio
(Orgs.)

REVISTA DE ESTUDOS E PRODUÇÃO CIENTÍFICA



São Paulo | 2026

1ª edição

ORGANIZADORAS

Andressa Costenaro de Alencar
Maíla Rocha Feitosa Herênio

REVISTA DE ESTUDOS E PRODUÇÃO CIENTÍFICA

ISBN [ISBN]

EDITORA ARCHÉ

REVISTA DE ESTUDOS E PRODUÇÃO CIENTÍFICA

1ª edição

SÃO PAULO
EDITORA ARCHÉ
2026

Copyright © dos autores e das autoras.

Todos os direitos garantidos. Este é um livro publicado em acesso aberto, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que sem fins comerciais e que o trabalho original seja corretamente citado. Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons Internacional (CC BY-NC 4.0).



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
[Inserir a ficha catalográfica enviada pela editora.]
Elaborado por [bibliotecário(a)] – CRB-0/000

https://periodicorease.pro.br
contato@periodicorease.pro.br

1ª Edição- Copyright© 2026 dos autores.
Direito de edição reservado à Revista REASE.
O conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva responsabilidade do (s) seu(s) respectivo (s) autor (es).
As normas ortográficas, questões gramaticais, sistema de citações e referenciais bibliográficos são prerrogativas de cada autor (es).

Endereço: Av. Brigadeiro Faria de Lima n.º 1.384 — Jardim Paulistano.
CEP: 01452 002 — São Paulo — SP.
Tel.: 55(11) 5107-0941
https://periodicorease.pro.br/rease
contato@periodicorease.pro.br

Editora: Dra. Patrícia Ribeiro
Produção gráfica e direção de arte: Ana Cláudia Néri Bastos
Assistente de produção editorial e gráfica: Talita Tainá Pereira Batista, José Rafael Santos da Silva e Luan Henrique de Lima Souza.
Projeto gráfico: Ana Cláudia Néri Bastos
Ilustrações: Luan Henrique de Lima Souza, José Rafael Santos da Silva, Talita Tainá Pereira Batista e Ana Cláudia Néri Bastos
Revisão: Ana Cláudia Néri Bastos, José Rafael Santos da Silva, Luan Henrique de Lima Souza e Talita Tainá Pereira Batista.
Tratamento de imagens: Ana Cláudia Néri Bastos

EQUIPE DE EDITORES

EDITORA- CHEFE
Dra. Patrícia Ribeiro, Universidade de Coimbra- Portugal

CONSELHO EDITORIAL
Doutoranda Silvana Maria Aparecida Viana Santos- Facultad Interamericana de Ciências Sociais - FICS
Doutornada Alberto da Silva Franqueira-Facultad Interamericana de Ciencias Sociales (FICS)
Me. Ubiranilze Cunha Santos- Corporación Universitaria de Humanidades Y Ciências Sociales de Chile
Doutorando Allysson Barbosa Fernandes- Universidad del Sol (UNADES)
Doutor. Avaetê de Lunetta e Rodrigues Guerra- Universidad del Sol do Paraguai- PY
Me. Victorino Correia Kinhama- Instituto Superior Politécnico do Cuanza Sul-Angola
Me. Andrea Almeida Zamorano- SPSIG
Esp. Ana Cláudia N. Bastos- PUCRS
Dr. Alfredo Oliveira Neto, UERJ, RJ
PhD. Diogo Vianna, IEPA
Dr. José Faijardo- Fundação Getúlio Vargas
PhD. Jussara C. dos Santos, Universidade do Minho
Dra. María V. Albardonedo, Universidad Nacional del Comahue, Argentina
Dra. Uaiana Prates, Universidade de Lisboa, Portugal
Dr. José Benedito R. da Silva, UFSCar, SP
PhD. Pablo Guadarrama González, Universidad Central de Las Villas, Cuba
Dra. Maritza Montero, Universidad Central de Venezuela, Venezuela
Dra. Sandra Moitinho, Universidade de Aveiro-Portugal
Me. Eduardo José Santos, Universidade Federal do Ceará,
Dra. Maria do Socorro Bispo, Instituto Federal do Paraná, IFPR
Cristian Melo, MEC
Dra. Bartira B. Barros, Universidade de Aveiro-Portugal
Me. Roberto S. Maciel- UFBA
Dra. Francisne de Souza, Universidade de Aveiro-Portugal
Dr. Paulo de Andrada Bittencourt – MEC
PhD. Aparecida Ribeiro, UFG
Dra. Maria de Sandes Braga, UFTM

DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores se responsabilizam publicamente pelo conteúdo desta obra, garantindo que o mesmo é de autoria própria, assumindo integral responsabilidade diante de terceiros, quer de natureza moral ou patrimonial, em razão de seu conteúdo, declarando que o trabalho é original, livre de plágio acadêmico e que não infringe quaisquer direitos de propriedade intelectual de terceiros. Os autores declaram não haver qualquer interesse comercial ou irregularidade que comprometa a integridade desta obra.

DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Editora Arché declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código Penal e no art.º. 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são open access, desta forma não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de ecommerce, ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.

SUMÁRIO

CAPÍTULO I 12
PROTEÇÃO INTEGRAL NO AMBIENTE DIGITAL: PREVENÇÃO E REPRESSÃO À PORNOGRAFIA INFANTIL ENTRE O ECA E O ECA DIGITAL
Evelyn Gonçalves de Amorim
Maíla Rocha Feitosa Herênio
10.51891/[ISBN]-01

CAPÍTULO II 38
O DIREITO AO ERRO NA GESTÃO MUNICIPAL: A EXCLUSÃO DA IMPROBIDADE CULPOSA NO ORDENAMENTO JURÍDICO
Márcio Henrique dos Santos Morais
Andressa Costenaro de Alencar
10.51891/[ISBN]-02

CAPÍTULO III 65
A LAVRATURA DO TCO PELA POLÍCIA MILITAR DO MARANHÃO: DESAFIOS À EFETIVIDADE DIANTE DE LIMITAÇÕES ESTRUTURAIS E TECNOLÓGICAS
Rayane de Amorim Silva Neves
Maíla Rocha Feitosa Herênio
10.51891/[ISBN]-03

CAPÍTULO IV 90
PEJOTIZAÇÃO X FRAUDE À RELAÇÃO DE EMPREGO: LIMITES JURÍDICOS DA CONTRATAÇÃO DE TRABALHADORES COMO PESSOA JURÍDICA (PJ) NO DIREITO DO TRABALHO
Rebeca Aguiar Carvalho
Andressa Costenaro de Alencar
10.51891/[ISBN]-04

CAPÍTULO V 112
A EFETIVIDADE DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO BÁSICA: A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA SUA CONCRETIZAÇÃO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988
Samara Sousa Teixeira
Andressa Costenaro de Alencar
10.51891/[ISBN]-05

CAPÍTULO VI 144
RESPONSABILIDADE DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR NA GARANTIA DO ACESSO À LÍNGUA BRASILEIRA DE SINAIS (LIBRAS) E NA PROMOÇÃO DA INCLUSÃO EDUCACIONAL DE ESTUDANTES SURDOS
Thammy Sousa Braga
Andressa Costenaro de Alencar
10.51891/[ISBN]-06

SOBRE OS(AS) AUTORES(AS) E AS ORGANIZADORAS 166

ÍNDICE REMISSIVO 168

CAPÍTULO

I

PROTEÇÃO INTEGRAL NO AMBIENTE DIGITAL: PREVENÇÃO E REPRESSÃO À PORNOGRAFIA INFANTIL ENTRE O ECA E O ECA DIGITAL

Evelyn Gonçalves de Amorim
Maíla Rocha Feitosa Herênio

PROTEÇÃO INTEGRAL NO AMBIENTE DIGITAL: PREVENÇÃO E REPRESSÃO À PORNOGRAFIA INFANTIL ENTRE O ECA E O ECA DIGITAL

Evelyn Gonçalves de Amorim[1]
Maíla Rocha Feitosa Herênio[2]

RESUMO

Este artigo tem como objeto a proteção de crianças e adolescentes contra a pornografia infantil no ambiente digital, à luz do Estatuto da Criança e do Adolescente e do ECA Digital. Parte da problemática: quais os mecanismos de controle existentes no Brasil para a prevenção e repressão da pornografia infantil? O objetivo geral foi analisar a eficácia do ordenamento jurídico brasileiro, especialmente do ECA, na prevenção e repressão desses crimes cibernéticos, tendo como objetivos específicos examinar a normatividade protetiva, verificar os controles adotados por plataformas digitais voltadas ao público infantojuvenil e compreender o tratamento da matéria pelos tribunais. A metodologia adotou abordagem qualitativa, de fins exploratórios e descritivos, método dedutivo e procedimentos bibliográfico e documental, com análise da Constituição Federal, do ECA, do Marco Civil da Internet, de legislação correlata, doutrina e documentos, sem contato com vítimas ou material ilícito. Os resultados indicam a consolidação de um microssistema protetivo fundado no art. 227 da Constituição, nos arts. 240 a 241-E do ECA, na Lei Carolina Dieckmann, no Marco Civil da Internet, na Lei nº 13.431/2017 e na Lei nº 15.211/2025, articulado a controles preventivos, reativos e educativos das plataformas, como verificação etária, moderação, contas supervisionadas e controle parental. Conclui-se que o ordenamento é formalmente robusto, embora sua efetividade dependa da implementação tecnológica, da responsabilidade dos provedores e da mediação familiar.

[1] Acadêmica do Curso de Direito da Faculdade de Educação Santa Terezinha (FEST).
[2] Docente do Curso de Direito da Faculdade de Educação Santa Terezinha (FEST).

Palavras-chave: Crianças e adolescentes; Pornografia infantil; Ambiente digital; Proteção jurídica; ECA Digital.

ABSTRACT

This article addresses the protection of children and adolescents against child pornography in the digital environment, in light of the Child and Adolescent Statute (ECA) and the "Digital ECA" framework. The central problem explored is: what control mechanisms exist in Brazil for the prevention and suppression of child pornography? The general objective was to analyze the efficacy of the Brazilian legal system—specifically the ECA—in preventing and suppressing such cybercrimes. The specific objectives included examining the protective legal framework, verifying the controls adopted by digital platforms catering to children and adolescents, and understanding how the judiciary addresses this issue. The methodology employed a qualitative approach with exploratory and descriptive goals, utilizing a deductive method and both bibliographic and documentary research. This involved analyzing the Federal Constitution, the ECA, the Brazilian Civil Rights Framework for the Internet (Marco Civil da Internet), related legislation, legal doctrine, and various documents; no contact was made with victims or illicit material. The results indicate the consolidation of a protective "microsystem" rooted in Article 227 of the Constitution, Articles 240 through 241-E of the ECA, the "Carolina Dieckmann Law," the Civil Rights Framework for the Internet, Law No. 13.431/2017, and Law No. 15.211/2025. This system is integrated with preventive, reactive, and educational controls implemented by digital platforms, such as age verification, content moderation, supervised accounts, and parental controls. It is concluded that, while the legal framework is formally robust, its actual effectiveness depends on technological implementation, the accountability of service providers, and family mediation.

Keywords: Children and adolescents; Child pornography; Digital environment; Legal protection; Digital ECA.

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento das tecnologias digitais e a crescente utilização das redes sociais modificaram profundamente as formas de comunicação e interação na sociedade contemporânea. Nesse contexto, crianças e adolescentes passaram a utilizar a internet e dispositivos eletrônicos cada vez mais cedo, ampliando suas possibilidades de acesso à informação, comunicação e entretenimento, mas também sua exposição a riscos e práticas criminosas no ambiente virtual. Entre essas práticas, destaca-se a pornografia infantil, que constitui grave violação dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes e pode provocar consequências que ultrapassam o momento inicial da violência, especialmente diante da rápida disseminação e da possibilidade de reprodução contínua de imagens e vídeos na internet.

Diante dessa realidade, esta pesquisa surge buscando respostas para a seguinte questão norteadora: quais os mecanismos de controle existentes no Brasil para a prevenção e repressão de pornografia infantil?

Para buscar possíveis respostar a essa indagação, houve a necessidade de transformá-la em um objetivo a ser alcançado, qual seja: analisar a eficácia do ordenamento jurídico brasileiro, especialmente do Estatuto da Criança e do Adolescente, na prevenção e repressão dos crimes cibernéticos praticados contra crianças e adolescentes nas redes sociais, com enfoque na pornografia infantil. Como objetivos específicos, buscar-se-á: examinar a normatividade

jurídica brasileira a respeito da proteção da criança e do adolescente; verificar os controles existentes em plataformas digitais voltadas ao público criança e adolescente inibidores de quaisquer condutas de abuso infantil; entender como o assunto vem sendo tratado pelos tribunais brasileiros.

Quanto aos procedimentos metodológicos, a pesquisa caracteriza-se por uma abordagem qualitativa, com fins exploratórios e descritivos e utilização do método dedutivo. Para Martinelli (1999, p.115): a pesquisa qualitativa se insere no marco de referência da dialética, direcionando-se fundamentalmente, pelos objetivos buscados. O desenho da pesquisa qualitativa deve nos dar uma visibilidade muito clara do objeto, objetivo e metodologia, de onde partimos e onde queremos chegar.

Serão empregados procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental, com análise da Constituição Federal, do Estatuto da Criança e do Adolescente, do Marco Civil da Internet, da legislação correlata, de decisões judiciais, da doutrina e de documentos pertinentes ao tema. A pesquisa não envolverá contato direto com vítimas menores de idade, acesso a processos sob segredo de justiça ou análise de material ilícito, observando-se os aspectos legais e éticos relacionados ao objeto estudado.

Dessa forma, o estudo pretende contribuir para o debate jurídico acerca da proteção integral de crianças e adolescentes e para a reflexão sobre a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de enfrentamento da pornografia infantil no ambiente digital.

2 DA SITUAÇÃO IRREGULAR À PROTEÇÃO: MICROSSISTEMA NORMATIVO BRASILEIRO DE ENFRENTAMENTO À PORNOGRAFIA INFANTIL

O avanço das tecnologias da informação e da comunicação, especialmente com a popularização da internet e das redes sociais, trouxe profundas transformações nas relações sociais, econômicas e culturais. Crianças e adolescentes passaram a utilizar o ambiente digital cada vez mais cedo, ampliando suas possibilidades de acesso à informação, comunicação e entretenimento. Entretanto, esse progresso também intensificou a exposição desse público a diferentes riscos, entre os quais se destaca a pornografia infantil, prática criminosa que viola diretamente a dignidade, a integridade e o desenvolvimento saudável de crianças e adolescentes.

O ordenamento jurídico brasileiro, ao inaugurar a Carta de 1988, adotou no Artigo 227 a doutrina da proteção integral, consagrando a criança e o adolescente como sujeitos de direitos dotados de prioridade absoluta (Brasil, 1988). Esse mandamento constitucional não se limita a diretrizes programáticas de assistência social; ele atua, substancialmente, como um verdadeiro mandato constitucional de criminalização implícito e explícito, que vincula a atividade do legislador penal (Sarlet, 2003). Desse modo, o poder punitivo do Estado é legitimado e exigido para coibir de forma severa as ofensas à dignidade desse grupo vulnerável, sob pena de incorrer em proibição de proteção deficiente por parte das instituições públicas (Digiácomo; Digiácomo, 2020).

Conforme preconizado por Edson Seda (1993), a prioridade absoluta, como princípio constitucional, impõe um viés preferencial na formulação de políticas públicas, destinação de recursos e, crucialmente, na interpretação e aplicação de leis pelo Poder Judiciário. A infância assume o topo da escala axiológica do Estado. O princípio do melhor interesse surge para contribuir com essa proteção, orientando que em qualquer cenário de disputa ou dubiedade legislativa, a solução deve primar pelo desenvolvimento saudável e digno do menor de idade (Alexy, 2006).

A história do direito da infância no Brasil é marcada por uma ruptura conceitual drástica. Durante o século XX, a legislação civil e penal segmentou a infância em duas categorias: as "crianças" (com família, recursos e direitos) e os "menores" (termo pejorativo legal que designava o infante pobre, abandonado ou infrator, visto como uma ameaça à ordem pública). O ECA extingue essa distinção.

O Decreto nº 17.943-A/1927, conhecido historicamente como o Primeiro Código de Menores ou Código Mello Mattos, redigido pelo juiz Mello Mattos, unificou as leis de assistência e proteção. Embora representasse um avanço ao proibir a "roda dos expostos" e fixar a maioridade penal em 14 anos (Brasil, 1927), consolidou a visão higienista e segregadora. O Estado intervinha essencialmente para recolher a infância marginalizada das ruas, focando na tutela corretiva.

Em 1979, foi instituído o "Menorismo", com a promulgação da Lei nº 6.697/1979 durante a ditadura militar; o novo Código

aperfeiçoou a Doutrina da Situação Irregular. O “Menor” em situação irregular: Baseada na Doutrina da Situação Irregular, a lei tratava menores de 18 anos abandonados, pobres ou infratores como objetos de tutela e vigilância do Estado (Brasil, 1979), sendo posteriormente revogada pelo ECA em 1990.

A virada ocorre com a redemocratização. O artigo 227 da Constituição Federal de 1988 absorve as diretrizes internacionais da Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1989, estabelecendo a Doutrina da Proteção Integral. A Lei nº 8.069/1990 (ECA) regulamenta esse artigo, gerando três mudanças fundamentais: do objeto ao sujeito: a infância deixa de ser mero objeto de compaixão ou repressão e passa a ser reconhecida como sujeito de direitos exigíveis face ao Estado, à família e à sociedade; pessoa em desenvolvimento: reconhece-se a condição peculiar da infância como uma fase biológica e psíquica que demanda garantias especiais e não apenas a aplicação antecipada do direito penal de adultos; devido processo e desjudicialização: o ECA introduz os Conselhos Tutelares para retirar do Judiciário as demandas puramente assistenciais e assistidas pela pobreza, garantindo o contraditório e a ampla defesa nos procedimentos infracionais (Rodrigues, 2022).

A Lei nº 11.829/2008 representou um divisor de águas na tutela penal da infância e da juventude no Brasil, promovendo uma profunda modernização dos crimes cibernéticos e de exploração sexual infantojuvenil no seio do Estatuto da Criança e do Adolescente. A reforma adaptou o ordenamento jurídico à revolução digital e às

diretrizes do Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança, suprindo lacunas que geravam impunidade na internet.

Antes da reforma de 2008, os artigos 240 e 241 do ECA utilizavam termos analógicos (como "fotografia" ou "cinema") e exigiam a finalidade de comércio ou exibição pública. Isso criava um vácuo normativo diante de condutas puramente digitais, como o armazenamento privado em discos rígidos ou o compartilhamento gratuito de arquivos em redes *peer-to-peer* (P2P). A Lei nº 11.829/2008 reconfigurou esses tipos penais sob a ótica da sociedade da informação.

Agora, o artigo 240 Pune a produção, reprodução ou direção de cena de sexo explícito ou pornográfica envolvendo criança ou adolescente, independentemente do meio físico ou digital utilizado. O artigo 241-A criminalizou a conduta de oferecer, trocar, disponibilizar ou transmitir o material ilícito, abrangendo diretamente as redes de compartilhamento de arquivos e aplicativos de mensagem. Já o artigo 241-B, uma das maiores inovações, que passou a punir a mera posse ou armazenamento de arquivos pornográficos infantojuvenis no computador, celular ou nuvem, tutelando a dignidade sexual do menor mesmo na esfera estritamente privada do agente (Brasil, 2008).

Para atender ao princípio da estrita legalidade penal, a lei inseriu conceitos como *"sistema de informática", "rede de computadores" e "qualquer outro meio de comunicação"*. O bem jurídico protegido deixou de ser apenas a incolumidade física imediata e passou a englobar a indenidade sexual e o direito ao pleno

desenvolvimento psíquico, impedindo que a imagem da criança permaneça perpetuada e em eterna revitimização na internet.

A evolução legislativa de proteção à infância e à juventude no cenário digital e processual penal consolidou-se por meio de microssistemas normativos interconectados. As edições da Lei Carolina Dieckmann (Lei nº 12.737/2012), do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) e da Lei da Escuta Especializada e Depoimento Especial (Lei nº 13.431/2017) estabeleceram balizas fundamentais para a proteção de dados, responsabilização de provedores e mitigação da revitimização processual (violência institucional).

A Lei Carolina Dieckmann, nº 12.737/2012, ao tipificar a invasão de dispositivo informática alheio (artigo 154-A do Código Penal) (Brasil, 2012), a lei ofereceu uma nova camada de tutela aplicável à infância. No contexto infantojuvenil, ela atua de forma decisiva para punir o acesso indevido a celulares e computadores de menores para a extração de fotos íntimas (sextortion), conduta frequentemente associada ao aliciamento e à pornografia infantil.

O Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014), estabeleceu a responsabilidade civil dos provedores de aplicação por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros. Enquanto a regra geral exige ordem judicial prévia para a remoção de conteúdos (art. 19), o legislador criou uma exceção humanitária e urgente no artigo 21:

> O provedor de aplicações de internet que disponibilize conteúdo gerado por terceiros será responsabilizado subsidiariamente pela violação da intimidade decorrente da divulgação, sem autorização de seus participantes, de imagens, de vídeos ou de outros materiais contendo

> cenas de nudez ou de atos sexuais de caráter privado quando, após o recebimento de notificação pelo participante ou seu representante legal, deixar de promover, de forma diligente, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço, a indisponibilização desse conteúdo (Brasil, 2014).

Fortalecendo essas e outras medidas, em 2017 a Lei nº 13.431/2017, conhecida como A Salvaguarda Processual da Criança e do Adolescente. Essa lei operou uma revolução no sistema de justiça ao normatizar o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, dividindo, de acordo com Aras (2021) a oitiva do menor em dois institutos estritamente diferenciados: (i) escuta especializada: procedimento de entrevista perante a rede de proteção social (assistência social, saúde, educação), limitado ao estritamente necessário para o acolhimento e a proteção da vítima, vedada a busca por detalhes do fato criminoso; (ii) depoimento especial: procedimento de produção antecipada de prova em juízo, realizado em sala ambientada e acolhedora, conduzido por profissionais especializados (psicólogos ou assistentes sociais). As perguntas do juiz e das partes são transmitidas via ponto eletrônico, impedindo o contato visual com o réu e evitando a violência institucional (revitimização causada pelo próprio processo penal).

Desse modo, o amadurecimento normativo brasileiro consolidou um microssistema jurídico dinâmico, apto a articular de maneira integrada a repressão aos crimes tecnológicos e a neutralização da violência institucional, garantindo que o postulado

da prioridade absoluta permaneça eficaz tanto na imaterialidade das redes virtuais quanto na concretude dos atos processuais.

3 PROTEÇÃO INTEGRAL NO AMBIENTE DIGITAL: CONTROLES PREVENTIVOS, REATIVOS E EDUCATIVOS NAS PLATAFORMAS E O ECA DIGITAL

A proteção integral preconizada pelo artigo 227 da Constituição Federal demanda uma atuação multifacetada que não se limite a punir o agressor após a consumação do dano. A doutrina clássica de Freitas (2009) o controle social (tanto formal quanto informal) classifica as intervenções em razão do momento cronológico e da natureza da abordagem adotada frente à situação de risco ou vulnerabilidade. A plena eficácia do postulado da proteção integral exige a articulação harmônica e sistemática de três modalidades distintas de controle social e jurídico: o preventivo, o reativo e o educativo.

O controle preventivo opera na esfera da antecipação, agindo antes que o direito fundamental da criança seja violado ou colocado em perigo iminente. Fundamenta-se no princípio da prevenção especial (artigo 70 do ECA), o qual dita que é dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da infância. No ambiente digital, manifesta-se por meio de sistemas de controle parental, criptografia, filtros de conteúdo automáticos e termos de uso restritivos por idade. No plano analógico, engloba as regras de classificação indicativa de espetáculos públicos e diversões. Trata-se de uma tutela eminentemente inibitória.

Já o controle preventivo, ativado após a ocorrência do fato ilícito ou da lesão ao bem jurídico tutelado. Sua natureza é repressiva, sancionatória e reparatória. Visa restabelecer a ordem jurídica violada, punir os responsáveis e neutralizar a perpetuação dos efeitos do dano. Compreende a aplicação das medidas socioeducativas ao adolescente infrator, a persecução penal de adultos que cometem crimes cibernéticos contra vulneráveis (como nos arts. 240 a 241-E do ECA) e os mecanismos civis de responsabilização forçada, tais como ordens judiciais de remoção de conteúdo ou a aplicação do art. 21 do Marco Civil da Internet para a derrubada ágil de pornografia de vingança.

O controle educativo transcende as barreiras normativas da proibição e da punição, focando na formação cognitiva, ética e cidadã do indivíduo. Não busca blindar o ambiente (como o preventivo) nem punir o desvio (como o reativo), mas sim qualificar o sujeito, tanto a criança quanto os pais e educadores, para que ele compreenda os limites, riscos e responsabilidades sociais. Esse controle pode aparecer nas campanhas de conscientização sobre o *cyberbullying*, na educação para o uso saudável das telas e na promoção da cidadania digital nas escolas. Sob a ótica do ECA, harmoniza-se com a diretriz de assegurar a liberdade e a autonomia da criança, preparando-a para exercer progressivamente sua capacidade crítica na sociedade da informação.

A tripartição dos métodos de aferição de idade na internet: autodeclaração, verificação documental e estimativa por Inteligência

Artificial ou biometria, constitui o cerne dos debates regulatórios sobre a privacidade e a segurança digital. Com a vigência do Estatuto Digital da Criança e do Adolescente (ECA Digital — Lei nº 15.211/2025), o ecossistema digital brasileiro passou por uma virada paradigmática ao banir a autodeclaração para acessos restritos, impondo às plataformas a adoção de mecanismos técnicos confiáveis.

Sobre a autodeclaração, que surge como uma limitação jurídica, embora possua fricção quase nula e preserve o anonimato (visto que não exige a coleta de dados identificadores adicionais), carece de qualquer eficácia preventiva. Sob a ótica da Doutrina da Proteção Integral, a autodeclaração transfere indevidamente o ônus da proteção para a vulnerabilidade da criança. Por essa razão, o ECA Digital proibiu expressamente a autodeclaração como mecanismo válido para restringir o acesso a ambientes digitais inadequados: "Artigo 9º, §1º [...] deverão ser adotados mecanismos confiáveis de verificação de idade a cada acesso do usuário ao conteúdo, produto ou serviço de que trata o caput deste artigo, vedada a autodeclaração" (Brasil, 2025).

Outro recurso é a verificação documental (*age verification*), que consiste na validação da idade por meio do upload de documentos de identificação oficiais (RG, CNH, Passaporte) ou pela integração cruzada com bancos de dados públicos. Sobre esse mecanismo, há uma controvérsia da privacidade. É o método mais sólido do ponto de vista da certeza jurídica. Contudo, colide frontalmente com o princípio da minimização de dados da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD – Lei

nº 13.709/2018), pois exige a entrega de dados altamente sensíveis e rastreáveis a plataformas privadas. Para mitigar esse risco, o debate legislativo avançou para priorizar o uso de plataformas públicas de autenticação, como o Gov.br, atuando por meio de *tokens* criptográficos que respondem apenas "sim" ou "não" à maioridade, sem expor a imagem do documento às empresas (Sorocaba, 2026).

Há, ainda, um recurso mais tecnológico, a estimativa por inteligência artificial (IA) e biometria facial (age estimation). Diferente da verificação (que descobre quem o usuário é), a estimativa facial por IA analisa padrões biométricos (como estrutura óssea facial e distância entre os olhos) por meio de um selfie de vídeo para inferir a faixa etária provável da pessoa, deletando o dado imediatamente após o cálculo (CETIC, 2025). Contudo, a tecnologia enfrenta debates devido a falsos positivos e negativos (erros de margem que podem barrar adultos ou permitir menores) e riscos de vieses algorítmicos étnicos e de gênero. Além disso, envolve o tratamento de dados biométricos (dados sensíveis sob a LGPD), exigindo arquiteturas descentralizadas onde o processamento ocorre inteiramente no próprio dispositivo do usuário (*on-device processing*).

A aplicação prática dos conceitos de controle preventivo, reativo e educativo ganha contornos concretos ao analisarmos a arquitetura das grandes plataformas digitais. Empresas como Google (YouTube Kids), ByteDance (TikTok), Meta (Instagram) e Roblox Corporation desenvolveram ecossistemas específicos que ilustram o

emprego de barreiras de proteção para cumprir mandados globais de segurança e o ECA Digital (Lei nº 15.211/2025).

A abordagem confinada e educativa do YouTube Kids funciona isolando o usuário em uma sandbox (ambiente fechado). O controle preventivo é algorítmico (filtros automáticos de conteúdo), mas o controle educativo se sobressai ao dar aos pais ferramentas para gerenciar o tempo de tela e monitorar o histórico, estimulando a mediação familiar

A rigidez sancionatória do TikTok (+13 adota uma barreira de controle preventivo na entrada (*age gate*), que historicamente sofria com burlas fáceis. Diante das novas regras, a plataforma passou a acionar mecanismos de controle reativo, delegando à moderação humana e denúncias comunitárias a exclusão ou suspensão imediata de perfis sob suspeita de falsidade ideológica etária (Redação g1, 2026).

A Meta instituiu uma abordagem preditiva: O Modelo Dinâmico de *Age Assurance* do Instagram. Em vez de apenas barrar o usuário no cadastro, a IA analisa padrões comportamentais do perfil (linguagem usada, interações e conexões). Se houver indícios de que um perfil "adulto" pertence, na verdade, a um menor, o sistema rebaixa automaticamente a conta para o modo de "Contas de Adolescentes" (Teen Accounts), ativando restrições de privacidade por padrão e exigindo o teste de estimativa facial por vídeo para reverter a medida (Meta, 2026).

O Roblox estabeleceu um novo padrão de segurança digital ao tornar compulsória a checagem etária para o uso de ferramentas de comunicação ativa (chats e voz). De acordo com Kaufman (2025), diretor de segurança, a plataforma implementou a oitiva por estimativa facial assistida pela IA da fornecedora Persona, deletando a imagem imediatamente após o cálculo, ou a validação via documento oficial (ID) para usuários acima de 13 anos. Isso segmentou os servidores para que menores e maiores de idade não interajam por voz nos mesmos canais.

A análise empírica dos ecossistemas digitais contemporâneos, corporificada nas arquiteturas de segurança do YouTube Kids, TikTok, Instagram e Roblox, evidencia que a eficácia da proteção integral perpassa, inexoravelmente, pela simbiose entre o controle preventivo assentado no *safety by design* (como a estimativa etária por inteligência artificial e a verificação biométrica) e o fomento a um controle educativo voltado ao letramento digital e à mediação parental ativa. Ao reconfigurar a infraestrutura técnica das plataformas para obstar a eclosão do risco ex ante, o direito afasta do menor o ônus de sua própria vulnerabilidade, consolidando um ambiente virtual onde os limites etários transcendem a ineficácia da autodeclaração passiva para se converterem em salvaguardas tecnológicas dinâmicas e garantidoras da dignidade da pessoa em desenvolvimento.

4 CONTROLE PARENTAL E CONTAS SUPERVISIONADAS

A análise dogmática das ferramentas de governança parental centralizada, representadas por ecossistemas como o Google Family Link, a Supervisão Parental da Meta/Instagram, o Modo Restrito/Emparelhamento Familiar do TikTok e as centrais de controle do Roblox, PlayStation e Xbox, constitui a dimensão operacional da Doutrina da Proteção Integral no ambiente doméstico. Sob a ótica do Direito Digital e de Família, essas tecnologias viabilizam a transição do poder familiar tradicional para o conceito contemporâneo de autoridade parental assistida, onde o ordenamento delega aos guardiões ferramentas de arquitetura técnica (co-design) para mediar a autonomia progressiva da criança e do adolescente.

O *Family Link* atua na camada estrutural do dispositivo (sistema operacional Android). Ele personifica o controle preventivo ao retirar a fricção do monitoramento, permitindo que os pais exerçam uma vigilância justificada e calibrada: gerenciar permissões de hardware (como acesso à câmera e localização em tempo real) e aplicar bloqueios automáticos no ecossistema de buscas (SafeSearch). O direito à privacidade do menor é mitigado na justa medida de sua incapacidade civil, cedendo espaço ao dever de vigilância parental (*culpa in vigilando*) (Google, sem data).

Diferente da invasão de hardware, as ferramentas de supervisão do Instagram e o Emparelhamento Familiar (*Family Pairing*) do TikTok atuam na esfera das relações sociais digitais.

Ambas as ferramentas exigem o consentimento ou a ciência do adolescente para serem ativadas, o que reflete a diretriz de autonomia progressiva da Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança (arigo 44, 1) (Unicef, sem data). Em vez de expor o conteúdo privado das mensagens (o que violaria o sigilo de correspondência e o direito à intimidade), esses sistemas informam os pais sobre *quem* o menor segue e *com quem* interage, permitindo uma intervenção preventiva sem aniquilar a individualidade do jovem (TikTok, sem data).

A implementação dessas funções na arquitetura dos sistemas operacionais e aplicações móveis não representa mero assistencialismo tecnológico, mas o cumprimento de deveres jurídicos vinculados à Doutrina da Proteção Integral: limite de tempo de tela, histórico de navegação, bloqueio de conteúdo, entre outros mecanismos de controle que, também pode ser adotado pelos pais e responsáveis da criança ou adolescente.

O esgotamento do tempo de tela bloqueia automaticamente o uso do dispositivo ou de aplicativos específicos. Sob a ótica do Direito à Saúde (Artigo 227, CF), essa ferramenta busca contribuir para o combate do *vício em telas* e os distúrbios de atenção. A doutrina médica e jurídica, como Rich (2025) e Campos (2005) reconhece que a incapacidade civil de crianças as impede de autogerenciar o tempo diante de algoritmos desenhados para capturar a atenção (*economia da atenção*), legitimando a intervenção cronológica compulsória dos pais.

O acesso ao histórico de páginas visitadas e termos buscados funciona como um controle concomitante. Juridicamente, essa função tensiona o direito à privacidade da criança (Artigo 17 do ECA). A doutrina de Teixeira e Rodrigues (2021) resolve essa aparente colisão aplicando o princípio da proporcionalidade: o acesso ao histórico não deve visar à devassa cega da individualidade do adolescente, mas sim atuar como ferramenta de diagnóstico parental para identificar situações latentes de vulnerabilidade, como automutilação ou radicalização ideológica em fóruns anônimos.

A exigência de autorização prévia dos pais para baixar novos aplicativos ou realizar compras *in-app* (como caixas de recompensa ou *loot boxes*) resguarda a esfera patrimonial da família e a segurança da informação do menor. Juridicamente, essa trava atua em perfeita consonância com o Código de Defesa do Consumidor (CDC) e a LGPD, coibindo a publicidade abusiva direcionada à infância e impedindo que cláusulas de adesão leoninas vinculem crianças incapazes a obrigações financeiras involuntárias (Brasil, 2022).

As funcionalidades técnicas de limite de tempo, monitoramento de histórico, bloqueio de conteúdo, aprovação de downloads e gestão de contatos operam como desdobramentos instrumentais e específicos da tutela inibitória e do postulado da proteção integral no ambiente virtual. Longe de caracterizarem uma ingerência arbitrária na esfera de privacidade do incapaz, tais ferramentas constituem a densificação material dos deveres de vigilância e cuidado atribuídos à autoridade parental. Ao fragmentar o

controle cibernético em barreiras cronológicas de enfrentamento à dependência psíquica, filtros informacionais contra conteúdos nocivos, travas autorizativas de contenção do consumo predatório e blindagens relacionais de prevenção ao aliciamento, a arquitetura de software converte os comandos abstratos do Estatuto da Criança e do Adolescente em salvaguardas tecnológicas concretas, harmonizando o desenvolvimento da autonomia progressiva do menor com a imperiosa preservação de sua integridade biopsicossocial.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa partiu da problemática sobre quais os mecanismos de controle existentes no Brasil para a prevenção e repressão da pornografia infantil, com o objetivo geral de analisar a eficácia do ordenamento jurídico brasileiro, especialmente do Estatuto da Criança e do Adolescente, na prevenção e repressão dos crimes cibernéticos praticados contra crianças e adolescentes com enfoque na pornografia infantil. Verificou-se, quanto ao primeiro objetivo específico, a consolidação de um microssistema protetivo ancorado na doutrina da proteção integral do art. 227 da Constituição Federal, nos arts. 240 a 241-E do ECA alterados pela Lei nº 11.829/2008, complementados pela Lei Carolina Dieckmann, pelo art. 21 do Marco Civil da Internet, pela Lei nº 13.431/2017 e, mais recentemente, pelo ECA Digital (Lei nº 15.211/2025); e, quanto ao segundo objetivo, que as plataformas digitais internalizaram o dever de proteção por meio da articulação de controles preventivos, reativos e educativos, expressos na vedação da autodeclaração etária, na

verificação documental e estimativa por IA/biometria, na moderação de conteúdo e nas ferramentas de controle parental e contas supervisionadas como Family Link, Supervisão Parental e Emparelhamento Familiar.

Conclui-se, portanto, que o ordenamento jurídico brasileiro mostra-se formalmente eficaz e apto a responder à problemática proposta, ao articular repressão penal, responsabilização de provedores, salvaguardas processuais contra a revitimização e safety by design, transferindo do menor o ônus de sua própria vulnerabilidade para o Estado, a família e os fornecedores de serviços digitais. Sua efetividade plena, contudo, permanece condicionada à implementação técnica confiável da verificação etária com respeito à LGPD, à atuação diligente dos provedores e à mediação parental ativa e ao letramento digital, pontos que indicam a necessidade de contínuo aprimoramento regulatório e de futuras pesquisas empíricas, inclusive sobre o tratamento jurisprudencial da matéria pelos tribunais brasileiros.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 5º ed. Alemã. ISBN: 978-85-7420-872-5. Disponível em: https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/direitos-humanos/direitos_humanos_stricto_sensu/alexy-robert-teoria-dos-direitos-fundamentais.pdf. Acesso em: 21 de ouubro de 2026.

AMIN, Andrea Rodrigues. Evolução Histórica do Direito da Criança e do Adolescente. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente**: Aspectos Teóricos e Práticos. São Paulo: Saraiva, 2022.

ARAS, Vladimir. **O caso R**. B. vs. Estônia (2021): regras e cautelas para a tomada de depoimento de crianças vítimas de abuso sexual. Blog do Vlad, 26 jun. 2021. Disponível em: https://vladimiraras.blog/2021/06/23/o-caso-r-b-vs-estonia-2021-regras-e-cautelas-para-a-tomada-de-depoimento-de-criancas-vitimas-de-abuso-sexual/. Acesso em: 22 out. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: Portal da Legislação - Planalto. Acesso em: 22 out. 2026.

BRASIL. **Ministério da Justiça e Segurança Pública**. Estudo preliminar tratamento de dados criança e adolescente. Gov.br. Ministério da Justiça e Segurança Pública. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos-tecnicos-orientativos/estudo-preliminar-tratamento-de-dados-crianca-e-adolescente.pdf. Acesso em: 14 out. 2026.

BRASIL. **Presidência da República**. Decreto Nº 17.943-A de 12 de outubro de 1927. Brasília: DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm. Acesso em: 21 out. 2026.

BRASIL. **Presidência da República**. Lei nº 11.829, de 25 de novembro de 2008. Brasília: DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11829.htm. Acesso em: 22 out. 2026.

BRASIL. **Presidência da República**. Lei nº 12.737, de 30 de novembro de 2012. Dispõe sobre a tipificação criminal de delitos informáticos. Brasília: DF. Disponivel em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12737.htm#art2. Acesso em: 22 out. 2026.

BRASIL. **Presidência da República**. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Brasília: DF. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 22 out. 2026.

BRASIL. **Presidência da República**. Lei nº 15.211, de 17 de setembro de 2025. Brasilia: DF. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15211.htm. Acesso em: 22 out. 2026.

BRASIL. **Presidência da República**. Lei Nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. Brasília: DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6697.htm. Acesso em: 22 out. 2026.

CAMPOS, Diogo L. de. **Lições de direito da família e das sucessões**. 2 ed. Revisada e atualizada. Coimbra: Almedina. 2005.

CETIC - CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO. **Práticas de aferição de idade em 25 serviços digitais usados por crianças no Brasil**. 2025. Disponível em: https://cetic.br/media/analises/Ceticbr_Estudo_Afericao_Idade_Servicos_Digitais_Criancas.pdf. Acesso em: 18 out. 2026.

DIGIÁCOMO, Murillo José; DIGIÁCOMO, Ildeara de Amorim. **Estatuto da Criança e do Adolescente anotado e interpretado**. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná, 2020. Disponível em: Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente - MPPR. Acesso em: 22 out. 2026.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 4 ed. refund. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009. Disponível em: https://pergamum.cjf.jus.br/acervo/200145. Acesso em: 22 out. 2026.

GODINHO, Adriano M. et al. **Autoridade parental**: dilemas e desafios contemporâneos. Indaiatuba: Foco. 2021. ISB: 978-65-5515-289-0. Disponível em: https://konektacommerce.nyc3.cdn.digitaloceanspaces.com/TEXT_S

AMPLE_CONTENT/autoridade-parental-dilemas-e-desafios-contemporaneos-02ed21-9959-1.pdf. Acesso em: 15 out. 2026.

GOOGLE. **Reforce a proteção da sua família on-line**. Sem data. Disponível em: https://families.google/intl/pt-BR_ALL/familylink/. Acesso em: 22 out. 2026.

KAUFMAN, Matt. **Roblox exige verificação de idade para comunicação, introduzindo um novo padrão de segurança**. Roblox. 2025. Disponível em: https://about.roblox.com/pt-br/newsroom/2025/11/roblox-requires-age-checks-limits-minor-and-adult-chat. Acesso em: 18 out. 2026.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Pesquisa Qualitativa**: um instigante desafio. São Paulo: Veras, 1999.

META. **Novas medidas de verificação de idade baseadas em inteligência artificial para inserir adolescentes em experiências apropriadas para sua idade**. Meta. 2026. Disponível em: https://about.fb.com/news/2026/05/ai-age-assurance-teens/. Acesso em: 23 out. 2026. REDAÇÃO G1. ECA digial: Google, Meta e Tiktok explicam como verificam idade de usuários no Brasil. Revista online: G1. 2026. Disponível em: https://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2026/03/17/eca-digital-plataformas-verificacao-idade.ghtml. Acesso em: 23 out. 2026.

RICH, Michel. **O 'pediatra das telas' de Harvard, lança no Brasil livro sobre crianças e tecnologia**. Artmed. 2025. Disponível em: https://artmed.com.br/artigos/michael-rich-o-pediatra-das-telas-de-harvard-lanca-no-brasil-livro-sobre-criancas-e-tecnologia. Acesso em: 22 out. 2026. SOROCABA- Agência Câmara. Projeto estabelece regras de privacidade para verificação da idade na internet. Bom dia Sorocaba. 2026. Disponível em: https://bomdiasorocaba.com.br/noticia/103809/projeto-estabelece-regras-de-privacidade-para-verificacao-de-idade-na-internet. Acesso em: 18 out. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais e direito penal: algumas notas sobre o dever de proteção do Estado. **Revista de**

Estudos Criminais, v. 3, n. 12, p. 11-30, 2003. Disponível em: Instituto Transdisciplinar de Estudos Criminais (ITEC). Acesso em: 22 out. 2026.

SEDA, Edson. **A Doutrina da Proteção Integral e a Criança e o Adolescente no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1993.

TIKTOK SAFETY ROOM. **TikTok controles parentais**. Sem data. Disponível em: https://pt.internetmatters.org/parental-controls/social-media/tiktok-privacy-and-safety-settings/. Acesso em: 17 out. 2026.

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Brasil. Sem data. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca. Acesso em: 17 out. 2026.

CAPÍTULO

II

O DIREITO AO ERRO NA GESTÃO MUNICIPAL: A EXCLUSÃO DA IMPROBIDADE CULPOSA NO ORDENAMENTO JURÍDICO

Márcio Henrique dos Santos Morais
Andressa Costenaro de Alencar

O DIREITO AO ERRO NA GESTÃO MUNICIPAL: A EXCLUSÃO DA IMPROBIDADE CULPOSA NO ORDENAMENTO JURÍDICO

Márcio Henrique dos Santos Morais[1]
Andressa Costenaro de Alencar[2]

RESUMO

O presente artigo analisa o impacto da exclusão da modalidade culposa dos atos de improbidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro, promovida pela Lei nº 14.230/2021 ao reformar a Lei nº 8.429/1992. Investiga-se a tese do 'direito do gestor público ao erro', delimitada precipuamente pelos parâmetros da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB, Lei nº 13.655/2018), que passou a exigir o dolo ou o erro grosseiro para a responsabilização pessoal do agente estatal. O objetivo geral é examinar as consequências práticas e dogmáticas da exigência exclusiva de dolo direto (e a controvérsia acerca do dolo específico) para a tipificação de ilícitos funcionais, sopesando a garantia de segurança jurídica contra o fenômeno da 'asfixia burocrática' e do 'apagão das canetas' frente aos riscos de desproteção do patrimônio público por graves condutas negligentes. A metodologia pauta-se na pesquisa bibliográfico-documental e qualitativa, embasada na análise doutrinária (Tourinho, Justen Filho, Garcia & Alves, Di Pietro, Carvalho Filho, Mazza, Binenbojm & Cyrino) e na jurisprudência dos Tribunais Superiores, notadamente a decisão vinculante do Supremo Tribunal Federal no Tema nº 1.199 da Repercussão Geral. Conclui-se que, enquanto a nova disciplina afasta a criminalização indevida da atividade administrativa regular de boa-fé, resguardando a discricionariedade do administrador, por outro lado impõe desafios à tutela do ressarcimento ao erário, que passa a depender da atuação

[1] Acadêmico do Curso de Direito da Faculdade de Educação Santa Terezinha – FEST, Imperatriz-MA.
[2] Administradora, Advogada, Psicóloga e Teóloga. Especialista em Docência do Ensino Superior e em Gestão e Legislação Tributária. Docente da Faculdade de Educação Santa Terezinha (FEST).

autônoma da responsabilidade civil comum fundada na culpa (art. 37, § 6º da CRFB), desvinculada das sanções mais severas da Lei de Improbidade Administrativa.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa; Improbidade Culposa; Direito ao Erro; LINDB; Gestão Pública; Lei nº 14.230/2021.

A B S T R A C T

This paper analyzes the impact of the exclusion of the culpable modality of acts of administrative improbity in the Brazilian legal system, introduced by Law nº 14.230/2021, which substantially amended Law nº 8.429/1992. It investigates the thesis of the 'public manager's right to make mistakes', primarily defined by the parameters of the Law of Introduction to the Norms of Brazilian Law (LINDB, Law nº 13.655/2018), which established intent (willful misconduct) or gross error as a prerequisite for personal liability of public officials. The general objective is to examine the practical and dogmatic consequences of the exclusive requirement of direct intent (and the controversy regarding specific intent) for administrative offenses, weighing the guarantee of legal certainty against the phenomenon of 'bureaucratic asphyxiation' and 'pen blackout' against the risks of underprotection of public assets due to grossly negligent conduct. The methodology relies on qualitative bibliographic and documentary research, drawing from specialized legal doctrine (Tourinho, Justen Filho, Garcia & Alves, Di Pietro, Carvalho Filho, Mazza, Binenbojm & Cyrino) and Higher Courts jurisprudence, notably the binding ruling by the Federal Supreme Court in General Repercussion Topic nº 1.199. It is concluded that while the new regulation prevents the improper penalization of regular administrative action carried out in good faith, safeguarding administrative discretion, it conversely imposes challenges on damages recovery to the public treasury, which becomes dependent on autonomous civil liability based on fault (Art. 37, § 6 of the Brazilian Constitution), uncoupled from the severe sanctions of the Administrative Improbity Law.

Keywords: Administrative Improbity; Culpable Improbity; Right to Error; LINDB; Public Management; Law nº 14.230/2021.

1 INTRODUÇÃO

A estrutura constitucional de proteção à probidade e ao patrimônio público no Brasil experimentou um processo de relevante evolução normativa ao longo das últimas décadas. Historicamente, a repressão aos ilícitos perpetrados por agentes públicos concentrava-se na tutela patrimonial e na repreensão ao enriquecimento ilícito. Diplomas antecedentes, como a Lei Pitombo-Godói Ilha (Lei nº 3.164/1957) e a Lei Bilac Pinto (Lei nº 3.502/1958), limitavam-se ao ressarcimento do dano decorrente do enriquecimento ilícito, enfrentando complexas barreiras de prova dos requisitos subjetivos e deixando fora do seu alcance os ocupantes de cargos eletivos (Pinto, 1960; Garcia; Alves, 2014; Tourinho, 2022). A Constituição Federal de 1988 rompeu com esse modelo restritivo ao alçar a probidade administrativa ao patamar de princípio fundamental e dever ético-funcional aplicável à generalidade dos agentes públicos e terceiros (art. 37, caput e § 4º), prevendo sanções político-administrativas severas, tais como a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário (Carvalho Filho, 2023; Di Pietro, 2022).

Para regulamentar o mandamento constitucional, foi promulgada a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa, LIA), fruto de amplo debate parlamentar sobre o Projeto de Lei nº 1.446/1991 (Fazzio Jr., 2016). O diploma original estruturou a responsabilização por improbidade em três grandes categorias: atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), atos

que causam prejuízo ao erário (art. 10) e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11) (Carvalho Filho, 2023). Dentre essas hipóteses, o art. 10° consagrou uma característica marcante: a possibilidade de punição de condutas culposas (negligência, imprudência ou imperícia) que gerassem lesão efetiva aos cofres públicos (Di Pietro, 2022; Tourinho, 2022).

Contudo, a aplicação prática da modalidade culposa ao longo de quase três décadas revelou efeitos colaterais adversos no funcionamento das instituições estatais. A interpretação demasiadamente elástica dos tipos legais, associada à frequente equiparação da simples ilegalidade administrativa à conduta ímproba, gerou um cenário de aguda insegurança jurídica para os gestores públicos (Tourinho, 2022). Esse panorama alimentou o fenômeno doutrinariamente denominado 'asfixia burocrática‘ e ’apagão das canetas' (Moreira Neto; Freitas, 2020), no qual administradores honestos, temendo imputações temerárias e sanções devastadoras por meros erros técnicos ou divergências de interpretação jurídica, passaram a inibir decisões inovadoras, paralisando projetos de interesse coletivo e curvando-se acriticamente ao receio do controle (Binenbojm; Cyrino, 2018).

Diante dessa disfunção, o Congresso Nacional promoveu uma reforma profunda no microssistema de probidade mediante a edição da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Dentre as alterações promovidas, sobressai a extinção expressa da modalidade culposa de improbidade administrativa (art. 1º, §§ 1º, 2º e 3º; art. 10; art. 17, §

1º), passando-se a exigir imperativamente a presença de dolo direto, definido como a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito, para a caracterização de qualquer ato ímprobo (Mazza, 2022; Justen Filho, 2023).

O presente trabalho tem como objetivo geral investigar as consequências dessa transformação legislativa na gestão pública brasileira, analisando a tese do 'direito do gestor público ao erro'. Pondera-se a necessidade de assegurar a legítima discricionariedade e a segurança jurídica do administrador público diante da LINDB (Lei nº 13.655/2018) contra os riscos dogmáticos e práticos de gerar lacunas de impunidade perante lesões graves ao patrimônio público por condutas negligentemente crassas. A pesquisa adota procedimento bibliográfico-documental explicativo, fundamentando-se na doutrina especializada e no posicionamento firmado pelos Tribunais Superiores, notadamente a tese vinculante editada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema nº 1.199 da Repercussão Geral (Ferreira, 2025).

2 O 'DIREITO AO ERRO' E OS PARÂMETROS DE RESPONSABILIZAÇÃO NA LINDB (LEI Nº 13.655/2018)

2.1 Conceitos e finalidade

No âmbito do Direito Administrativo, a atuação do gestor público está diuturnamente sujeita a escolhas complexas, restrições orçamentárias e juízos de conveniência e oportunidade. Torna-se imperativo, portanto, diferençar o erro técnico escusável, inerente às falhas humanas operacionais cometidas de boa-fé em ambientes de

incerteza, da conduta efetivamente desonesta, maliciosa e ímproba (Osório, 2007; Tourinho, 2022). A imputação de improbidade administrativa a equívocos formais ou interpretações razoáveis de lei desvirtua a finalidade repressiva da norma, que deve ser reservada ao sancionamento de comportamentos desleais e voltados à subversão do interesse público.

Sensível a esse problema, o legislador editou a Lei nº 13.655/2018, que inseriu novos artigos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB, Decreto-Lei nº 4.657/1942), estabelecendo standards de interpretação e segurança jurídica no Direito Público. Dentre esses dispositivos, destaca-se a norma contida no art. 28:

> Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. (Brasil, 2018).

A instituição da cláusula geral do erro administrativo pelo art. 28 da LINDB impôs uma importante barreira à responsabilização pessoal dos agentes públicos (Binenbojm; Cyrino, 2018). Regulamentando a norma no âmbito federal, o art. 12 do Decreto nº 9.830/2019 definiu o erro grosseiro como aquele decorrente de culpa grave, erro inescusável ou elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia (Moreira Neto; Freitas, 2020). Desse modo, antes mesmo da reforma de 2021, a LINDB já sinalizava que a simples culpa leve ou o erro escusável não poderiam fundamentar punições de natureza pessoal, exigindo-se a demonstração de um erro crasso e injustificável

para caracterizar a culpabilidade do agente em sede de Direito Administrativo Sancionador (Osório, 2019; Tourinho, 2022).

Complementando esse arcabouço protetivo, o art. 22 da LINDB estabeleceu o dever de pragmatismo analítico por parte dos órgãos de controle, determinando que 'na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados' (Jordão, 2018; Brasil, 2018). Essa diretriz impõe que a legalidade seja avaliada contextualmente, sopesando o cenário prático vivenciado pelo administrador no momento da tomada de decisão, obstando juízos morais abstratos ou descontextualizados da realidade operacional da gestão (Tourinho, 2022).

Na mesma linha de resguardo à boa-fé, a Lei nº 14.230/2021 incorporou o § 8º ao art. 1º da LIA, estipulando que 'não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário' (Brasil, 2021). Como observa a doutrina, a eficácia dessa excludente pressupõe que a motivação baseada na jurisprudência seja anterior ou concomitante à prática do ato e não comprometa direitos fundamentais dos administrados ou diretrizes orçamentárias essenciais (Sundfeld, 1985; Tourinho, 2022). Em síntese, a LINDB e as salvaguardas da LIA conformaram o balizamento normativo do

'direito ao erro', assegurando margem de oxigenação à discricionariedade do administrador probo.

2.2 A Reforma da Lei nº 14.230/2021: Exclusão da Modalidade Culposa e Exigência de Dolo

Com o advento da Lei nº 14.230/2021, o sistema de responsabilização por improbidade sofreu reestruturação dogmática profunda. A alteração mais contundente consistiu na revogação da modalidade culposa anteriormente prevista no art. 10 (lesão ao erário), eliminando do ordenamento jurídico a punição por improbidade fundada exclusivamente em negligência, imprudência ou imperícia (Di Pietro, 2022; Mazza, 2022). A nova redação legal reiterou a exigência indispensável do elemento subjetivo doloso em diversos dispositivos constitutivos da Parte Geral e Especial da LIA:

> Art. 1º, § 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.Art. 1º, § 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.Art. 1º, § 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa. (Brasil, 2021).

A legislação reforçou esse comando ao prever, no art. 17, § 1º, que 'a ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade' (Brasil, 2021). O dolo exigido pelo legislador reformista corresponde ao dolo direto, qualificado pela consciência da ilicitude e pela vontade deliberada de produzir o

resultado vedado pela norma, desautorizando expressamente a subsistência da responsabilidade por culpa ou por mera voluntariedade funcional (Carvalho Filho, 2023).

Paralelamente, instaurou-se intensa controvérsia acerca da exigência de 'dolo específico' introduzida pelos §§ 1º e 2º do art. 11° da LIA, segundo os quais a caracterização da improbidade exigiria a demonstração comprovada da intenção funcional de 'obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade' (Brasil, 2021; Tourinho, 2022). A doutrina crítica aponta atecnia do legislador ao estender indistintamente essa exigência especial às hipóteses dos arts. 9º e 10 (enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário), visto que a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Decreto nº 5.687/2006) restringe o dolo específico ao abuso de funções, bastando o dolo direto para o peculato e o enriquecimento indevido (Tourinho, 2022). Argui-se que impor a prova do desígnio psíquico íntimo de obter vantagem indevida em casos de evidente espoliação de bens públicos importa violação ao princípio da proibição de proteção deficiente (Untermassverbot), viés material da proporcionalidade que veda ao Estado desarmar a tutela de bens jurídicos de estatura constitucional (Streck, 2005; Greco, 2014; Tourinho, 2022).

Outro ponto central desdobrado pela reforma diz respeito à aplicação intertemporal da abolição da improbidade culposa. O embate travou-se entre duas vertentes dogmáticas: de um lado, a corrente expansiva (Neves; Oliveira, 2022; Ferreira, 2025), acolhida

por julgados do Superior Tribunal de Justiça (RMS 37.031/SP; AgInt no REsp 2.024.133/ES), sustentava que o princípio da retroatividade da lei mais benéfica (CRFB, art. 5º, XL) aplicar-se-ia retroativamente no âmbito do Direito Administrativo Sancionador por integrarem um ius puniendi estatal único; de outro lado, a corrente restritiva (Leonel, 2021; Ferreira, 2025) defendia a irretroatividade da norma em face do dogma constitucional da coisa julgada (CRFB, art. 5º, XXXVI) e da natureza civil das sanções de improbidade.

A controvérsia foi pacificada em caráter definitivo pelo Supremo Tribunal Federal ao apreciar o Tema nº 1.199 da Repercussão Geral (ARE 843.989/PR) e as ADIs 7.042 e 7.043 (Brasil, 2022a, 2022b, 2022c). O Tribunal Pleno fixou tese vinculante no sentido de que a revogação da modalidade culposa da improbidade administrativa é irretroativa, não produzindo efeitos sobre a eficácia da coisa julgada nem incidindo na fase de execução de sentenças condenatórias transitadas em julgado antes da entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021 (Ferreira, 2025; Justen Filho, 2023). A Suprema Corte assentou que a garantia do art. 5º, XL, da Constituição é restrita ao Direito Penal e não se estende automaticamente ao regime administrativo civil, devendo preponderar o princípio tempus regit actum e a segurança jurídica assegurada pela coisa julgada (Brasil, 2022c; Ferreira, 2025).

2.3 As Consequências na Gestão Pública: Entre a Proteção do Gestor e os Riscos de Impunidade

A eliminação da improbidade culposa e a repaginação das condutas típicas operaram transformações de profunda relevância na rotina da gestão pública. Analisadas sob a ótica da governança e da eficiência administrativa, essas consequências revelam contornos dúplices: de um lado, avanços expressivos na garantia de segurança jurídica e no fomento à tomada de decisão; de outro lado, sérios desafios para o ressarcimento do erário e o controle de graves incúrias funcionais.

Sob o prisma das garantias ao administrador de boa-fé, a exigência de dolo direto resgatou a margem de discricionariedade legítima conferida pela ordem jurídica aos agentes estatais (Tourinho, 2009). Ao desestimular ações civis públicas temerárias e fulcradas em equívocos burocráticos secundários, a nova disciplina reduziu expressivamente o fenômeno do 'apagão das canetas', incentivando a atração de gestores de perfil dinâmico e propiciando ambiente favorável à implementação de políticas públicas inovadoras sem o fantasma de processos sancionatórios desproporcionais (Binenbojm; Cyrino, 2018; Moreira Neto; Freitas, 2020).

Todavia, a crítica doutrinária mais severed aponta para os riscos da criação de 'zonas de impunidade' no tocante à gestão do patrimônio público (Tourinho, 2022). Em um país historicamente marcado por deficiências estruturais e incúria administrativa, a exclusão integral da modalidade culposa retira a resposta sancionatória da LIA de episódios gravíssimos de descaso e

negligência com o dinheiro público. Como adverte Rita Tourinho (2022, p. 159), passam a restar impunes no âmbito da improbidade condutas dramáticas de incúria funcional:

> Pense-se na aquisição de máquinas de lavar roupas industriais para o sistema penitenciário, deixadas a relento por mais de dois anos, sem que qualquer providência tenha sido adotada para instalação, com avaria total dos equipamentos, por descaso. Ou, ainda, na aquisição de medicamentos com prazo de validade exíguo em quantidade superior à necessária, por grave negligência. Quem sabe, então, na situação do fiscal de obra que, por mera indisposição, não efetiva a fiscalização, acatando as informações apresentadas pelo executante do contrato, que, posteriormente, revelam-se falsas, com prejuízo ao erário. (Tourinho, 2022, p. 159).

Ademais, a transformação do art. 11° (violação de princípios) em rol estritamente taxativo, associada à controvertida ressalva inserida no § 5º — segundo a qual 'não se configurará improbidade a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos, sendo necessária a aferição de dolo com finalidade ilícita' — desidratou a repressão a condutas imorais como o nepotismo (Súmula Vinculante nº 13), fragilizando os princípios da impessoalidade e isonomia na Administração (Holanda, 2000; Tourinho, 2022).

Diante desse hiato repressivo, resta investigar como o ordenamento jurídico reage à causação não dolosa de danos aos cofres públicos. A resposta reside no resguardo da responsabilidade civil ordinária por reparação de danos (art. 12, caput, da LIA; art. 37, § 6º, da Constituição Federal). O agente público que provoca prejuízo ao erário por conduta culposa permanece adstrito ao dever irrestrito de

recomposição patrimonial, apurável em ação civil comum de ressarcimento sob o crivo da culpa civil (concepção objetiva e abstrata da negligência e imprudência) (Di Pietro, 2022; Farias; Rosenvald; Braga Neto, 2017; Bianca, 2019; Tourinho, 2022). Assim, a exclusão da improbidade culposa afasta as sanções punitivo-pessoais da LIA (suspensão de direitos políticos, perda da função e proibição de contratar), mas subsiste intacto o dever jurídico de devolução dos valores desfalcados do erário.

3 CONSIDERAÇÕES E RESULTADOS

A pesquisa desenvolvida permitiu compreender que a reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) representa um divisor de águas na dogmática do Direito Administrativo Sancionador brasileiro. Ao proceder à abolição da modalidade culposa dos atos de improbidade e erigir o dolo direto como elemento subjetivo indispensável (art. 1º, §§ 1º e 2º), o legislador ordinário buscou redefinir a vocação do diploma de probidade, direcionando-o precipuamente à punição de condutas desonestas, corruptas e impregnadas de má-fé funcional. Nesse contexto, o 'direito do gestor público ao erro', outrora restrito a construções doutrinárias e princípios implícitos, foi definitivamente incorporado ao ordenamento positivado, encontrando amparo sistêmico nos artigos 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB, Lei nº 13.655/2018) e no artigo 1º, § 8º, da nova LIA, que vedam a punição da mera ilegalidade desacompanhada da intenção ilícita.

Sob a perspectiva dos resultados práticos para a administração pública, verifica-se que a exigência exclusiva do dolo atende a uma antiga e premente demanda por segurança jurídica. O cenário anterior, caracterizado pelo uso difuso da modalidade culposa para sancionar meros equívocos formais, falhas operacionais e divergências interpretativas cabíveis, alimentava os fenômenos da 'asfixia burocrática' e do 'apagão das canetas'. Ao resguardar a margem de discricionariedade legítima e afastar o temor de responsabilizações pessoais desproporcionais por atos executados de boa-fé, a nova disciplina normativa restabeleceu a confiança necessária para que gestores públicos implementem políticas públicas complexas e adotem soluções administrativas inovadoras (Binenbojm; Cyrino, 2018; Moreira Neto; Freitas, 2020; Tourinho, 2009).

Por outro lado, o estudo evidencia que a opção legislativa por afastar radicalmente a culpa da esfera da improbidade não veio isenta de severos custos para a tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa. Conforme destacado pela doutrina crítica, a supressão do art. 10 na modalidade culposa, somada à transformação do rol do art. 11 em estritamente taxativo e às exigências probatórias associadas à tese do dolo específico, acabou por criar perigosas 'zonas de impunidade' (Tourinho, 2022). Condutas caracterizadas por descaso dramático, imperícia crassa e grave negligência no manuseio de verbas públicas, que causam descalabros financeiros e prejuízos reais ao erário, deixaram de ser alcançadas pelo regime sancionatório

da LIA. Esse cenário suscita relevante debate sobre a observância do princípio constitucional da proibição de proteção deficiente, haja vista o dever estatal de assegurar proteção suficiente aos bens jurídicos de estatura constitucional (Streck, 2005; Greco, 2014; Tourinho, 2022).

Frente a essa aparente lacuna repressiva, uma das conclusões mais expressivas deste trabalho reside na necessária diferenciação entre a reprimenda punitivo-pessoal da improbidade e o dever irrestrito de recomposição patrimonial do erário. A exclusão da culpa da Lei de Improbidade Administrativa afasta a incidência de sanções graves como a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos e a proibição de contratar com o Poder Público. Todavia, a integridade do patrimônio público permanece resguardada pela via autônoma da responsabilidade civil ordinária (Constituição Federal, art. 37, § 6º; LIA, art. 12, caput). O agente público que atua com negligência, imprudência ou imperícia e causa dano aos cofres públicos continua adstrito à reparação integral do prejuízo, mediante o ajuizamento de ação civil comum de ressarcimento ou no âmbito de processos administrativos de tomada de contas, sob o crivo da culpa civil (Di Pietro, 2022; Farias; Rosenvald; Braga Neto, 2017; Tourinho, 2022).

No tocante à aplicação do Direito no tempo, os resultados da pesquisa apontam para a relevância da atuação pacificadora do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema nº 1.199 da Repercussão Geral (ARE 843.989/PR) e das ADIs 7.042 e 7.043. Ao assentar a irretroatividade da revogação da improbidade culposa em

relação às condenações definitivas transitadas em julgado antes da vigência da Lei nº 14.230/2021, a Suprema Corte preservou a garantia constitucional da coisa julgada (CRFB, art. 5º, XXXVI) e evitou a desconstituição em massa de títulos executivos consolidados sob o regime anterior (Ferreira, 2025; Justen Filho, 2023).

Ficou estabelecido que a regra da retroatividade da lei benéfica (CRFB, art. 5º, XL) é ínsita ao Direito Penal e não se transfere de forma automática e ilimitada ao Direito Administrativo Sancionador, devendo ser sopesada com os princípios do tempus regit actum e da segurança jurídica (Brasil, 2022c; Leonel, 2021).

Diante desse panorama remodelado, sobressai como resultado primordial a exigência de uma mudança postura-hermenêutica por parte dos órgãos de controle interno e externo, do Ministério Público e do Poder Judiciário. O novo arcabouço normativo impõe o abandono de ilações genéricas ou automatismos acusatórios, exigindo rigoroso ônus probatório quanto ao elemento subjetivo doloso. Conforme prescreve o art. 22 da LINDB, as decisões de controle devem realizar um pragmatismo analítico, avaliando as circunstâncias práticas, os obstáculos reais e as opções efetivamente postas ao gestor no momento da tomada de decisão (Jordão, 2018; Moreira Neto; Freitas, 2020). Cabe às instâncias fiscalizatórias distinguir, com precisão técnica, a falha administrativa escusável — que demanda correção de rumos ou responsabilização disciplinar/civil — do ato doloso revestido de deslealdade institucional.

Em síntese, o "direito do gestor público ao erro" e a decorrente exclusão da improbidade culposa estabeleceram um novo ponto de equilíbrio no ordenamento jurídico brasileiro. Embora a reforma normativa tenha gerado preocupações legítimas quanto ao abrandamento do controle sobre condutas extremamente negligentes, a adequada articulação entre a Lei de Improbidade (voltada ao dolo e à desonestidade) e a responsabilidade civil comum (voltada à reparação de danos culposos) oferece um modelo coerente com as exigências do Estado Democrático de Direito. A consolidação dessa sistemática depende, em última análise, da maturidade das instituições de controle e do Judiciário para aplicar a lei de modo a encorajar a boa gestão e a inovação sem abdicar da defesa intransigente do erário e dos princípios constitucionais da Administração Pública.

Aprofundando a análise dos resultados sob a ótica da dogmática do ressarcimento, cumpre destacar que a autonomia da Ação Civil de Ressarcimento ao Erário fundada no art. 37, § 6º, da Carta Magna garante que a repartição de competências sancionatórias não resulte em perdão patrimonial. Enquanto a Ação de Improbidade Administrativa ostenta natureza estritamente sancionatória, submetida aos rigores do Direito Administrativo Sancionador e às garantias do ius puniendi, a Ação de Ressarcimento reveste-se de caráter estritamente reparatório e restituitório. Assim, o esvaziamento da LIA no tocante aos ilícitos culposos transfere o eixo da tutela patrimonial para o contencioso civil comum e para o controle

externo exercido pelos Tribunais de Contas, instâncias nas quais a comprovação da culpa em sentido estrito (negligência ou imprudência) permanece suficiente para fundamentar a condenação em débito e a obrigação de recomposição dos cofres públicos (Di Pietro, 2022; Carvalho Filho, 2023).

A análise aprofundada das técnicas de reparação do dano ao erário revela, contudo, que a eficácia da via reparatória comum depende do fortalecimento da advocacia pública e dos órgãos de representação judicial das pessoas jurídicas de direito público lesadas. Com o advento da Lei nº 14.230/2021, a pessoa jurídica lesada reassumiu papel central na defesa do seu patrimônio, incumbindo-lhe promover tempestivamente as ações ordinárias de ressarcimento contra ex-gestores ou servidores negligentes, independentemente da provocação do Ministério Público. Essa dualidade procedimental, separando a ação punitiva por improbidade (exclusiva para atos dolosos) da ação restituitória civil (aplicável aos atos culposos), impõe aos entes federativos a estruturação de relatórios técnicos de auditoria e comissões permanentes de tomada de contas capazes de quantificar o dano com precisão e demonstrar o nexo de causalidade entre a conduta culposa e o desfalque patrimonial (Carvalho Filho, 2023; Oliveira, 2023).

Analisando o impacto hermenêutico do Tema nº 1.199 do STF para a estabilidade das relações jurídicas no âmbito da execução patrimonial, o entendimento consagrado pela Suprema Corte resguardou o valor justiça e a higidez do título executivo judicial. A

decisão vinculante esclareceu que a superveniência de lei abolitiva da modalidade culposa não possui o condão de desconstituir os efeitos pretéritos das decisões já transitadas em julgado, mantendo-se hígidas as penas pecuniárias, o ressarcimento ao erário e as interdições de direitos fixadas sob a vigência do texto primitivo da LIA. Esse reposicionamento jurisprudencial impediu a propositura desmedida de Ações Rescisórias fundadas na simples alteração legislativa, consolidando o dogma de que a intangibilidade da coisa julgada constitui cláusula pétrea indispensável à previsibilidade e à ordem democrática (CRFB, art. 5º, XXXVI) (Ferreira, 2025; Leonel, 2021).

A rigorosa exigência da fundamentação qualificada das decisões de controle (LINDB, art. 20; CPC, art. 489, § 1º) atua como corolário do pragmatismo analítico. O julgador ou órgão de fiscalização não pode mais limitar-se a invocar princípios jurídicos abstratos, tais como moralidade, eficiência ou supremacia do interesse público, para anular atos administrativos ou responsabilizar o agente público. Exige-se a demonstração analítica das consequências jurídicas e administrativas da decisão punitiva, bem como a indicação expressa das alternativas razoáveis que estavam à disposição do gestor na época dos fatos. Essa motivação reforçada impede o controle arbitrário e assegura que a aferição da responsabilidade funcional considere a complexidade real da gestão pública (Jordão, 2018; Sundfeld, 1985).

Em âmbito prático-institucional, os resultados deste estudo indicam que a implementação do "direito ao erro" exige o fortalecimento dos mecanismos de governança pública, integridade e compliance no seio da Administração Estatal. A prevenção do erro administrativo não deve ser buscada por meio do terrorismo burocrático ou da ameaça de sanções desproporcionais, mas sim mediante o aprimoramento da capacitação dos agentes públicos, a padronização de procedimentos complexos e a estruturação de assessorias jurídicas e órgãos de controle interno eficientes. A edição de pareceres referenciais e guias de orientação técnica atua como elemento decisivo para delimitar a boa-fé do administrador, servindo como padrão de diligência ordinária que afasta a caracterização tanto do erro grosseiro (LINDB, art. 28) quanto do dolo de improbidade (LIA, art. 1º, § 8º) (Binenbojm; Cyrino, 2018; Moreira Neto; Freitas, 2020).

Do mesmo modo, sobressai a necessidade de remodelar a atuação probatória do Ministério Público e das pessoas jurídicas interessadas nas Ações Civil Públicas por Improbidade. A petição inicial deve indicar expressamente os elementos concretos que demonstram a vontade livre e consciente do agente em alcançar o resultado ilícito (LIA, art. 17, § 6º, I), sob pena de indeferimento liminar por inépcia. Rejeita-se categoricamente a responsabilidade objetiva oculta ou a presunção de dolo extraída do simples cargo ocupado pelo agente. A qualificação do dolo exige a produção probatória robusta, ligando o ato funcional à intenção consciente de

violar o dever de probidade, o que protege a função pública contra imputações levianas e acusações politicamente motivadas (Carvalho Filho, 2023; Garcia; Alves, 2014).

Sob a ótica do controle interno e da advocacia consultiva, a institucionalização de matrizes de risco e programas de compliance probatório desponta comoferramenta indispensável para mitigar a ocorrência do erro grosseiro. A existência de fluxogramas decisórios claros e pareceres jurídicos bem fundamentados vinculados à decisão administrativa constitui fortíssimo indício de boa-fé funcional, afastando a acusação de deslealdade institucional ou negligência crassa. Desse modo, o 'direito ao erro' se consolida não como uma franquia para o amadorismo na gestão pública, mas sim como um incentivo ao profissionalismo burocrático, premiando o administrador diligente que busca respaldo técnico para fundamentar suas deliberações (Binenbojm; Cyrino, 2018; Moreira Neto; Freitas, 2020).

Ademais, a análise reflexiva dos resultados demonstra que o novo regime jurídico da improbidade não pode ser compreendido como uma autorização para a leniência ou o desleixo funcional. O afastamento das sanções da LIA para a conduta culposa não desonera o gestor público do cumprimento rigoroso dos princípios da eficiência, legalidade e moralidade (CRFB, art. 37, caput). Permanece hígida a incidência do Direito Administrativo Disciplinar, permitindo à Administração instaurar Processos Administrativos Disciplinares (PAD) para apurar a responsabilidade funcional do servidor

negligente, aplicando penalidades estritamente administrativas (como advertência, suspensão ou demissão) previstas nos estatutos funcionais, sem prejuízo da cobrança do dano em sede de ação regressiva (Fazzio Jr., 2016; Tourinho, 2009).

Reforçando essa dimensão disciplinar, observa-se que a autonomia da instância administrativa sancionadora garante a subsistência do poder-dever de autotutela da Administração Pública (Súmulas 346 e 473 do STF). A atipicidade da conduta culposa no âmbito da LIA não impede que o agente responsável por erro grosseiro ou negligência funcional seja submetido a processo disciplinar no âmbito interno do órgão público, com a aplicação das sanções estatutárias cabíveis. A comissão disciplinar, orientada pelo devido processo legal e pela razoabilidade, atua como filtro de integridade essencial para reprimir a ineficiência e a desídia burocrática, complementando o microssistema de responsabilização estatal sem a necessidade de mobilizar as gravíssimas sanções civis de improbidade (Di Pietro, 2022; Fazzio Jr., 2016).

Nesse quadro integrativo de instâncias, a articulação entre o Direito Administrativo Disciplinar, o contencioso civil de ressarcimento e o microssistema de improbidade estabelece um arranjo institucional harmônico e proporcional. A gradação da resposta estatal passa a obedecer a uma rigorosa escala de gravidade: a culpa ordinária ou leve é absorvida pelo risco da atividade administrativa de boa-fé; a culpa grave ou erro grosseiro enseja apuração disciplinar e reparação patrimonial do dano ao erário; e o

dolo direto, imbuído de má-fé e desonestidade, atrai a incidência das severas sanções da Lei de Improbidade Administrativa. Essa repartição equilibrada satisfaz as exigências do princípio da proporcionalidade na sua dupla face: veda o excesso punitivo contra o bom gestor e afasta a proteção deficiente em relação à integridade da Administração Pública (Streck, 2005; Tourinho, 2009).

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 38. ed. São Paulo: Juspodivm/Malheiros, 2021.

BIANCA, C. Massimo. **Diritto Civile 5**: la responsabilità. Roma: Giuffrè, 2019.

BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. **O art**. 28 da LINDB: a cláusula geral do erro administrativo. Revista de Direito Administrativo – RDA, Rio de Janeiro, Edição Especial LINDB, p. 215-230, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 14 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Altera a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade

administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial nº 2.024.133/ES**. Relatora: Min. Regina Helena Costa. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 16 mar. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 37.031/SP**. Relatora: Min. Regina Helena Costa. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 20 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7.042/DF e 7.043/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 31 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 843.989/PR**. Repercussão Geral (Tema nº 1.199). Relator: Min. Alexandre de Moraes. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 18 ago. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 37. ed. Barueri: Atlas, 2023.

COSTA, José de Faria. **Direito Penal**. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2017.

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

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson; BRAGA NETO, Felipe Peixoto. **Curso de Direito Civil**: responsabilidade civil. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa**: doutrina, legislação e jurisprudência. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

FERREIRA, Marcos Vinicio Schmidt. Extinção da forma culposa de improbidade administrativa e (ir)retroatividade em relação às condenações definitivas. **Revista Brasileira de Direito e Gestão Pública**, v. 13, n. 4, p. 1-18, 2025.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**: parte geral. 16. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

JORDÃO, Eduardo. **O art**. 22 da LINDB: acabou o romance: reforço do pragmatismo do direito público brasileiro. Revista de Direito Administrativo – RDA, Rio de Janeiro, Edição Especial LINDB, p. 65-82, 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

LEONEL, Ricardo de Barros. **Nova LIA**: aspectos da retroatividade associada ao direito sancionador. ConJur, 17 nov. 2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-nov-17/leonel-lia-retroatividade-associada-direito-sancionador. Acesso em: 23 abr. 2023.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

MOREIRA NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Véras de. **Comentários à Lei nº 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública)**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à reforma da lei de improbidade administrativa**: Lei 14.230, de 25.10.2021 comentada artigo por artigo. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PINTO, Francisco Bilac Moreira. **Enriquecimento ilícito no exercício de cargos públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

STRECK, Lenio Luiz. A dupla face do princípio da proporcionalidade: de proibição de excesso à proibição de proteção deficiente. **Revista da Ajuris**, v. 32, n. 97, p. 175-198, 2005.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Motivação dos atos administrativos como garantia dos administrados**. Revista de Direito Público, São Paulo, n. 75, p. 120-132, jul./set. 1985.

TOURINHO, Rita. **Discricionariedade Administrativa**: ação de improbidade & controle principiológico. Curitiba: Juruá, 2009.

TOURINHO, Rita. **O elemento subjetivo do tipo na nova Lei de Improbidade Administrativa**: avanço ou retrocesso? Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, n. 84, p. 147-169, abr./jun. 2022.

CAPÍTULO

III

A LAVRATURA DO TCO PELA POLÍCIA MILITAR DO MARANHÃO: DESAFIOS À EFETIVIDADE DIANTE DE LIMITAÇÕES ESTRUTURAIS E TECNOLÓGICAS

Rayane de Amorim Silva Neves
Maíla Rocha Feitosa Herênio

A LAVRATURA DO TCO PELA POLÍCIA MILITAR DO MARANHÃO: DESAFIOS À EFETIVIDADE DIANTE DE LIMITAÇÕES ESTRUTURAIS E TECNOLÓGICAS

Rayane de Amorim Silva Neves[1]
Maíla Rocha Feitosa Herênio[2]

RESUMO

A presente pesquisa analisa a competência da Polícia Militar para a lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) em infrações de menor potencial ofensivo, conforme a Lei nº 9.099/1995, em contraste com a realidade operacional da corporação no Estado do Maranhão (PMMA). O objetivo central é demonstrar de que maneira a ausência de infraestrutura tecnológica e as lacunas no treinamento específico voltado aos praças comprometem a eficiência e a celeridade desse procedimento administrativo. A metodologia adota uma abordagem qualitativa, com fins descritivos e explicativos, utilizando o método dedutivo por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados evidenciam que, embora a legitimidade da atuação policial militar seja reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 5637/MG e normatizada no âmbito estadual pela Resolução-GP nº 117/2022 do TJ/MA, a efetividade do ato esbarra em graves entraves práticos. Problemas estruturais diários, como a escassez de dispositivos móveis nas viaturas, a ausência de conectividade de internet móvel e a complexidade burocrática no preenchimento de múltiplos campos no sistema Sinesp, transformam um registro que deveria ser célere em um trâmite moroso. Conclui-se que a desburocratização e os investimentos em tecnologia simplificada e capacitação contínua são essenciais para evitar que o tempo excessivo gasto em formalidades documentais desfalque o policiamento ostensivo e preventivo nas vias públicas.

[1] Graduanda em Direito pela Faculdade de Educação Santa Terezinha (FEST). Tecnóloga em Segurança Pública pela Universidade Norte do Paraná (UNOPAR). Soldado da Polícia Militar do Estado do Maranhão (PMMA).

[2] Professora Orientadora. Advogada. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Licenciada em Filosofia (UniBF). Especialista em Direito Tributário (UniBF). Pós-graduanda em Direito Penal.

Palavras-chave: Polícia Militar. Termo Circunstanciado. Eficiência. Segurança Pública.

A B S T R A C T

This research analyzes the competence of the Military Police to issue the Detailed Term of Occurrence (TCO) for offenses of lesser offensive potential, in accordance with Law No. 9,099/1995, contrasting it with the operational reality of the corporation in the State of Maranhão (PMMA). The main objective is to demonstrate how the lack of technological infrastructure and the gaps in specific training for enlisted personnel compromise the efficiency and celerity of this administrative procedure. The methodology adopts a qualitative approach, with descriptive and explanatory purposes, utilizing the deductive method through bibliographic and documentary research. The results evidence that, although the legitimacy of the military police's action is recognized by the Supreme Federal Court in ADI 5637/MG and regulated at the state level by Resolution-GP No. 117/2022 of the TJ/MA, the effectiveness of the act encounters serious practical obstacles. Daily structural problems, such as the scarcity of mobile devices in patrol vehicles, the lack of mobile internet connectivity, and the bureaucratic complexity in filling out multiple fields in the Sinesp system, turn a record that should be expeditious into a sluggish process. It is concluded that reducing bureaucracy, alongside investments in simplified technology and continuous training, are essential to prevent the excessive time spent on documentary procedures from undermining ostensive and preventive policing on the streets.

Keywords: Military Police. Detailed Term. Efficiency. Public Safety.

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, representou um marco histórico no ordenamento jurídico brasileiro ao instituir os Juizados Especiais Criminais (JECRIM), orientados pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e

celeridade no processamento das infrações penais de menor potencial ofensivo (BRASIL, 1995). Nesse contexto de desburocratização da justiça criminal, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5637/MG, consolidou o entendimento de que o Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) possui natureza administrativa e informativa. Com isso, reconheceu a legitimidade da Polícia Militar, na qualidade de autoridade policial em sentido amplo (lato sensu), para realizar a sua lavratura. No âmbito estadual, essa competência foi estruturada normativamente por meio de atos fundamentais, tais como a Resolução-GP nº 117/2022 do Tribunal de Justiça do Maranhão (TJ/MA), o Termo de Cooperação Técnica nº 58/2022 e a Portaria nº 033/2025 do Gabinete do Comandante-Geral da Polícia Militar do Maranhão (PMMA).

Todavia, observa-se na realidade operacional maranhense um notório descompasso entre a autorização jurídica validada pelos tribunais e a estrutura prática disponibilizada ao efetivo nas ruas. A efetividade do ato administrativo esbarra, primariamente, na defasagem da formação técnico-jurídica dos praças, cujos editais de ingresso exigem apenas nível médio e cuja formação inicial carece de aprofundamento na dogmática penal. Tal lacuna gera sérias dificuldades na tipificação correta de infrações e no somatório de penas em concursos delitivos. Adicionalmente, a atuação policial enfrenta barreiras tecnológicas severas no manuseio do sistema Sinesp, caracterizadas pela carência de dispositivos móveis embarcados nas viaturas, pela ausência de conectividade de internet

e pela excessiva burocracia decorrente do preenchimento exaustivo em múltiplos campos e abas. Diante desse panorama complexo, a presente pesquisa busca responder ao seguinte problema: de que maneira a ausência de infraestrutura tecnológica e de treinamento específico para os praças da Polícia Militar do Maranhão compromete a eficiência e a celeridade na lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO)?

A partir desse questionamento central, o presente estudo tem como objetivo geral analisar como a carência de infraestrutura tecnológica e as lacunas no treinamento dos praças da PMMA comprometem a eficiência da lavratura do TCO, visando propor alternativas operacionais e institucionais capazes de minimizar tais entraves. De forma específica, o trabalho demonstra o amparo legal e jurisprudencial que valida a atuação militar; examina as normatizações estaduais aplicáveis; investiga os reflexos da capacitação limitada sobre a tipificação penal; mapeia os gargalos tecnológicos do preenchimento eletrônico no sistema Sinesp; e avalia o impacto direto da morosidade administrativa sobre o policiamento ostensivo preventivo, previsto no artigo 144, § 5º, da Constituição Federal. A relevância da temática justifica-se pela constatação empírica de que a falha em prover suporte logístico adequado e capacitação continuada força as guarnições a abandonarem o patrulhamento para concluir trâmites burocráticos, prejudicando gravemente a segurança da coletividade e o princípio da eficiência administrativa.

No que tange aos procedimentos metodológicos, a investigação adota uma abordagem qualitativa, com fins descritivos e explicativos, utilizando o método dedutivo para confrontar as diretrizes normativas com a realidade cotidiana vivenciada pela corporação. As técnicas de coleta de dados englobam a pesquisa bibliográfica em doutrina jurídica especializada, a pesquisa documental em legislações e atos normativos estaduais, além da observação direta da atividade operacional. Para responder de forma estruturada ao problema proposto, o desenvolvimento deste artigo organizou-se na análise detalhada da natureza jurídica do TCO, nas normatizações do Estado do Maranhão e da PMMA, nas lacunas formativas dos praças, na precariedade tecnológica do sistema Sinesp e, por fim, nos impactos recaídos sobre o policiamento ostensivo, acompanhados de diretrizes institucionais para a otimização do procedimento.

2 A NATUREZA JURÍDICA DO TCO E A COMPETÊNCIA DA POLÍCIA MILITAR: DA AUTORIDADE STRICTO SENSU À LATO SENSU

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu novos paradigmas para a prestação jurisdicional, determinando a criação de juizados especiais voltados ao julgamento de infrações penais de menor potencial ofensivo. Regulamentando esse comando, a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, instituiu os Juizados Especiais Criminais (JECRIM), orientados pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade. O propósito central do legislador consistiu em desburocratizar a resposta estatal diante de delitos de reduzida

gravidade, evitando inquéritos policiais desnecessários e priorizando a conciliação e a reparação dos danos.

Dentro dessa sistemática desburocratizante, o Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) surge não como uma peça investigativa complexa, mas como um registro formal e objetivo dos fatos relevantes para o Ministério Público e o Poder Judiciário. Segundo leciona Renato Brasileiro de Lima (2020), o TCO possui natureza jurídica de boletim de ocorrência detalhado, consistindo em um procedimento administrativo de caráter eminentemente informativo, que dispensa as formalidades inerentes ao inquérito policial. Assim, o documento limita-se a consignar a qualificação dos envolvidos e o relato resumido do fato, servindo de suporte probatório mínimo para a audiência preliminar.

O inquérito policial, em contrapartida, caracteriza-se como um procedimento investigatório preparatório para a ação penal, voltado à apuração aprofundada da materialidade e da autoria de crimes de maior gravidade. Em razão de sua carga inquisitiva e da necessidade de diligências cautelares, sua condução exige a atuação exclusiva de uma autoridade policial em sentido estrito (stricto sensu), qual seja, o Delegado de Polícia, titular da função de polícia judiciária prevista no artigo 144, § 4º, da Constituição Federal. Distingue-se, portanto, do mero registro administrativo realizado no policiamento ostensivo.

Apesar da simplicidade formal do TCO, a interpretação do termo “autoridade policial” constante no artigo 69 da Lei nº 9.099/1995 gerou intensos debates. O dispositivo preceitua que a

autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará o termo circunstanciado e o encaminhará imediatamente ao Juizado. Inicialmente, parte da doutrina defendia que a lavratura seria exclusividade da autoridade stricto sensu (Polícia Civil). Contudo, a evolução jurisprudencial pacificou o entendimento de que a lei adotou a expressão em sentido amplo, ou seja, lato sensu, abrangendo todo agente estatal investido de poder de polícia administrativa.

Nessa perspectiva, a atuação imediata do policial militar no local do conflito materializa a missão de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública atribuída pelo artigo 144, § 5º, da Constituição da República (BRASIL, 1988). Exigir que uma guarnição militar, após atender a uma infração de menor potencial ofensivo, conduza as partes até uma delegacia apenas para repetir o relato dos fatos subverte os princípios da economia processual e da celeridade, gerando constrangimento desnecessário ao cidadão e duplicidade de esforços entre órgãos do sistema de segurança pública.

A consolidação definitiva dessa competência lato sensu para a Polícia Militar foi chancelada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5637/MG, de relatoria do Ministro Edson Fachin. A Suprema Corte reconheceu que a confecção do TCO pela Polícia Militar não usurpa a função da Polícia Judiciária, tratando-se de uma otimização dos recursos estatais para a concretização do princípio da eficiência, conforme entendimento firmado pela Corte:

> A lavratura de termo circunstanciado de ocorrência não é atribuição exclusiva da polícia judiciária (polícia civil ou

> polícia federal). A Constituição Federal não estabelece o monopólio da função investigativa a essas instituições. O TCO é mero relato objetivo dos fatos, não constituindo ato de investigação propriamente dito, o que permite sua realização pela Polícia Militar e pela Polícia Rodoviária Federal, prestigiando a eficiência e a celeridade no atendimento ao cidadão (BRASIL, 2022, p. 12).

A partir desse marco jurisprudencial vinculante, restou superada qualquer tese de inconstitucionalidade acerca da elaboração do TCO pelas guarnições militares durante o patrulhamento de rotina. Ao qualificar o procedimento como relato objetivo destituído de caráter investigativo, o Supremo Tribunal Federal harmonizou o artigo 69 da Lei nº 9.099/1995 com os artigos 37 e 144 da Carta Magna, priorizando o interesse público e a racionalidade na gestão dos meios policiais. Dessa forma, a atuação do policial militar, na qualidade de autoridade policial lato sensu, encontra-se plenamente fundamentada no ordenamento jurídico pátrio. Contudo, a superação do obstáculo de competência fez emergir um novo desafio prático: a capacidade normativa, estrutural, formativa e tecnológica das corporações, em especial da Polícia Militar do Maranhão (PMMA), para absorverem essa demanda sem prejudicar a atividade-fim do policiamento.

3 AS NORMATIZAÇÕES REFERENTES AO ESTADO DO MARANHÃO E À PMMA SOBRE O TCO

A consolidação jurisprudencial promovida pelo STF no julgamento da ADI nº 5637/MG firmou a premissa constitucional de que a Polícia Militar possui legitimidade para lavrar o Termo

Circunstanciado de Ocorrência. Contudo, para que essa competência produzisse efeitos práticos nos estados, mostrou-se indispensável a edição de atos normativos locais capazes de disciplinar o fluxo procedimental entre os órgãos de segurança pública e o Poder Judiciário. Consoante leciona Di Pietro (2022), a atuação da administração pública vincula-se estritamente ao princípio da legalidade e ao poder regulamentar, exigindo que a prática de atos observe normas formais que definam atribuições, limites de atuação e padronização procedimental no âmbito de cada ente federativo.

No Estado do Maranhão, a regulamentação inaugural no âmbito do Poder Judiciário concretizou-se com a publicação da Resolução-GP nº 117/2022, editada pela Presidência do Tribunal de Justiça maranhense. O referido ato disciplinou o recebimento e o processamento direto dos procedimentos lavrados por policiais militares pelas secretarias dos Juizados Especiais Criminais e varas criminais das comarcas do interior. Com essa diretriz, a corte estadual superou o modelo tradicional que condicionava o protocolo das infrações à intermediação prévia da Polícia Civil, permitindo que o registro elaborado no patrulhamento impulsione imediatamente a prestação jurisdicional, em consonância com a celeridade preconizada pela Lei nº 9.099/1995.

Para viabilizar a execução prática dessa diretriz pelos órgãos do Poder Executivo, celebrou-se o Termo de Cooperação Técnica nº 58/2022, instrumento que articulou institucionalmente a Justiça estadual, a Secretaria de Estado da Segurança Pública e a corporação

militar. O ajuste administrativo estabeleceu deveres recíprocos entre as pastas signatárias, definindo protocolos de atuação integrada, compartilhamento de dados processuais e um cronograma de implantação progressiva nas diversas regiões operacionais do território maranhense. Dessa maneira, a cooperação assegurou o alinhamento prévio entre magistrados, membros do Ministério Público e comandos regionais, conferindo o suporte político-administrativo necessário à descentralização do atendimento.

A partir dessa pactuação externa, a regulamentação estritamente interna da corporação consolidou-se com a edição da Portaria nº 033/2025 do Gabinete do Comandante-Geral da Polícia Militar do Maranhão. Dotada de natureza ordinatória e fundamentada na hierarquia e disciplina, a norma pormenorizou a rotina operacional a ser cumprida pelas guarnições durante a confecção, conferência e envio dos registros criminais. O texto normativo delimitou com precisão as esferas de responsabilidade na cadeia de comando, especificando as funções gerenciais dos comandantes de unidades e os deveres executivos atribuídos aos praças nas vias públicas.

Além de organizar o fluxo de trabalho, a regulamentação militar uniformizou a expedição dos documentos institucionais que instruem o procedimento. Foram estabelecidos padrões formais para o preenchimento do termo de compromisso de comparecimento, do termo de manifestação de vontade da vítima nos delitos condicionados à representação e dos autos de apreensão de objetos. Essa padronização, acompanhada pela fixação de prazos

administrativos de remessa pelas seções operacionais dos batalhões, visa resguardar a regularidade formal das peças, prevenindo vícios materiais que possam ensejar a nulidade dos atos perante o juízo competente.

A análise sistemática desse conjunto regulatório demonstra que o aparato estatal maranhense cumpriu integralmente a etapa de adequação formal às diretrizes constitucionais vigentes, estruturando uma rede normativa coesa desde a recepção judicial até a rotina de patrulhamento. Verifica-se, portanto, a inexistência de lacunas legislativas ou óbices burocráticos formais que impeçam o exercício dessa atribuição. Entretanto, a vigência plena dessas normas não garante, de maneira automática, a eficiência prática do procedimento nas ruas, tornando-se indispensável examinar como a formação técnico-jurídica ofertada aos praças reflete na segurança da aplicação cotidiana dessas diretrizes.

4 A SEGURANÇA JURÍDICA E AS LACUNAS NA FORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA DOS PRAÇAS DA PMMA

A eficácia da lavratura do TCO pela Polícia Militar não depende apenas da autorização legal conferida pelo STF e das normatizações estaduais, mas, primordialmente, da capacidade técnica do agente público responsável por operacionalizar o ato. No âmbito da Polícia Militar do Maranhão, observa-se um relevante paradoxo institucional: embora o policial em patrulhamento execute procedimentos de nítida natureza jurídica e administrativa, o processo de seleção e a matriz curricular de formação não exigem profundidade nesses

conhecimentos. Ao analisar os editais de ingresso para o cargo de soldado, constata-se a exigência exclusiva de nível médio, sem a obrigatoriedade de formação superior em Direito, o que contrasta diretamente com a complexidade inerente à análise de tipificações penais no momento do atendimento.

Essa lacuna reflete-se de maneira expressiva nos cursos de formação policial, cuja carga horária prioriza o policiamento ostensivo e a instrução tática, dedicando um tempo ínfimo ao estudo aprofundado da dogmática penal e processual. Em contrapartida, as corporações de polícia judiciária exigem curso superior em seus concursos públicos e possuem formação voltada precipuamente à investigação e tipificação rigorosa de infrações. Embora o TCO seja classificado como um procedimento informativo desprovido da complexidade de um inquérito, sua elaboração demanda discernimento técnico adequado, visto que serve de base direta para a atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário.

A ausência de instrução jurídica aprofundada oferecida aos policiais militares gera impactos severos na segurança jurídica e na tutela dos direitos fundamentais, especialmente no que tange ao concurso de infrações penais. Na dinâmica cotidiana das ocorrências, é frequente que um único autor cometa múltiplos delitos em um mesmo contexto fático, tais como o crime de desobediência cumulado com a contravenção de perturbação do sossego e com delitos de maior gravidade abstrata, a exemplo do desacato ou da resistência. Nos termos da legislação aplicável, a definição da competência e do rito

dos Juizados Especiais Criminais observa o limite máximo da pena cominada, que não pode ultrapassar dois anos, considerando-se o somatório das penas nos casos de concurso material ou formal.

Muitos policiais militares, desprovidos do suporte técnico-jurídico necessário, desconhecem a necessidade de realizar o cômputo correto dessas penas máximas abstratas. Quando ocorre a cumulação de delitos como desobediência, perturbação do sossego e resistência, o limite legal de dois anos é facilmente ultrapassado. Em decorrência dessa falha cognitiva, os praças frequentemente enfrentam dilemas práticos na lavratura do procedimento. Relatos operacionais evidenciam que os agentes muitas vezes omitem ou deixam de tipificar algumas das condutas ilícitas praticadas para forçar o enquadramento no teto dos Juizados Especiais, evitando que a ocorrência seja encaminhada para a lavratura de Auto de Prisão em Flagrante na delegacia, onde muitas vezes também ocorre a supressão informal de delitos para encaixar o caso no formato de TCO.

Essa prática inadequada, decorrente da carência de capacitação técnica, acarreta uma subdimensionação da gravidade dos fatos delituosos, fazendo com que o infrator seja responsabilizado por apenas uma fração de seus atos. Além disso, a deficiência formativa reflete-se na própria qualidade material do registro, observando-se com frequência a ausência das oitivas individualizadas das partes, limitando-se o policial a registrar um relato genérico. Tal falha procedimental tem gerado inúmeras solicitações de retificação e complementação por parte dos Juizados Especiais Criminais e do

Ministério Público, exigindo que a PMMA retifique TCOs lavrados meses antes, o que atrasa sobremaneira a persecução penal.

Como ressalta Nucci (2021), a classificação correta e exaustiva de uma conduta típica é essencial para a validade do procedimento administrativo e para a efetividade da persecução penal, sob pena de gerar prejuízos irreparáveis ao devido processo legal. A ausência de um treinamento jurídico continuado transfere para a ponta do serviço uma insegurança institucional que fragiliza o sistema de justiça criminal. É imperativo, portanto, que a instituição reformule seus critérios de capacitação, garantindo aos praças o instrumental técnico necessário para a correta tipificação, superando as falhas que comprometem a segurança jurídica e a tutela da sociedade.

5 A PRECARIEDADE TECNOLÓGICA NO SERVIÇO OPERACIONAL ORDINÁRIO

A desburocratização processual instituída pela Lei nº 9.099/1995 e a consolidação da competência administrativa da Polícia Militar exigem, como condição indispensável, a disponibilização de uma estrutura material e tecnológica adequada. Na realidade operacional da PMMA, observa-se um grande distanciamento entre a autorização legal e a estrutura prática oferecida aos agentes de segurança. Isso ocorre porque a exigência de realização dos registros por meio do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, dentro do módulo de Procedimentos Policiais Eletrônicos (Sinesp/PPE), foi implementada sem o devido aparelhamento das unidades operacionais.

O primeiro problema material que impede a rapidez do atendimento reside na escassez de dispositivos móveis nas viaturas, como tablets e celulares institucionais. A finalidade da lavratura imediata baseia-se na premissa de que o policial resolverá a situação no próprio local da ocorrência, liberando as partes envolvidas. Todavia, a ausência desses aparelhos soma-se à instabilidade ou total falta de sinal de internet móvel em diversas áreas urbanas e rurais do estado. Sem equipamentos próprios e conexão à rede, o acesso imediato ao sistema torna-se impossível durante o serviço de rua, inviabilizando o objetivo de celeridade da lei.

Além da deficiência física de equipamentos, o próprio funcionamento do sistema Sinesp/PPE cria uma rotina excessivamente burocrática que não combina com a dinâmica exigida no policiamento ostensivo. Por ser um sistema nacional unificado, utilizado tanto para boletins simples quanto para Autos de Prisão em Flagrante, a plataforma exige o preenchimento de inúmeras etapas detalhadas. O caminho virtual obriga o policial a acessar várias abas sucessivas para inserir os dados qualificativos completos e colher os depoimentos individuais da vítima, do autor, das testemunhas e da própria guarnição.

Cabe destacar que o sistema Sinesp/PPE possui funções modernas que, em teoria, representam um ponto positivo para a simplicidade legislativa. A plataforma permite que os depoimentos sejam registrados por meio da gravação de vídeos ou áudios diretamente no local do fato, mídias que podem ser anexadas ao

procedimento sem a necessidade de digitação textual. Contudo, essa facilidade é frequentemente subutilizada na prática, tanto pela falta de treinamento dos policiais para empregar a função audiovisual quanto pela lentidão da internet para o envio de arquivos, obrigando o agente a digitar manualmente todas as oitivas no teclado.

A demora causada pelo preenchimento manual torna-se ainda mais grave diante das dificuldades de acesso digital enfrentadas diariamente nas unidades maranhenses. Durante o serviço, as guarnições lidam com problemas constantes no funcionamento e na liberação de tokens de acesso, além de dependerem diretamente do gestor do sistema de cada unidade para autorizar cadastros, resolver bloqueios e validar documentos. Somado a isso, a exigência de assinatura digital dos envolvidos via conta Gov.br trava a finalização do registro, pois muitas pessoas não possuem aparelho compatível, pacote de dados ou senha de acesso no momento da abordagem.

A soma entre a falta de internet, a burocracia do sistema e os problemas de autenticação impede que o registro seja concluído no local da infração, forçando a guarnição a se deslocar até o batalhão ou a uma delegacia para utilizar computadores fixos. Acerca dessa problemática estrutural, a doutrina administrativa esclarece que:

> O princípio da eficiência não se resume à legalidade do ato, mas ao seu resultado prático. Um procedimento que nasce para ser célere, mas que consome horas de uma equipe policial por falhas de sistema e falta de equipamentos, configura uma ineficiência institucional que onera o erário e desprotege a sociedade (JUSTEN FILHO, 2021, p. 210).

Verifica-se, assim, que a tecnologia disponibilizada tem funcionado, paradoxalmente, como um fator de atraso. Para que a competência reconhecida pelo STF alcance verdadeira efetividade, o Estado precisa compreender que a modernização da segurança pública exige suporte material consistente, aparelhos móveis funcionais e conectividade real para as equipes nas vias públicas.

6 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NO POLICIAMENTO OSTENSIVO E AS ALTERNATIVAS OPERACIONAIS PARA OTIMIZAÇÃO DO TCO NA PMMA

A análise dos entraves formativos e tecnológicos enfrentados pela Polícia Militar do Maranhão evidencia que a legitimidade jurídica para a lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência não assegura, de forma isolada, a efetividade do procedimento. Quando o Estado transfere essa atribuição sem oferecer o suporte logístico correspondente, os reflexos recaem diretamente sobre a atividade-fim da corporação, exigindo a análise rigorosa de seus impactos e a proposição de soluções exequíveis.

6.1 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E OS IMPACTOS NO POLICIAMENTO OSTENSIVO PREVENTIVO

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 144, § 5º, estabelece que cabe às polícias militares o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública. Essa missão constitucional possui caráter eminentemente preventivo, exigindo a presença física e fardada do Estado nas ruas para inibir a prática de delitos e garantir a sensação de segurança da coletividade. Segundo leciona Moraes

(2022), o policiamento ostensivo figura como a primeira barreira do Estado Democrático de Direito contra a criminalidade, devendo ser priorizado para evitar a quebra da paz social antes mesmo que a persecução penal se faça necessária.

Contudo, a realidade imposta aos praças da PMMA demonstra um severo descompasso entre o mandamento constitucional e a gestão administrativa da segurança pública. Quando uma guarnição atende a uma infração de menor potencial ofensivo e enfrenta a ausência de aparelhos móveis, a falta de internet e a burocracia do sistema Sinesp, o tempo de permanência na ocorrência é drasticamente alongado. Esse cenário gera uma perigosa inversão de prioridades: a viatura que deveria patrulhar seu setor passa horas imobilizada em quartéis para concluir trâmites documentais, afrontando o princípio da eficiência previsto no artigo 37 da Carta Magna.

O deslocamento de tropas do serviço preventivo para suprir deficiências logísticas configura um grave prejuízo à segurança pública, visto que o labor burocrático não pode se sobrepor à missão de patrulhamento. Acerca dessa dinâmica, a doutrina especializada alerta:

A atividade de polícia preventiva não pode ser sacrificada por demandas puramente cartorárias ou pela falência estrutural do aparato estatal. Quando o policial militar é forçado a abandonar seu setor de patrulhamento por tempo irrazoável para preencher formulários em sistemas inoperantes, o Estado falha duplamente: não

entrega a celeridade prometida ao autor e à vítima do fato, e deixa o restante da população desguarnecida e vulnerável à criminalidade violenta (LAZZARINI, 2019, p. 112).

Portanto, a ausência de infraestrutura adequada transforma uma medida concebida para desburocratizar o sistema judicial em um obstáculo direto à atividade-fim da corporação, comprometendo severamente a cobertura ostensiva.

6.2 DIRETRIZES INSTITUCIONAIS E ALTERNATIVAS OPERACIONAIS PARA A OTIMIZAÇÃO DO TCO NA PMMA

Para que a lavratura do TCO atinja sua finalidade sem prejudicar o policiamento ostensivo, torna-se indispensável a adoção de alternativas operacionais capazes de minimizar os entraves identificados. Consoante ensina Carvalho Filho (2020, p. 55), o princípio da eficiência "exige resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros". Nessa perspectiva, a otimização requer ações estruturadas em dois eixos principais: a qualificação técnico-jurídica continuada do efetivo e a reestruturação tecnológica.

No eixo educacional, é imperativo que a corporação reformule os planos de ensino e promova capacitações periódicas voltadas aos policiais da linha de frente. O treinamento deve priorizar a correta tipificação das infrações, o cômputo do limite legal de soma das penas e o manuseio prático do sistema Sinesp, instruindo a tropa a utilizar amplamente a gravação de vídeos e áudios para substituir a digitação

manual. Sobre a qualificação do agente público, Meirelles (2018, p. 92) pontua que:

> O administrador público deve agir conforme os ditames da lei e da moralidade administrativa. Para tanto, a investidura em cargos que demandam decisões de natureza técnica exige uma qualificação compatível, garantindo que o ato administrativo seja perfeito e produza seus efeitos de forma plena, sem vícios de competência ou de finalidade.

No eixo tecnológico, cabe ao Estado prover dispositivos móveis nas viaturas, como tablets equipados com conexão de internet estável e dedicada ao serviço. Ademais, é urgente reformular o caminho virtual de preenchimento do TCO no Sinesp, concentrando as etapas em apenas uma ou duas abas intuitivas. Tal simplificação facilitaria a inserção dos dados qualificativos e a anexação rápida das mídias com as oitivas, devendo o sistema permitir o salvamento em modo offline para sincronização automática imediata após o restabelecimento do sinal de rede. Com essas medidas, o registro poderá ser concluído agilmente no local dos fatos, conciliando a celeridade processual com a preservação contínua da ordem pública.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RESULTADOS

A pesquisa demonstrou que a lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência pela Polícia Militar, validada juridicamente pelo STF na ADI 5637/MG e respaldada no âmbito estadual pela Resolução-GP nº 117/2022 do TJ/MA, pelo Termo de Cooperação Técnica nº 58/2022 e pela Portaria nº 033/2025 do GCG da PMMA, constitui um avanço inquestionável para a economia

processual e a desburocratização da justiça criminal. Contudo, constatou-se ao longo do estudo que a transposição desse instituto para a realidade operacional maranhense esbarra em desafios estruturais formativos e tecnológicos que comprometem a sua efetividade prática na linha de frente.

Os resultados evidenciaram que a exigência exclusiva de nível médio nos editais de ingresso e a superficialidade da matriz curricular voltada à formação dos praças geram reflexos negativos diretos na segurança jurídica dos registros lavrados. Desprovidos de aprofundamento na dogmática penal, os policiais enfrentam dificuldades recorrentes na análise de tipificações complexas e no somatório de penas em casos de concurso de infrações, o que frequentemente resulta em procedimentos incompletos. Essas inconsistências exigem retificações judiciais posteriores, sobrecarregando desnecessariamente os Juizados Especiais Criminais e o Ministério Público.

A esse déficit de qualificação soma-se a severa precariedade tecnológica verificada no cotidiano do policiamento. A utilização do sistema Sinesp é praticamente inviabilizada pela falta crônica de dispositivos móveis embarcados nas viaturas e pela intermitência ou ausência de conectividade de internet móvel. Somado a isso, a arquitetura digital da plataforma impõe um preenchimento exaustivo em diversas abas, dificultando a fluidez da rotina policial. A impossibilidade fática de concluir o procedimento no local da ocorrência obriga as guarnições a se deslocarem até unidades de

segurança fixas, imobilizando viaturas e desviando o efetivo de sua missão constitucional primária de patrulhamento.

Conclui-se, portanto, que a desburocratização almejada pela Lei nº 9.099/1995 não se concretiza apenas por intermédio de autorizações legais abstratas, exigindo investimentos estatais contínuos. Para solucionar os entraves mapeados, propõe-se a reformulação dos planos de ensino da corporação, com foco na capacitação prática para tipificação e manuseio digital, bem como uma urgente reestruturação tecnológica. Esta deve contemplar o fornecimento de tablets com internet estável e a simplificação do fluxo do sistema Sinesp para um formato de abas enxutas, com plena capacidade de operação em modo offline. Somente através dessas adequações será possível harmonizar a celeridade exigida pelo rito sumaríssimo com a manutenção constante do policiamento ostensivo e preventivo em prol da sociedade maranhense.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 23 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.637/MG**. Relator: Ministro Edson

Fachin. Julgado em: 14 fev. 2022. Publicado em: 25 fev. 2022. Brasília, DF: STF, 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5208461. Acesso em: 23 out. 2026.

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

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

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

LAZZARINI, Álvaro. **O Direito Policial no Estado Democrático de Direito**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**: volume único. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

MARANHÃO. **Polícia Militar do Maranhão (PMMA)**. Gabinete do Comandante-Geral. Portaria nº 033/2025 - GCG. Regulamenta os procedimentos operacionais padrão para a confecção, controle e remessa de Termos Circunstanciados de Ocorrência no âmbito da Polícia Militar do Maranhão. São Luís, MA: PMMA, 2025. Disponível em: https://pm.ssp.ma.gov.br/. Acesso em: 23 out. 2026.

MARANHÃO. **Secretaria de Estado da Segurança Pública; Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão; Polícia Militar do Maranhão**. Termo de Cooperação Técnica nº 58/2022. Estabelece diretrizes operacionais para implantação do TCO pelas forças de segurança. São Luís, MA: SSP/TJMA/PMMA, 2022. Disponível em: https://ssp.ma.gov.br/. Acesso em: 23 out. 2026.

MARANHÃO. Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (Presidência). **Resolução-GP nº 117, de 16 de novembro de 2022**. Autoriza os magistrados de 1º grau a recepcionar Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) lavrado por policiais e bombeiros militares, além de policiais civis. São Luís, MA: TJMA, 2022.

Disponível em: https://www.tjma.jus.br/midia/portal/noticia/508492/tjma-regulamenta-recebimento-de-tco-lavrado-pela-pmma-e-cbmma. Acesso em: 23 out. 2026.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

CAPÍTULO

IV

PEJOTIZAÇÃO X FRAUDE À RELAÇÃO DE EMPREGO: LIMITES JURÍDICOS DA CONTRATAÇÃO DE TRABALHADORES COMO PESSOA JURÍDICA (PJ) NO DIREITO DO TRABALHO

Rebeca Aguiar Carvalho
Andressa Costenaro de Alencar

PEJOTIZAÇÃO X FRAUDE À RELAÇÃO DE EMPREGO: LIMITES JURÍDICOS DA CONTRATAÇÃO DE TRABALHADORES COMO PESSOA JURÍDICA (PJ) NO DIREITO DO TRABALHO

Rebeca Aguiar Carvalho[1]
Andressa Costenaro de Alencar[2]

RESUMO

O presente artigo analisa a prática da pejotização e suas implicações no âmbito do Direito do Trabalho brasileiro, investigando em que medida a contratação de trabalhadores constituídos formalmente como pessoa jurídica (PJ) pode configurar dissimulação e fraude à relação de emprego. Fundamentando-se nos princípios protetivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e na aplicação do princípio da primazia da realidade, o estudo confronta os elementos caracterizadores do vínculo empregatício pessoalidade, habitualidade, onerosidade e subordinação jurídica com as contratações pejotizadas. Examina-se o impacto dessa prática na supressão de direitos sociais fundamentais como férias, décimo terceiro salário, FGTS e proteção previdenciária, além de analisar os contornos traçados pela jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho e do Supremo Tribunal Federal (ADPF 324) no tocante à liberdade contratual e à terceirização. Metodologicamente, adotou-se uma abordagem qualitativa, com fins descritivos e explicativos, alicerçada no método dedutivo e ancorada em pesquisas bibliográfica e documental. Conclui-se que, havendo a concomitância dos requisitos fático-jurídicos da relação de emprego, a pejotização revela-se nula de pleno direito, nos termos do art. 9º da CLT, por mascarar o vínculo de emprego e precarizar as garantias trabalhistas.

[1] Acadêmica do Curso de Direito da Faculdade de Educação Santa Terezinha – FEST, Imperatriz-MA.
[2] Professora, Administradora, Advogada, Psicóloga e Teóloga. Especialista em Docência do Ensino Superior e em Gestão e Legislação Tributária. Docente da Faculdade de Educação Santa Terezinha (FEST).

Palavras-chave: Pejotização; Fraude Trabalhista; Relação de Emprego; Primazia da Realidade; Direitos Sociais.

ABSTRACT

This article examines the practice of pejotização (the bogus corporate hiring of individuals) and its implications under Brazilian Labor Law, investigating the extent to which the formal engagement of workers as legal entities may constitute a mechanism for disguising and fraudulently circumventing an employment relationship. Drawing on the protective principles enshrined in the Consolidation of Labor Laws (Consolidação das Leis do Trabalho — CLT) and the principle of the primacy of facts over contractual form, the study contrasts the legal elements that characterize an employment relationship — personal service, regularity, remuneration, and legal subordination — with arrangements involving the hiring of workers through legal entities. It further examines the impact of this practice on the denial of fundamental social rights, including paid annual leave, the thirteenth-month salary, contributions to the Severance Pay Fund (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço — FGTS), and social security protection. In addition, it analyzes the legal parameters established by the case law of the Superior Labor Court (Tribunal Superior do Trabalho — TST) and the Federal Supreme Court (Supremo Tribunal Federal — STF), particularly in the context of ADPF 324, concerning freedom of contract and outsourcing. Methodologically, the study adopts a qualitative approach with descriptive and explanatory objectives, based on the deductive method and supported by bibliographic and documentary research. It concludes that, when all the factual and legal requirements of an employment relationship are simultaneously present, pejotização is null and void under Article 9 of the CLT, as it conceals the true nature of the employment relationship and undermines labor protections.

Keywords: Pejotização; Labor Fraud; Employment Relationship; Primacy of Facts over Contractual Form; Social Rights.

1 INTRODUÇÃO

A utilização expressiva da denominada pejotização nas relações de trabalho brasileiras tem suscitado profundos debates acadêmicos e jurídicos quanto à sua conformidade com o arcabouço protetivo laboral. O fenômeno manifesta-se por meio da prestação de serviços exercida por trabalhador constituído formalmente como pessoa jurídica, o qual, por vezes, atua sob condições de verdadeira relação empregatícia. A pejotização consiste na contratação de um trabalhador por intermédio de uma pessoa jurídica, podendo configurar fraude à relação de emprego quando utilizada para ocultar uma prestação de serviços que reúne os requisitos legais do vínculo empregatício

A relevância da temática intensificou-se com o advento da Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017) e com os recentes posicionamentos do Supremo Tribunal Federal (STF) referentes à terceirização e à autonomia privada. Tais transformações exigem o aprofundamento da análise acerca dos limites entre a livre iniciativa contratual e a mitigação ilícita de garantias sociais.

Diante deste panorama, formula-se o seguinte problema de pesquisa: em que medida a pejotização configura fraude à relação de emprego e quais são seus impactos na efetividade dos direitos trabalhistas previstos na legislação brasileira?.

Para responder a este questionamento, o artigo orienta-se por questões centrais relativas aos pressupostos caracterizadores do vínculo empregatício, aos limites previstos pelo art. 9º da CLT, às

consequências para os direitos sociais do trabalhador e à interpretação conferida pela jurisprudência trabalhista e constitucional.

O objetivo geral consiste em analisar a medida em que a pejotização configura fraude à relação de emprego, bem como avaliar seus impactos na efetividade dos direitos trabalhistas. Especificamente, busca-se examinar os critérios fático-jurídicos do vínculo empregatício, investigar a proibição contida no art. 9º da CLT, mensurar os prejuízos aos direitos constitucionais do trabalhador e sistematizar as balizas jurisprudenciais sobre o tema.

2 METODOLOGIA

Para alcançar esses objetivos, o presente estudo foi estruturado sob uma abordagem qualitativa, propícia à interpretação aprofundada dos institutos jurídicos e às características da fraude. Quanto aos fins, a pesquisa qualifica-se como descritiva e explicativa, delineando as causas da adoção da pejotização e como ela afronta normas protetivas. O estudo desenvolveu-se através do método dedutivo, partindo de propostas teóricas e legais gerais — como os princípios do Direito do Trabalho e o regramento dos artigos 2º, 3º e 9º da CLT — para inferências específicas sobre a licitude das contratações por PJ. As técnicas de coleta ancoram-se em pesquisas bibliográficas e documentais, baseando-se em doutrina especializada (Delgado, Cassar, Barros) e no acervo legislativo e jurisprudencial (TST e STF).

O artigo está estruturado em três descrições principais: a primeira aborda os elementos da relação de emprego e o conceito de pejotização; a segunda analisa a fraude sob a ótica do art. 9º da CLT; e a terceira discute os impactos nos direitos sociais e o panorama jurisprudencial atual.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1 CONCEITO DE PEJOTIZAÇÃO E OS ELEMENTOS CARACTERIZADORES DA RELAÇÃO DE EMPREGO

A pejotização resume-se à contratação de trabalhadores por intermédio da criação de uma pessoa jurídica com o escopo de desviar da incidência das normas trabalhistas e reduzir custos operacionais e tributários. Para aferir a legitimidade ou a abusividade dessa modalidade, cumpre confrontá-la com as definições legais contidas nos artigos 2º e 3º da CLT.

Nos termos do art. 2º da CLT, considera-se empregador a empresa individual ou coletiva que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço. Por sua vez, o art. 3º define empregado como a pessoa física que presta serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário.

Como bem ensina Maurício Godinho Delgado, a relação empregatícia se estrutura mediante a coexistência dos elementos fático-jurídicos da pessoalidade, habitualidade, onerosidade e subordinação jurídica, sendo irrelevante a qualificação formal atribuída pelas partes. Nesse diapasão, sobressai o princípio da

primazia da realidade, no qual a situação real vivenciada pelas partes se sobressai sobre quaisquer documentos escritos ou instrumentos contratuais formais.

Friggo adverte que a pejotização se revela como uma contratação ardilosa imposta pelo tomador do serviço para camuflar os elementos do vínculo empregatício, ocultando o trabalho de pessoa física prestado com habitualidade, subordinação e alteridade.

Segundo a doutrina, essa modalidade não configura uma prestação de serviços autônomos quando o contratante “exige” do trabalhador a criação da empresa como condição indispensável para o trabalho.

Nesse sentido, Franco Filho (2019) define as especificidades com precisão:

> "No fundo, mascara a verdadeira subordinação jurídica que continua a existir. [...] Caracteriza-se pela exigência dos tomadores de serviços para que os trabalhadores (antes seus empregados, ou mesmo não tendo sido) constituam pessoas jurídicas como condição indispensável para a prestação dos serviços". (Filho, 2019, p. 17).

A configuração da relação de emprego depende da presença concomitante de cinco elementos fático-jurídicos: pessoa física, pessoalidade, não eventualidade (habitualidade), onerosidade e subordinação jurídica. Conforme ensina Maurício Godinho Delgado:

“A relação de trabalho resulta da conjugação dos elementos fático-jurídicos definidos pela ordem justabalhista, sendo irrelevante a forma adotada pelas partes, prevalecendo a realidade dos fatos”(DELGADO, 2019, p. 326).

Tal entendimento é apontado pela maioria dos doutrinadores como o elemento mais relevante para distinguir o empregado de outros trabalhadores.

A subordinação jurídica é apontada pela maioria dos doutrinadores como o elemento mais relevante para distinguir o empregado de outros trabalhadores. Ela se manifesta pelo estado de sujeição da atividade do trabalhador ao poder diretivo, regulamentar e disciplinar do empregador. Quando o trabalhador PJ atua sob ordens diretas, horários fixos e fiscalização constante, a roupagem jurídica de empresa é descaracterizada perante o princípio da primazia da realidade. Sobre a natureza ardilosa dessa prática, Friggo (2024) destaca:

> A "Pejotização" é, portanto, uma forma de contratação ardilosa de mão de obra, determinada pelo empregador (tomador da mão de obra) ao trabalhador para desviar a relação de emprego através da constituição de uma pessoa jurídica, escondendo, assim, os elementos caracterizadores do vínculo empregatício (trabalho realizado por pessoa física, com pessoalidade, alteridade, onerosidade, subordinação e habitualidade)[...]. (FRIGGO, 2024, p.33)

Reforçando a tese da ilegalidade, Alice Monteiro de Barros pondera que: "A contratação de trabalhador por meio de pessoa jurídica, quando apresenta os requisitos da relação de emprego, constitui fraude à legislação trabalhista".(BARROS, 2016, p. 220).

Dessa forma, conclui-se que o conceito fundamental para desmascarar a pejotização reside na análise fática: se na execução diária do trabalho os requisitos da relação de emprego estão

presentes, o contrato civil de prestação de serviços é nulo de direito pleno, devendo o vínculo ser reconhecido diretamente com o tomador, conforme preceitua o artigo 9º da CLT.

3.2 A PEJOTIZAÇÃO COMO FRAUDE TRABALHISTA E O ARTIGO 9º DA CLT

Quando empregada para mascarar a presença concomitante dos pressupostos do trabalho subordinado, a pejotização converte-se em nítida fraude à legislação trabalhista. O art. 9º da CLT estabelece expressamente a nulidade de pleno direito de todos os atos praticados com a intenção de desvirtuar, impedir ou fraudar a aplicação dos preceitos do diploma celetista.

Corroborando essa diretriz, Alice Monteiro de Barros pondera que a contratação formal de pessoa jurídica em substituição ao trabalhador físico, preenchendo os requisitos da relação empregatícia, constitui flagrante desacato à legislação trabalhista. No mesmo sentido, Vólia Bomfim Cassar enfatiza que a pejotização representa uma estratégia para burlar a incidência da lei e sonegar direitos, caracterizando nítido desvirtuamento da normativa para redução ilícita de custos operacionais.

Não obstante, cumpre ponderar que o ordenamento jurídico pátrio e a fiscalização fiscalizam a higidez da prestação de serviços por pessoa jurídica de forma autônoma, desde que efetivamente ausentes os pressupostos da relação de emprego. Nesse ponto, ressalta-se o entendimento consubstanciado pelo Supremo Tribunal Federal:

"É lícita a terceirização de toda e qualquer atividade, meio ou fim, não se configurando vínculo de emprego entre a contratante e o empregado da contratada" (STF, ADPF 324, 2018).

A doutrina ensina que a fraude à legislação trabalhista ocorre quando a estrutura cível pactuada apresenta-se formalmente perfeita, contudo, arquitetada para encobrir imperativos cogentes e de ordem pública, resultando na nulidade absoluta do negócio dissimulado. Destaca-se que esse fenômeno se caracteriza pela exigência imposta pela empresa tomadora de serviços para que o prestador constitua pessoa jurídica como condição compulsória para o exercício do trabalho, mascarando a subordinação jurídica e a pessoalidade que continuam a existir na prática diária.

Para desconstruir essa simulação contratual, o Direito do Trabalho socorre-se do princípio da primazia da realidade , o qual preceitua que os fatos concretamente vivenciados no cotidiano da prestação laboral prevalecem sobre documentos escritos, notas fiscais ou avanças formais. Apresentando-se a concomitância dos pressupostos fático-jurídicos da relação empregatícia prestação por pessoa física, pessoalidade, habitualidade, onerosidade e subordinação jurídica, o padrão de emprego prepondera e deve ser declarado, revelando-se o contrato civil mero simulacro para impedir a incidência das garantias constitucionais e sociais do trabalhador.

No tocante ao panorama jurisprudencial, enquanto o Supremo Tribunal Federal (STF) prestigia a liberdade de organização econômica e de contratação na ADPF 324 e no Tema 725 de

Repercussão Geral, a Justiça do Trabalho recorre habitualmente à técnica do distinguir (distinção fático-jurídica) para afastar a aplicação irrestrita daqueles precedentes quando evidenciada a simulação. O Tribunal Superior do Trabalho (TST) reitera que o entendimento firmado pelo STF sobre a licitude da terceirização não veda o reconhecimento do vínculo empregatício direto nos casos em que a PJ é utilizada para fraudar a subordinação direta e a pessoalidade, conforme demonstrado no julgamento do TST-Ag-AIRR - 361-26.2021.5.06.0022, no qual se declarou a nulidade do arranjo cível imposto a um profissional de saúde.

Por fim, o debate jurídico atingiu momento decisivo no Supremo Tribunal Federal com o reconhecimento da Repercussão Geral no Tema 1.389 (ARE 1.532.603/PR), sob relatoria do Ministro Gilmar Mendes. O Plenário do STF apreciará de forma vinculante a licitude da contratação de pessoas jurídicas e trabalhadores autônomos, a competência material da Justiça do Trabalho para julgar de fraude nesses contratos e a definição quanto à distribuição do ônus probatório entre as partes.

3.3 IMPACTOS NA EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS DO TRABALHADOR

A utilização indevida da pejotização gera diversas repercussões na ordem social e constitucional. Ao ser descaracterizado da condição de empresário, o trabalhador é desprovido de direitos fundamentais garantidos no artigo 7º da Constituição Federal de 1988, tais como férias remuneradas

acrescidas do terço constitucional, décimo terceiro salário, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), aviso prévio e proteção previdenciária.

Sob essa perspectiva, a pejotização, quando utilizada para dissimular uma relação de emprego, configura fraude trabalhista, nos termos do artigo 9º da CLT. Sobre o tema, Vólia Bomfim Cassar destaca que:

"A pejotização é uma forma de burla à legislação trabalhista, utilizada com o objetivo de mascarar a relação de emprego e sonegar direitos do trabalhador" (CASSAR, 2020, p. 214).

Esse desvirtuamento induz à precarização das condições de trabalho e viola o dogma da hipossuficiência do trabalhador, sobre o que se ergue a tutela especial do Direito do Trabalho. A frustração dessas pessoas prejudica não apenas o indivíduo contratado, mas toda a rede de segurança social e a efetividade dos Direitos Sociais fundamentais à dignidade do trabalho humano.

Ademais, o Direito do Trabalho possui como um de seus pilares o princípio da proteção ao trabalhador, considerado parte hipossuficiente da relação jurídica. Nesse contexto, Vólia Bomfim Cassar enfatiza que:

"A utilização da pessoa jurídica com o objetivo de mascarar a relação de emprego caracteriza fraude e afronta aos princípios protetivos do Direito do Trabalho" (CASSAR, 2020, p. 312).

Aprofundando os impactos sobre a esfera individual e coletiva do trabalhador, Carlos Henrique Bezerra Leite alerta que o discurso

econômico favorável à flexibilização não encontra amparo nos resultados práticos do mercado de trabalho:

> A realidade está demonstrando que todos os processos de flexibilização até agora implementados não redundaram na criação de novos postos de trabalho. Ao contrário do prometido, precarizam direitos, contribuindo para a redução da massa salarial e para o aumento da informalidade do mercado de trabalho (LEITE, 2025, p. 289).

Sem plano prático e social, a substituição do contrato de emprego pelo modelo empresarial desprotege o trabalhador de políticas públicas e afirmativas essenciais. Conforme aponta Ricardo Westin (2025), a prestação via PJ elimina garantias básicas como licença-maternidade e descanso semanal remunerado, além de evitar a eficácia de regras sobre igualdade salarial entre homens e mulheres e as cotas compulsórias de contratações destinadas a aprendizes e pessoas com deficiência (PCD).

A fraude ultrapassa os limites do contrato individual e projeta danos diretamente aos cofres públicos e ao sistema de Segurança Social. Georgenor de Sousa Franco Filho adverte que a pejotização ilícita atinge as normas tributárias e previdenciárias ao frustrar o recolhimento das contribuições devidas pelo tomador e pelo credor (FRANCO FILHO, 2019, p. 18). No mesmo sentido, Leone Pereira destaca que o reconhecimento do vínculo empregatício e a invalidação da PJ são imperativos para restabelecer os haveres trabalhistas e os respectivos reflexos tributários e previdenciários sonegados (PEREIRA, 2013, p. 7 apud SILVA, 2023, p. 61).

Em suma, a utilização fraudulenta da pejotização ultrapassa a esfera individual do trabalhador e projeta impactos investimento de caráter coletivo, social e econômico. Ao despojar o indivíduo de suas garantias celetistas e desfalcar a arrecadação tributária e previdenciária destinada ao custeio de políticas públicas e da Seguridade Social, essa prática afronta diretamente os valores estruturantes do Estado Democrático de Direito, notadamente a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho (arts. 1º, III e IV, 7º e 170 da Constituição Federal de 1988).

Por conseguinte, a coibição desse planejamento dissimulatório mediante a aplicação do artigo 9º da CLT e a prevalência do princípio da primazia da realidade revela-se uma medida indispensável, não apenas para restaurar os recursos trabalhistas e os direitos sociais sonegados ao credor hipossuficiente, mas também para preservar a higiene das contas públicas e garantir a sustentabilidade do sistema de proteção social no país.

4 RESULTADOS E ANÁLISES

Uma análise integrada dos fundamentos, normas e decisões judiciais reunidos neste estudo demonstra que a pejotização, quando empregada com a intenção de dissimular a relação de emprego, configura claramente a fraude à legislação trabalhista. Confrontando essa prática com as definições normativas dos artigos 2º e 3º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), verifica-se que a relação empregatícia se constitui a partir da presença simultânea de seus elementos fático-jurídicos, quais sejam, a prestação por pessoa física,

a pessoalidade, a habitualidade, a onerosidade e a subordinação jurídica.

Consoante a doutrina de Maurício Godinho Delgado, a caracterização do vínculo empregatício independentemente da qualificação formal ou da denominação atribuída pelas partes no instrumento contratual, devendo prevalecer a realidade vivenciada no cotidiano da prestação laboral, e no comando do artigo 9º da CLT, a contratação de pessoa jurídica para camuflar o trabalho subordinado torna o negócio civil nulo de pleno direito, restaurando-se o padrão empregatício com o adimplemento de todos os haveres trabalhistas.

Sob essa perspectiva, os ensinamentos de Alice Monteiro de Barros e Vólia Bomfim Cassar corroboram que a utilização da figura da pessoa jurídica para mascarar o vínculo de emprego constitui burla à legislação e flagrante afronta aos princípios protetivos do Direito do Trabalho. Essa descaracterização indevida do status de empresário despoja o trabalhador do acesso aos direitos sociais fundamentais assegurados no artigo 7º da Constituição Federal de 1988, tais como férias remuneradas acrescidas do terço constitucional, décimo terceiro salário, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), aviso prévio, descanso semanal remunerado e proteção previdenciária.

Conforme acentuação Ricardo Westin, a substituição da carteira assinada pela prestação via PJ elimina garantias sociais básicas e prejudica a eficácia de políticas públicas afirmativas, a exemplo das regras sobre igualdade salarial entre homens e mulheres

e do cumprimento das cotas compulsórias especificadas à contratação de aprendizes e pessoas com deficiência.

Além dos severos prejuízos no plano individual do trabalhador, os resultados da pesquisa apontam que a expansão ilícita da pejotização projeta impactos deletérios diretamente sobre os cofres públicos, o sistema fiscal e a arrecadação da Seguridade Social. Conforme observam Georgenor de Sousa Franco Filho e Carlos Henrique Bezerra Leite, a fraude ultrapassa os limites do contrato privado e atinge as normas tributárias e previdenciárias ao frustrar o recolhimento das contribuições devidas pela empresa tomadara e pelo trabalhador. Essa redução de receitas compromete gravemente a sustentabilidade do fundo e o financiamento de programas estatais de habitação popular, saneamento básico e mobilidade urbana no país.

No âmbito da construção jurisprudencial, a análise evidencia uma divergência marcante de posicionamentos entre o Supremo Tribunal Federal (STF) e os órgãos da Justiça do Trabalho e órgãos afins, A Suprema Corte firmou a licitude da terceirização em qualquer etapa da atividade empresarial e validaram modelos alternativos de divisão do trabalho, fundamentando-se nos princípios da livre iniciativa, da livre concorrência e na valorização da autonomia privada do trabalhador qualificado. Esse entendimento foi comprovado no ajuizamento massivo de Reclamações Constitucionais para cassar decisões trabalhistas que reconheciam vínculo de emprego, além do direcionamento jurisprudencial que defende a competência da Justiça Comum para apreciar a validade inicial dos contratos civis.

Em contrapartida, os Tribunais Regionais e o Tribunal Superior do Trabalho (TST) sustentam que a tese de licitude da terceirização firmada pelo STF não autorizou a simulação nem a fraude às normas cogentes do artigo 9º da CLT quando evidenciados a subordinação fática e o trabalho pessoal. A técnica do distinguishing permite afastar a incidência dos precedentes genéricos do STF quando demonstradas as realidades fáticas no caso concreto que revelam a presença dos requisitos do artigo 3º da CLT. Paralelamente, a questão alcançou o STF tema 1.389 sob relatoria do Ministro Gilmar Mendes, delimitando o julgamento vinculante quanto à licitude dos contratos por PJ, à competência jurisdicional e à distribuição do ônus da prova, permitindo a instrução probatória e os julgamentos ordinários até o pronunciamento definitivo do Plenário.

Em resumo, os resultados e análises realizadas neste artigo concluem que a pejotização não se traduz em um instituto absolutamente neutro ou imune ao controle jurisdicional. Quando exercida com efetiva autonomia empresarial e ausência de subordinação jurídica, a contratação via pessoa jurídica configura arranjo cível legítimo; Contudo, quando empregada como disfarce para ocultar a prestação pessoal, habitual e subordinada de um trabalhador hipossuficiente, converte-se em nítida fraude trabalhista, fiscal e previdenciária.

Por conseguinte, a preservação da competência especializada da Justiça do Trabalho e a aplicação rigorosa do princípio da primazia da realidade mediante o distintivo afirmam-se como salvaguardas

indispensáveis para harmonizar a livre iniciativa com a proteção da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma análise sistemática do ordenamento jurídico trabalhista evidencia que a pejotização representa uma faceta de tensão relevante no Direito do Trabalho contemporâneo. Se, por um lado, a livre iniciativa possibilita arranjos contratuais independentes legítimos, por outro, a utilização simulada da pessoa jurídica não pode prevalecer quando caracterizados os requisitos essenciais do vínculo de emprego.

A verificação prática da pessoalidade, habitualidade, onerosidade e subordinação jurídica afasta a higidez do contrato celebrado com a pessoa jurídica, deflagrando a sanção de nulidade prevista no artigo 9º da CLT por força do princípio da primazia da realidade. A descaracterização infundada do status de empresário atenta diretamente contra garantias sociais indisponíveis, tais como FGTS, férias, décimo terceiro salário e seguridade social.

Aprofundando os resultados apurados ao longo deste trabalho, constatou-se que os prejuízos decorrentes do mascaramento da relação de emprego transcendem a esfera individual do credor, desfalcando significativamente a arrecadação tributária e os fundos de financiamento público, comprometendo a sustentabilidade da Previdência Social e de políticas públicas de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana. Além disso, a substituição da relação empregaticia pelo modelo comercial desidrata a eficácia de

políticas públicas afirmativas, como as regras relativas à igualdade salarial entre gêneros e o cumprimento das cotas compulsórias destinadas à contratação de aprendizes e pessoas com deficiência.

No plano jurisdicional, este estudo expõe o nítido dissenso entre a orientação liberal do Supremo Tribunal Federal fundado nos princípios da livre iniciativa e na autonomia de vontade atribuída aos trabalhadores (ADPF 324 e Tema 725) e a atuação protetora da Justiça do Trabalho que se afirma como o mecanismo processual fundamental para evitar que uma chancela constitucional à terceirização lícita seja invocada para validar simulações fraudulentas. Quando o conjunto probatório demonstrar a presença da subordinação jurídica e da pessoalidade no exercício do trabalho, afasta-se a incidência das teses genéricas da Suprema Corte, haja vista que tais precedentes não autorizaram o desrespeito ao artigo 9º da CLT.

Observamos, ainda, que o crescimento exponencial das Reclamações Constitucionais culminou na afetação do Tema 1.389 da Repercussão Geral no ARE 1.532.603/PR, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes. Embora tenha sido determinada a suspensão nacional de processos em abril de 2025, o posterior levantamento dessa paralisação nas instâncias ordinárias e TRTs, ocorrido em 18 de junho de 2026, restabeleceu a instrução probatória e o julgamento dos casos concretos nos tribunais regionais até a deliberação de mérito pelo Plenário do STF. Ressalta-se que a preservação da competência da Justiça do Trabalho, prevista no artigo 114, inciso I, da Constituição Federal de 1988, revela-se indispensável para a adequada aferição

fática da fraude e para a garantia da proteção tuitiva ao trabalhador hipossuficiente.

Por conseguinte, conclui-se que o combate à pejotização fraudulenta é pressuposto para a preservação da dignidade do trabalhador e para a concretização dos direitos sociais fundamentais. Torna-se indispensável o aprimoramento dos critérios distintivos por parte da magistratura, do Ministério Público do Trabalho e da advocacia, garantindo o equilíbrio necessário entre a liberdade econômica e o valor social do trabalho constitucionalmente garantido.

REFERÊNCIAS

BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de direito do trabalho**. 10. ed. São Paulo: LTr, 2016.

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

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1943. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 9 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) [...], a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm. Acesso em: 9 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 324**. Relator: Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2018, DJe-194, divulgado em 05/09/2019. Brasília, DF: STF, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.532.603/PR (Tema 1.389 da Repercussão Geral)**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF: STF, 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Agravo em Agravo de Instrumento em Recurso de Revista nº 361-26.2021.5.06.0022**. Órgão Julgador: TST. Brasília, DF: TST, 2023.

CASSAR, Vólia Bomfim. **Direito do trabalho**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019.

FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. **Curso de direito do trabalho**. 5. ed. atual., ampl. e rev. São Paulo: LTr, 2019.

FRIGGO, Priscila Korn. **A pejotização e sua prejudicialidade nas relações de trabalho**. São Paulo: LTr, 2024.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Curso de direito do trabalho**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

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

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de direito do trabalho**. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2025.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

PEREIRA, Leone. **Direito do trabalho**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. Apud SILVA, 2023.

SILVA, Pamela Luiza Marques Ferreira da. **A pejotização sob o prisma dos princípios protetivos do direito do trabalho e a fraude à relação de emprego**. 2023. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2023.

WESTIN, Ricardo. **Autonomia ou fraude? País discute limites da "pejotização" do trabalhador**. Senado Notícias, Brasília, DF, 15 ago. 2025. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2025/08/autonomia-ou-fraude-pais-discute-limites-da-pejotizacao-do-trabalhador. Acesso em: 9 out. 2026.

CAPÍTULO

V

A EFETIVIDADE DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO BÁSICA: A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA SUA CONCRETIZAÇÃO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Samara Sousa Teixeira
Andressa Costenaro de Alencar

A EFETIVIDADE DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO BÁSICA: A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA SUA CONCRETIZAÇÃO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Samara Sousa Teixeira[1]
Andressa Costenaro de Alencar[2]

RESUMO

O direito à educação básica ocupa posição central no sistema constitucional brasileiro, por estar relacionado à dignidade da pessoa humana, à cidadania e à igualdade. A Constituição Federal de 1988 reconhece a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, estabelece princípios para o ensino e fixa deveres estatais específicos quanto à sua oferta. O presente artigo tem como objetivo analisar em que medida a atuação do Poder Judiciário contribui para a concretização do direito fundamental à educação básica, com enfoque no Tema 548 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica e documental, mediante análise da Constituição Federal, da literatura jurídica selecionada e do precedente do Supremo Tribunal Federal. A análise demonstra que a exigibilidade judicial do direito à educação encontra fundamento direto na Constituição, especialmente no art. 208, § 1º, que reconhece o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo. No Tema 548, embora o caso concreto tratasse do atendimento em creche e pré-escola, o Supremo Tribunal Federal fixou tese de alcance mais amplo, reconhecendo a educação básica, em todas as suas fases, como direito fundamental assegurado por normas de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata. Conclui-se que o Poder Judiciário exerce função de garantia diante de

[1] Acadêmica do Curso de Direito da Faculdade de Educação Santa Terezinha – FEST, Imperatriz-MA.
[2] Professora Especialista do Curso de Direito da Faculdade de Educação Santa Terezinha – FEST, Imperatriz-MA.

omissões ou descumprimentos de deveres constitucionais, sem que sua atuação substitua a formulação e a execução contínua das políticas públicas educacionais.

Palavras-chave: Constituição Federal. Direito à educação. Educação básica. Judicialização. Poder Judiciário.

A B S T R A C T

The right to basic education occupies a central position in the Brazilian constitutional system, as it is related to human dignity, citizenship and equality. The 1988 Federal Constitution recognizes education as a right of all and a duty of the State and the family, establishes principles for education and defines specific state duties concerning its provision. This article aims to analyze the extent to which the Judiciary contributes to the realization of the fundamental right to basic education, focusing on Theme 548 of the general repercussion of the Federal Supreme Court. The research adopts a qualitative, exploratory and descriptive approach, based on bibliographic and documentary research, through analysis of the Federal Constitution, selected legal literature and the precedent of the Federal Supreme Court. The analysis demonstrates that the judicial enforceability of the right to education has a direct constitutional basis, especially Article 208, paragraph 1, which recognizes access to compulsory and free education as a subjective public right. In Theme 548, although the concrete case concerned access to daycare and preschool, the Federal Supreme Court established a broader thesis, recognizing basic education, in all its stages, as a fundamental right guaranteed by constitutional provisions of full effectiveness and direct and immediate applicability. It is concluded that the Judiciary performs a guarantee function in situations involving omissions or breaches of constitutional duties, without replacing the continuous formulation and implementation of educational public policies.

Keywords: Basic education. Federal Constitution. Judiciary. Judicialization. Right to education.

1 INTRODUÇÃO

A educação é reconhecida pela Constituição Federal de 1988 como direito social e fundamental, diretamente relacionada à dignidade da pessoa humana, ao exercício da cidadania e à redução das desigualdades sociais. O art. 6º inclui a educação entre os direitos sociais, enquanto o art. 205 estabelece que ela constitui direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade (BRASIL, 1988).

A relevância constitucional da educação decorre não apenas de sua contribuição para o desenvolvimento individual, mas também de sua função na formação de cidadãos capazes de participar da vida política, econômica e cultural. O acesso à educação amplia oportunidades, favorece a autonomia pessoal e contribui para a construção de uma sociedade mais justa. Por essa razão, a proteção desse direito exige medidas estatais que ultrapassem seu reconhecimento formal e possibilitem sua concretização na realidade social.

A Constituição Federal estabelece princípios que orientam a organização do ensino e determinam responsabilidades aos entes públicos. O art. 206, inciso I, prevê a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, enquanto o inciso VII assegura a garantia de padrão de qualidade. Esses princípios demonstram que a efetividade do direito à educação não se limita à disponibilização de vagas, pois também envolve condições adequadas para o desenvolvimento do processo de aprendizagem (BRASIL, 1988).

O art. 208, por sua vez, especifica deveres estatais relacionados à oferta educacional. Entre eles, destaca-se a garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, inclusive para aqueles que não tiveram acesso na idade própria, conforme o inciso I. O inciso IV estabelece a oferta de educação infantil em creche e pré-escola às crianças de até cinco anos. Além disso, o § 1º reconhece o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo, enquanto o § 2º prevê a responsabilidade da autoridade competente pelo não oferecimento do ensino obrigatório ou por sua oferta irregular (BRASIL, 1988).

Apesar da existência desses comandos constitucionais, a concretização do direito à educação depende da atuação administrativa, do financiamento público, da organização dos sistemas de ensino e da cooperação entre os entes federativos. Quando os deveres previstos na Constituição não são cumpridos, surge a discussão sobre os instrumentos jurídicos disponíveis para assegurar a proteção dos titulares desse direito.

Nesse cenário, a atuação do Poder Judiciário assume relevância, especialmente quando indivíduos ou grupos recorrem à Justiça para exigir prestações educacionais que deveriam ser asseguradas pelo Estado. A judicialização da educação representa, nesse sentido, uma possibilidade de controle da atuação estatal, sem que isso signifique a transferência integral das responsabilidades administrativas para os órgãos judiciais.

Um dos principais precedentes relacionados a essa discussão é o Tema 548 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal, julgado no Recurso Extraordinário nº 1.008.166. Embora a controvérsia concreta envolvesse o dever de assegurar vaga em creche e pré-escola, a tese fixada pelo Tribunal reconheceu a educação básica, em todas as suas fases, como direito fundamental assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata (BRASIL, 2022).

A decisão possui importância para a compreensão da exigibilidade do direito à educação, pois reafirma a existência de obrigações constitucionais que podem ser cobradas judicialmente. Ao mesmo tempo, sua aplicação exige a consideração das circunstâncias concretas de cada demanda e da divisão de competências estabelecida pelo ordenamento jurídico.

Diante desse contexto, formula-se o seguinte problema de pesquisa: Em que medida a atuação do Poder Judiciário contribui para a concretização do direito fundamental à educação básica previsto na Constituição Federal de 1988?

O objetivo geral consiste em analisar a contribuição do Poder Judiciário para a efetivação desse direito, com fundamento na Constituição Federal e no Tema 548 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal.

Como objetivos específicos, pretende-se examinar a estrutura constitucional do direito à educação básica; identificar os fundamentos de sua exigibilidade jurídica; analisar o entendimento

firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 548; e discutir as possibilidades e os limites da intervenção judicial na implementação das políticas públicas educacionais.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, com objetivos exploratórios e descritivos, desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica e documental. A investigação considera dispositivos constitucionais, obras de referência sobre direitos fundamentais e metodologia científica, além da decisão do Supremo Tribunal Federal relacionada ao Tema 548. Conforme Gil (2010), a pesquisa bibliográfica utiliza materiais já elaborados, enquanto a pesquisa documental permite examinar documentos relevantes para a compreensão do objeto investigado.

O estudo não pretende realizar levantamento estatístico sobre o acesso à educação no Brasil nem avaliar empiricamente os resultados de políticas públicas específicas. Sua finalidade é compreender os fundamentos jurídicos da exigibilidade do direito à educação básica e analisar o papel institucional do Poder Judiciário na garantia desse direito.

2 O DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO BÁSICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

2.1 A EDUCAÇÃO COMO DIREITO SOCIAL E FUNDAMENTAL

A Constituição Federal de 1988 representou um marco na proteção jurídica dos direitos sociais no Brasil. Ao incluir a educação no rol dos direitos sociais do art. 6º e dedicar os arts. 205 a 214 à matéria educacional, o constituinte estabeleceu uma estrutura

normativa destinada a orientar a atuação dos poderes públicos e assegurar condições para o desenvolvimento da população.

A educação, nessa perspectiva, não pode ser compreendida exclusivamente como serviço público ou instrumento de preparação profissional. Trata-se de um direito fundamental que contribui para a autonomia dos indivíduos, para o exercício da cidadania e para a participação social. Sua concretização também se relaciona à possibilidade de reduzir desigualdades decorrentes das condições econômicas e sociais das famílias.

O art. 205 da Constituição estabelece três finalidades fundamentais para a educação: o pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho. Essas finalidades devem ser interpretadas de maneira integrada, pois o processo educativo envolve tanto a aquisição de conhecimentos quanto a formação de capacidades necessárias à participação na sociedade (BRASIL, 1988).

O pleno desenvolvimento da pessoa pressupõe oportunidades para a construção de conhecimentos, habilidades e valores. O preparo para a cidadania, por sua vez, relaciona-se à compreensão de direitos e deveres e à participação consciente na vida coletiva. Já a qualificação para o trabalho demonstra a relação entre educação, desenvolvimento econômico e ampliação das oportunidades profissionais.

Essas finalidades evidenciam que a efetivação do direito à educação produz efeitos que ultrapassam a esfera individual. A garantia de acesso e permanência na escola contribui para a formação

social e para a construção de condições mais igualitárias de participação. Entretanto, esses resultados dependem da existência de políticas públicas capazes de transformar os comandos constitucionais em serviços efetivamente disponíveis à população.

Nesse sentido, Barroso (2013), ao abordar a força normativa da Constituição e a jurisdição constitucional, oferece elementos para compreender a necessidade de atribuir efetividade às disposições constitucionais. As normas constitucionais devem orientar a atuação estatal e servir de parâmetro para o controle jurídico de condutas incompatíveis com os direitos assegurados.

A proteção constitucional da educação também exige que o Estado considere as diferenças existentes entre os estudantes. A igualdade de oportunidades não se concretiza necessariamente por meio de medidas idênticas para todas as pessoas, uma vez que determinadas situações podem exigir providências específicas para remover obstáculos ao acesso e à permanência escolar.

Desse modo, o direito fundamental à educação deve ser compreendido tanto em sua dimensão individual quanto em sua dimensão social. A primeira permite reconhecer posições jurídicas que podem ser exigidas por seus titulares, enquanto a segunda evidencia a necessidade de políticas públicas abrangentes, planejadas e permanentes.

2.2 OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO ENSINO E A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

O art. 206 da Constituição Federal estabelece princípios que orientam a organização do ensino brasileiro. Entre eles, destacam-se a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, a liberdade de aprender e ensinar, o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais e a garantia de padrão de qualidade (BRASIL, 1988).

A igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola demonstra que a garantia do direito à educação não se esgota no ingresso do estudante em uma instituição de ensino. A continuidade da trajetória escolar depende de condições que permitam ao aluno frequentar as aulas e participar das atividades educacionais. Obstáculos econômicos, sociais, geográficos e estruturais podem comprometer essa permanência e demandar respostas do Poder Público.

A gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais também constitui elemento essencial da proteção constitucional. Esse princípio busca impedir que a cobrança pelo ensino público funcione como barreira econômica ao exercício do direito à educação, especialmente para famílias em situação de vulnerabilidade.

Outro aspecto relevante é a garantia de padrão de qualidade, prevista no art. 206, inciso VII. A qualidade educacional deve ser compreendida em conjunto com as demais disposições

constitucionais, considerando as condições necessárias para o desenvolvimento do processo de ensino e aprendizagem.

É importante distinguir essa previsão da referência aos padrões mínimos de qualidade da educação básica contida no art. 211, § 1º, da Constituição. O dispositivo atribui à União funções relacionadas à organização dos sistemas de ensino e ao exercício de sua função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade mediante assistência técnica e financeira aos demais entes federativos (BRASIL, 1988).

A distinção entre esses dispositivos é relevante porque cada um apresenta conteúdo específico. O art. 206, inciso VII, estabelece um princípio geral do ensino, enquanto o art. 211, § 1º, disciplina responsabilidades federativas relacionadas à equalização das oportunidades e à garantia de condições mínimas de qualidade.

A efetividade do direito à educação exige, portanto, que o Poder Público observe tanto os princípios gerais do ensino quanto as obrigações específicas relacionadas à sua organização e oferta. A simples existência de vagas não elimina a necessidade de condições adequadas de funcionamento das instituições e de desenvolvimento das atividades pedagógicas.

Isso não significa que toda deficiência educacional possa ser solucionada exclusivamente por decisões judiciais. A qualidade do ensino depende de políticas de longo prazo, financiamento, formação profissional, infraestrutura e avaliação. Entretanto, a existência de

desafios administrativos não afasta a obrigatoriedade de cumprimento dos deveres constitucionais.

2.3 OS DEVERES ESTATAIS PREVISTOS NO ART. 208 DA CONSTITUIÇÃO

O art. 208 da Constituição Federal detalha prestações que devem ser asseguradas pelo Estado no campo educacional. O inciso I prevê a educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos, inclusive para aqueles que não tiveram acesso na idade própria. O inciso IV determina a oferta de educação infantil em creche e pré-escola às crianças de até cinco anos (BRASIL, 1988).

A educação básica compreende a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Cada uma dessas etapas possui características próprias, mas todas integram o conjunto de direitos educacionais protegidos constitucionalmente.

A educação infantil possui especial relevância por representar uma etapa inicial do desenvolvimento educacional. A oferta de creches e pré-escolas permite que as crianças tenham acesso a experiências educativas adequadas à sua faixa etária. Além disso, a disponibilidade desse atendimento pode contribuir para que as famílias organizem suas responsabilidades profissionais e familiares.

O ensino fundamental e o ensino médio também são indispensáveis para a formação dos estudantes, pois possibilitam a ampliação dos conhecimentos e o desenvolvimento de competências necessárias à participação social. A garantia dessas etapas exige

planejamento contínuo, distribuição de recursos e organização das redes de ensino.

O art. 208 também prevê, no inciso VII, o 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. Essas medidas demonstram que a concretização do direito à educação pode depender de prestações complementares que favoreçam o acesso e a permanência dos estudantes (BRASIL, 1988).

A previsão constitucional dessas obrigações reforça que o direito à educação possui conteúdo jurídico concreto. O Poder Público não está autorizado a tratar a oferta educacional como uma escolha inteiramente discricionária, pois a Constituição estabelece prestações que devem ser asseguradas nos termos nela previstos.

A exigibilidade jurídica recebe reforço especial no § 1º do art. 208, segundo o qual o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. O § 2º determina que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente (BRASIL, 1988).

Esses dispositivos são fundamentais para a análise da atuação judicial, pois permitem identificar obrigações constitucionais cuja inobservância pode ser submetida à apreciação jurisdicional. A existência de uma obrigação jurídica, contudo, não dispensa a análise das circunstâncias concretas, da legislação aplicável e dos instrumentos processuais adequados à proteção do direito.

2.4 A ORGANIZAÇÃO FEDERATIVA E A RESPONSABILIDADE PELA EDUCAÇÃO

A efetivação da educação básica depende da atuação articulada dos entes federativos. O art. 211 da Constituição Federal estabelece a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1988).

A distribuição de responsabilidades busca permitir que os entes públicos atuem de acordo com suas atribuições e cooperem para assegurar o atendimento educacional. Essa organização é necessária porque a educação básica envolve diferentes etapas de ensino, demandas regionais e necessidades administrativas que não podem ser enfrentadas adequadamente por um único ente isoladamente.

A colaboração federativa também possui dimensão financeira. A oferta de educação exige recursos para construção e manutenção de escolas, contratação e valorização de profissionais, aquisição de materiais e desenvolvimento de programas suplementares. A insuficiência de recursos ou a ausência de planejamento pode comprometer a capacidade de atendimento das redes públicas.

Entretanto, a complexidade administrativa não elimina a responsabilidade dos entes públicos pela concretização do direito constitucional. A distribuição de competências deve servir à organização da prestação educacional, e não funcionar como justificativa genérica para a ausência de atendimento.

O art. 227 da Constituição reforça essa proteção ao estabelecer que família, sociedade e Estado devem assegurar, com absoluta prioridade, os direitos fundamentais da criança e do adolescente,

entre eles a educação (BRASIL, 1988). A prioridade constitucional evidencia a importância de considerar as necessidades de crianças e adolescentes na formulação e na execução das políticas públicas.

Assim, a garantia da educação básica depende de responsabilidades compartilhadas, mas juridicamente delimitadas. A atuação judicial pode contribuir para identificar e corrigir descumprimentos concretos dessas obrigações, observando as competências constitucionais e as circunstâncias de cada caso.

3 EXIGIBILIDADE JURÍDICA E ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO

3.1 O DIREITO À EDUCAÇÃO COMO POSIÇÃO JURÍDICA EXIGÍVEL

O reconhecimento de um direito fundamental pela Constituição pressupõe a existência de mecanismos que permitam proteger seus titulares contra violações. No ordenamento brasileiro, essa proteção encontra fundamento geral no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, segundo o qual a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (BRASIL, 1988).

Esse princípio, conhecido como inafastabilidade da jurisdição, garante a possibilidade de submeter ao Poder Judiciário controvérsias envolvendo direitos juridicamente protegidos. No campo educacional, sua aplicação permite que situações de descumprimento de deveres constitucionais sejam examinadas judicialmente.

O art. 208, § 1º, oferece fundamento específico para essa exigibilidade ao reconhecer o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo. Isso significa que o direito à educação

não se apresenta apenas como objetivo geral a ser perseguido pelo Estado, mas também como posição jurídica que pode ser invocada por seus titulares nas condições previstas no ordenamento.

A previsão do § 2º do mesmo artigo reforça essa compreensão ao estabelecer a responsabilidade da autoridade competente diante do não oferecimento ou da oferta irregular do ensino obrigatório. A Constituição, assim, associa a existência do dever estatal à possibilidade de responsabilização pelo seu descumprimento.

Bobbio (2004), ao discutir a proteção dos direitos, destaca a importância de considerar os mecanismos necessários para sua realização. A existência de declarações jurídicas, embora indispensável, não resolve por si só as dificuldades relacionadas à efetivação dos direitos. Essa reflexão contribui para compreender a relevância dos instrumentos institucionais destinados a proteger o direito à educação.

No âmbito educacional, a exigibilidade pode envolver situações distintas, como a ausência de vaga em etapa de ensino constitucionalmente assegurada, a oferta irregular de serviços obrigatórios ou a inobservância de prestações educacionais previstas em lei. A solução jurídica depende da natureza da obrigação, dos fatos comprovados e do pedido formulado.

É necessário, contudo, distinguir a exigibilidade de uma prestação específica da pretensão de reorganizar integralmente um sistema educacional. A primeira pode envolver a determinação de cumprimento de obrigação juridicamente definida. A segunda exige

análise mais ampla das competências administrativas, das condições de implementação e dos mecanismos adequados de controle.

Portanto, a exigibilidade judicial constitui instrumento de proteção do direito à educação, mas sua utilização deve observar os parâmetros constitucionais e processuais aplicáveis. O reconhecimento de um direito fundamental não elimina a necessidade de fundamentação das decisões nem dispensa a avaliação das circunstâncias concretas.

3.2 INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO JUDICIAL DO DIREITO À EDUCAÇÃO

A proteção judicial do direito à educação pode ocorrer por diferentes instrumentos processuais, conforme a natureza da lesão, a titularidade do direito e os requisitos previstos na legislação. Não existe um único mecanismo aplicável a todas as controvérsias educacionais.

Nas demandas individuais, a pessoa interessada pode buscar a tutela jurisdicional para exigir uma prestação educacional juridicamente assegurada, desde que estejam presentes os pressupostos processuais pertinentes. Um exemplo é a demanda relacionada à obtenção de vaga em creche ou pré-escola, questão examinada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 548.

A tutela coletiva também possui relevância, especialmente quando a controvérsia envolve grupos de estudantes ou problemas que ultrapassam a situação de uma única pessoa. Nesses casos, os instrumentos coletivos podem contribuir para a proteção de

interesses compartilhados e para a discussão de omissões que atingem determinada comunidade escolar.

A atuação do Ministério Público, nos termos de suas atribuições constitucionais e legais, pode contribuir para a defesa de direitos educacionais, inclusive por meio de procedimentos extrajudiciais e ações judiciais. Outros legitimados também podem atuar na tutela coletiva quando preenchidos os requisitos legais.

A escolha do instrumento processual deve considerar a situação concreta. Uma demanda destinada a assegurar vaga escolar, por exemplo, apresenta objeto diferente de uma ação voltada à correção de problemas estruturais de determinada rede de ensino. Em cada hipótese, devem ser avaliados a legitimidade das partes, os fatos, os fundamentos jurídicos e a providência requerida.

A tutela judicial também deve respeitar as garantias processuais, possibilitando que os envolvidos apresentem argumentos e provas pertinentes. A decisão precisa estar fundamentada nas normas aplicáveis e guardar relação com a controvérsia efetivamente submetida ao Judiciário.

Dessa forma, os mecanismos processuais de proteção contribuem para transformar o reconhecimento constitucional da educação em possibilidade concreta de defesa jurídica. Sua utilização, porém, deve ser orientada pela adequação da medida, pela observância da legislação e pela necessidade de assegurar uma resposta compatível com o direito discutido.

3.3 A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO E O TEMA 548 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O Tema 548 da repercussão geral constitui precedente relevante para a compreensão da exigibilidade judicial do direito à educação básica. O julgamento ocorreu no Recurso Extraordinário nº 1.008.166, sob a relatoria do ministro Luiz Fux, e envolveu controvérsia sobre o dever do Poder Público de assegurar atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade (BRASIL, 2022).

O caso concreto teve origem em demanda relacionada à obrigação do Município de Criciúma, em Santa Catarina, de assegurar vaga em creche para uma criança. A controvérsia envolvia a possibilidade de exigir judicialmente a prestação educacional e os limites da atuação do Judiciário diante dos argumentos administrativos apresentados pelo Poder Público.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a questão, fixou tese de repercussão geral com três pontos centrais. Primeiro, reconheceu que a educação básica, em todas as suas fases educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, constitui direito fundamental de todas as crianças e jovens, assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata.

Segundo, estabeleceu que a educação infantil compreende creche, destinada a crianças de zero a três anos, e pré-escola, destinada à faixa de quatro a cinco anos, reconhecendo que sua oferta pelo Poder Público pode ser exigida individualmente. Terceiro, assentou que o Poder Público possui o dever jurídico de conferir

efetividade integral às normas constitucionais relativas ao acesso à educação básica (BRASIL, 2022).

A importância do precedente está relacionada ao reconhecimento de que as normas constitucionais sobre educação produzem efeitos jurídicos que podem ser exigidos. O Tribunal não tratou o acesso à educação infantil como simples objetivo administrativo, mas como obrigação constitucional passível de proteção jurisdicional.

É fundamental, entretanto, distinguir o objeto concreto do processo da abrangência da tese fixada. Embora a demanda original estivesse relacionada à oferta de vaga em creche, a tese do Tema 548 reconheceu expressamente a educação básica em todas as suas fases como direito fundamental. Essa distinção permite compreender o alcance do precedente sem atribuir ao caso concreto um objeto que não correspondia à controvérsia original.

A decisão também possui relevância para a análise da separação dos Poderes. O reconhecimento da possibilidade de exigir judicialmente uma prestação educacional indica que a atuação administrativa está sujeita aos deveres constitucionais e ao controle jurisdicional. A autonomia administrativa não autoriza o descumprimento de obrigações expressamente previstas na Constituição.

Isso não significa, contudo, que o Judiciário deva assumir a gestão cotidiana das redes de ensino. A decisão judicial deve se concentrar na proteção do direito discutido, respeitando as

competências institucionais e evitando a substituição indiscriminada dos órgãos responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas.

O Tema 548, portanto, reforça a compreensão de que a educação básica possui proteção constitucional diretamente aplicável e que a omissão estatal pode justificar a intervenção jurisdicional. Sua contribuição está em estabelecer parâmetros jurídicos para a proteção do direito, sem afastar a necessidade de políticas educacionais permanentes e de atuação coordenada dos entes federativos.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise bibliográfica e documental realizada permite identificar que a Constituição Federal de 1988 estabelece fundamentos jurídicos consistentes para a proteção e a exigibilidade do direito fundamental à educação básica. A interpretação conjunta dos arts. 6º, 205, 206, 208, 211 e 227 demonstra que a educação possui natureza de direito social e fundamental e que sua concretização depende de obrigações estatais expressamente previstas no texto constitucional (BRASIL, 1988).

O primeiro resultado identificado refere-se à existência de uma estrutura constitucional que combina princípios gerais e prestações específicas. O art. 205 define a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, enquanto o art. 206 estabelece princípios que devem orientar a prestação educacional. O art. 208, por sua vez,

detalha obrigações relacionadas ao acesso e ao atendimento dos estudantes.

Essa organização normativa indica que a proteção jurídica da educação não se limita à formulação de objetivos abstratos. A Constituição estabelece deveres cuja observância pode ser exigida, especialmente quando se trata do acesso ao ensino obrigatório e gratuito. O art. 208, § 1º, constitui elemento central dessa conclusão, pois reconhece expressamente o acesso a esse ensino como direito público subjetivo.

O segundo resultado diz respeito à importância da distinção entre acesso, permanência e qualidade. A existência de uma vaga escolar representa condição essencial para o exercício do direito, mas não esgota seu conteúdo constitucional. A igualdade de condições para o acesso e a permanência, prevista no art. 206, inciso I, e a garantia de padrão de qualidade, estabelecida no inciso VII, demonstram que a

efetividade educacional exige uma compreensão mais abrangente.

O terceiro resultado identificado refere-se ao papel do Poder Judiciário na proteção do direito educacional. A existência de obrigações constitucionais e a garantia de acesso à Justiça permitem que situações de omissão ou oferta irregular sejam submetidas à apreciação jurisdicional. A intervenção judicial, nesse contexto, pode funcionar como mecanismo de controle e de exigência do cumprimento de deveres que já integram o ordenamento jurídico.

O Tema 548 confirma essa possibilidade no campo da educação básica. Ao reconhecer a aplicabilidade direta e imediata das normas constitucionais pertinentes, o Supremo Tribunal Federal reforçou a compreensão de que a efetivação do acesso à educação não depende exclusivamente da conveniência administrativa. A decisão também reconheceu expressamente a possibilidade de exigir individualmente a oferta de educação infantil (BRASIL, 2022).

Esse resultado responde ao problema de pesquisa na medida em que demonstra que o Poder Judiciário contribui para a concretização do direito à educação ao assegurar a observância de obrigações constitucionais em situações concretas. A atuação judicial pode impedir que a ausência de providências administrativas inviabilize o exercício de um direito fundamental juridicamente protegido.

Entretanto, a análise do precedente também exige cautela quanto ao alcance da intervenção judicial. O reconhecimento da exigibilidade de uma prestação não significa que todas as decisões relacionadas à política educacional devam ser transferidas ao Judiciário. A organização das redes de ensino, a distribuição de recursos, a contratação de profissionais e a definição de estratégias pedagógicas dependem de planejamento administrativo e de atuação institucional contínua.

Nesse ponto, observa-se uma relação de complementaridade entre a proteção jurisdicional e a implementação de políticas públicas. A primeira permite controlar violações concretas e exigir o

cumprimento de deveres jurídicos. A segunda é indispensável para ampliar o atendimento, reduzir desigualdades e garantir condições adequadas de ensino para a população.

A análise também permite reconhecer a importância da cooperação federativa. A Constituição distribui responsabilidades entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, prevendo mecanismos de colaboração na organização dos sistemas de ensino. Por isso, a concretização da educação básica não depende exclusivamente de uma decisão judicial ou da atuação isolada de determinado ente público.

Outro aspecto relevante é a diferença entre a conclusão jurídica e a comprovação empírica da efetividade educacional. A pesquisa realizada demonstra, com base nas fontes examinadas, que existe fundamento constitucional para exigir o cumprimento de obrigações educacionais e que o STF reconhece a possibilidade de tutela judicial. Contudo, não foram coletados dados estatísticos nem analisados indicadores capazes de medir o impacto das decisões judiciais sobre a cobertura escolar ou a qualidade do ensino no Brasil.

Assim, não seria metodologicamente adequado afirmar que o estudo comprovou a efetividade concreta das políticas educacionais em âmbito nacional. O que os resultados permitem sustentar é que o ordenamento jurídico oferece mecanismos para proteger o direito à educação e que a atuação judicial constitui um desses mecanismos.

Em síntese, os resultados indicam que a contribuição do Poder Judiciário é relevante quando direcionada à garantia de prestações

constitucionalmente exigíveis, especialmente diante de omissões estatais. Sua atuação, entretanto, deve ser articulada com as responsabilidades administrativas, o financiamento público, o planejamento educacional e a cooperação entre os entes federativos.

5 LIMITES E POSSIBILIDADES DA ATUAÇÃO JUDICIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

A intervenção judicial na efetivação dos direitos sociais envolve a necessidade de conciliar a proteção dos direitos fundamentais com o respeito à separação dos Poderes. No campo educacional, essa questão se torna relevante porque a concretização do direito à educação depende de decisões administrativas, planejamento orçamentário e organização dos serviços públicos. A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu art. 2º, a independência e a harmonia entre os Poderes, ao mesmo tempo que reconhece a educação como direito social, nos termos do art. 6º, e como direito de todos e dever do Estado e da família, conforme o art. 205 (BRASIL, 1988).

A separação dos Poderes não impede o controle jurisdicional de atos e omissões que contrariem a Constituição. A existência de direitos fundamentais juridicamente protegidos pressupõe mecanismos capazes de assegurar sua observância, especialmente quando a atuação estatal se mostra insuficiente para garantir prestações constitucionalmente exigidas. Nesse sentido, Araújo (2016) examina a legitimidade do controle judicial das políticas públicas voltadas à concretização dos direitos fundamentais sociais,

evidenciando a relevância da atuação jurisdicional diante de omissões ou deficiências estatais. Entretanto, esse controle deve respeitar os parâmetros constitucionais e as particularidades de cada situação, de modo a preservar o equilíbrio institucional entre os Poderes.

Uma das principais possibilidades da atuação judicial consiste em determinar o cumprimento de obrigações educacionais que não estejam sendo observadas pelo Poder Público. Nesse contexto, destaca-se o julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.008.166/SC, correspondente ao Tema 548 da repercussão geral, no qual o Supremo Tribunal Federal reconheceu a exigibilidade individual do direito à educação infantil. O entendimento firmado reforça que a oferta de creche e pré-escola para crianças de até cinco anos constitui dever estatal que pode ser exigido judicialmente, em conformidade com o art. 208, inciso IV, da Constituição Federal (BRASIL, 1988; BRASIL, 2022).

Por outro lado, a atuação judicial apresenta limites relacionados à natureza do pedido, à comprovação dos fatos, às competências institucionais e às características da política pública discutida. A decisão judicial deve buscar uma solução juridicamente adequada e proporcional, sem presumir que o processo possa resolver, isoladamente, todos os problemas estruturais do sistema educacional. A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 684.612/RJ, correspondente ao Tema 698 da repercussão geral, estabeleceu parâmetros para a intervenção judicial em políticas públicas destinadas à concretização de direitos

fundamentais, destacando a possibilidade de determinação dos resultados a serem alcançados, com a apresentação, pela Administração Pública, dos meios adequados à sua realização (BRASIL, 2023). Embora esse precedente trate de política pública de saúde, seus parâmetros contribuem para a reflexão geral sobre os limites institucionais do controle jurisdicional.

A questão orçamentária também exige análise cuidadosa. A oferta educacional demanda recursos financeiros e humanos, mas a necessidade de planejamento não afasta automaticamente o cumprimento de uma obrigação constitucional. A Constituição Federal estabelece, em seu art. 212, percentuais mínimos de aplicação de recursos na manutenção e no desenvolvimento do ensino, demonstrando que o financiamento da educação integra os deveres constitucionais do Estado (BRASIL, 1988). Assim, eventuais limitações orçamentárias devem ser examinadas de maneira concreta e fundamentada, não sendo suficiente a invocação genérica da escassez de recursos para justificar a ausência de prestações educacionais obrigatórias. Essa análise deve considerar a natureza do direito reclamado, as circunstâncias comprovadas e as possibilidades juridicamente admissíveis de cumprimento da obrigação.

A efetivação estrutural do direito à educação depende de políticas públicas permanentes voltadas à ampliação do acesso, à manutenção das escolas, à formação e à valorização dos profissionais, ao fornecimento de materiais e ao acompanhamento da aprendizagem. A organização dessas medidas exige continuidade

administrativa, planejamento e cooperação entre os entes federativos, conforme a estrutura de organização dos sistemas de ensino prevista no art. 211 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Nesse cenário, a atuação judicial pode contribuir para corrigir omissões e exigir o cumprimento de deveres constitucionais, sem substituir integralmente os órgãos responsáveis pela formulação e pela execução das políticas educacionais.

Diante disso, a atuação judicial deve ser compreendida como mecanismo de garantia dos direitos fundamentais e de controle da legalidade constitucional das ações e omissões estatais. Sua legitimidade decorre da necessidade de assegurar a efetividade dos direitos reconhecidos pela Constituição, enquanto seus limites estão relacionados à separação dos Poderes, à fundamentação das decisões e à consideração das circunstâncias concretas de cada demanda. A análise permite concluir que a proteção jurisdicional e a atuação administrativa não devem ser tratadas como alternativas excludentes. A tutela judicial pode assegurar o cumprimento de obrigações educacionais específicas, ao passo que as políticas públicas devem garantir a prestação do serviço de maneira ampla, contínua e igualitária.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo analisar em que medida a atuação do Poder Judiciário contribui para a concretização do direito fundamental à educação básica previsto na Constituição Federal de 1988. A investigação foi desenvolvida por meio de pesquisa

bibliográfica e documental, com enfoque nas disposições constitucionais e no Tema 548 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal.

A análise permitiu identificar que a educação possui proteção constitucional expressa e ocupa posição relevante entre os direitos sociais. Os arts. 205 e 206 estabelecem os fundamentos e os princípios que orientam sua prestação, enquanto o art. 208 especifica deveres estatais relacionados ao acesso e ao atendimento educacional. O art. 211, por sua vez, disciplina aspectos da organização federativa e da cooperação necessária à oferta de ensino.

A exigibilidade jurídica do direito à educação encontra fundamento especial no art. 208, § 1º, que reconhece o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo. O § 2º reforça essa proteção ao prever responsabilidade da autoridade competente pelo não oferecimento do ensino obrigatório ou por sua oferta irregular. Essas disposições demonstram que os deveres educacionais possuem natureza jurídica e podem ser submetidos aos mecanismos de controle previstos no ordenamento.

No âmbito jurisprudencial, o Tema 548 do Supremo Tribunal Federal constitui referência central. Embora a controvérsia concreta estivesse relacionada à oferta de vaga em creche e pré-escola, a tese fixada reconheceu a educação básica, em todas as suas fases, como direito fundamental assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata. O Tribunal também reconheceu a possibilidade de exigência individual da oferta de

educação infantil e o dever do Poder Público de conferir efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica (BRASIL, 2022).

Diante disso, responde-se ao problema de pesquisa afirmando que o Poder Judiciário contribui para a concretização do direito fundamental à educação básica ao assegurar, em situações concretas, o cumprimento de obrigações constitucionais juridicamente exigíveis. Sua atuação representa um mecanismo de proteção contra omissões e descumprimentos estatais, especialmente quando a ausência de prestação compromete o exercício de um direito fundamental.

Entretanto, a contribuição judicial não deve ser confundida com a substituição integral das funções administrativas. A universalização do ensino, a melhoria da qualidade, a redução das desigualdades e a manutenção das instituições educacionais dependem de políticas públicas permanentes, financiamento adequado e atuação coordenada entre os entes federativos.

Também é necessário reconhecer os limites metodológicos da pesquisa. Por se tratar de estudo bibliográfico e documental, as conclusões estão restritas à análise das normas constitucionais, da literatura selecionada e do precedente judicial examinado.

Não foram utilizados dados estatísticos ou levantamentos empíricos que permitissem medir os resultados concretos da judicialização sobre o sistema educacional brasileiro.

Conclui-se, portanto, que a atuação do Poder Judiciário possui papel relevante na garantia do direito fundamental à educação básica,

desde que exercida de acordo com os limites constitucionais e processuais aplicáveis. A concretização plena desse direito exige a conjugação entre força normativa da Constituição, proteção jurisdicional, planejamento administrativo e políticas públicas contínuas. Dessa forma, a tutela judicial deve atuar como instrumento de garantia dos direitos educacionais, enquanto a responsabilidade pela oferta ampla, igualitária e de qualidade permanece compartilhada entre os órgãos públicos competentes e a sociedade.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Eliane Pires. **O controle judicial de políticas públicas em matéria de direitos fundamentais sociais**. Revista de Doutrina Jurídica, Brasília, DF, v. 107, n. 1, p. 168– 185, 2016. DOI: https://doi.org/10.22477/rdj.v107i1.47.

BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro**: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. 2. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.008.166/SC**. Tema 548 da repercussão geral. Relator: Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno, julgamento em 22 set. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 20 abr. 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classe

Processo=RE&incidente=5085176&numeroProcesso=1008166&numeroTema=548. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 684.612/RJ**. Tema 698 da repercussão geral. Relator originário: Ministro Ricardo Lewandowski; redator para o acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgamento em 3 jul. 2023. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=4237089&numeroProcesso=684612&numeroTema=698. Acesso em: 13 out. 2026.

DEMO, Pedro. **Pesquisa**: princípio científico e educativo. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

CAPÍTULO

VI

RESPONSABILIDADE DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR NA GARANTIA DO ACESSO À LÍNGUA BRASILEIRA DE SINAIS (LIBRAS) E NA PROMOÇÃO DA INCLUSÃO EDUCACIONAL DE ESTUDANTES SURDOS

Thammy Sousa Braga
Andressa Costenaro de Alencar

RESPONSABILIDADE DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR NA GARANTIA DO ACESSO À LÍNGUA BRASILEIRA DE SINAIS (LIBRAS) E NA PROMOÇÃO DA INCLUSÃO EDUCACIONAL DE ESTUDANTES SURDOS

Thammy Sousa Braga[1]
Andressa Costenaro de Alencar[2]

RESUMO

A inclusão educacional de estudantes surdos no ensino superior constitui um importante desafio para as instituições de ensino brasileiras, especialmente no que se refere à garantia do acesso à Língua Brasileira de Sinais (Libras) e à efetivação do direito à educação em condições de igualdade. A Libras é reconhecida como meio legal de comunicação e expressão pela Lei nº 10.436/2002, representando um elemento fundamental para a comunicação, participação acadêmica e desenvolvimento educacional das pessoas surdas. Nesse contexto, as Instituições de Ensino Superior (IES) possuem responsabilidade significativa na construção de ambientes educacionais acessíveis, inclusivos e capazes de atender às necessidades linguísticas dos estudantes surdos. O presente estudo tem como objetivo analisar a responsabilidade das instituições de ensino superior na garantia do acesso à Libras e na promoção da inclusão educacional de estudantes surdos, considerando os aspectos legais, institucionais e educacionais relacionados à acessibilidade linguística. Busca-se ainda compreender os principais obstáculos enfrentados por esses estudantes durante seu ingresso, permanência e participação na educação superior, bem como verificar a importância da preparação das instituições e dos profissionais envolvidos no processo educacional. A pesquisa apresenta abordagem qualitativa, com caráter

[1] Acadêmica do Curso de Direito da Faculdade de Educação Santa Terezinha – FEST, Imperatriz-MA.
[2] Professora Especialista do Curso de Direito da Faculdade de Educação Santa Terezinha – FEST, Imperatriz-MA.

exploratório e descritivo, utilizando como procedimentos técnicos a pesquisa bibliográfica e a análise documental. Foram considerados livros, artigos científicos, legislação brasileira e documentos oficiais relacionados à educação inclusiva, aos direitos das pessoas com deficiência e à educação de surdos. A análise fundamenta-se nos princípios constitucionais do direito à educação, da igualdade e da dignidade da pessoa humana, bem como em normas específicas relacionadas à acessibilidade e à Libras. A Constituição Federal de 1988 estabelece a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, enquanto a legislação específica amplia a proteção dos direitos linguísticos e educacionais das pessoas surdas. Apesar dos avanços normativos, a existência de dificuldades relacionadas à disponibilidade de intérpretes de Libras, à formação dos professores, à acessibilidade dos materiais didáticos e à preparação institucional demonstra que o reconhecimento legal do direito não garante, por si só, sua plena efetivação. Nesse sentido, a inclusão exige ações institucionais permanentes, planejamento, formação profissional e políticas que favoreçam a participação dos estudantes surdos em todas as etapas da vida acadêmica. Espera-se, com o estudo, demonstrar que a responsabilidade das instituições de ensino superior ultrapassa o simples cumprimento formal da legislação, envolvendo a criação de condições efetivas para que estudantes surdos tenham acesso ao conhecimento, à comunicação e à participação acadêmica. Dessa forma, a promoção da acessibilidade linguística e da inclusão contribui para uma educação superior mais democrática, igualitária e comprometida com a garantia dos direitos fundamentais.

Palavras-chave: Libras; Educação Superior; Estudantes Surdos; Inclusão Educacional; Acessibilidade Linguística.

ABSTRACT

The educational inclusion of deaf students in higher education poses a significant challenge for Brazilian educational institutions, particularly regarding ensuring access to the Brazilian Sign Language (Libras) and upholding the right to education on equal terms. Libras is recognized as a legal means of communication and expression under Law No. 10.436/2002, serving as a fundamental element for the communication, academic participation, and educational development of deaf individuals. In this context, Higher Education

Institutions (HEIs) bear significant responsibility for creating educational environments that are accessible, inclusive, and capable of meeting the linguistic needs of deaf students. This study aims to analyze the responsibility of HEIs in ensuring access to Libras and promoting the educational inclusion of deaf students, considering the legal, institutional, and educational aspects related to linguistic accessibility. It also seeks to understand the main obstacles these students face regarding entry, retention, and participation in higher education, as well as to examine the importance of preparing the institutions and professionals involved in the educational process. The research employs a qualitative approach with an exploratory and descriptive nature, utilizing bibliographic research and document analysis as technical procedures. Sources included books, scientific articles, Brazilian legislation, and official documents concerning inclusive education, the rights of persons with disabilities, and the education of the deaf. The analysis is grounded in constitutional principles—specifically the right to education, equality, and human dignity—as well as specific regulations regarding accessibility and Libras. The 1988 Federal Constitution establishes education as a right for all and a duty of both the State and the family, while specific legislation expands the protection of the linguistic and educational rights of deaf individuals. Despite regulatory advancements, persistent difficulties regarding the availability of Libras interpreters, teacher training, the accessibility of teaching materials, and institutional preparedness demonstrate that legal recognition of a right does not, in itself, guarantee its full realization. In this regard, inclusion requires ongoing institutional actions, planning, professional training, and policies that foster the participation of deaf students at all stages of academic life. This study aims to demonstrate that the responsibility of higher education institutions extends beyond mere formal compliance with legislation, entailing the creation of effective conditions for deaf students to access knowledge, communication, and academic participation. Thus, promoting linguistic accessibility and inclusion contributes to a higher education system that is more democratic, egalitarian, and committed to upholding fundamental rights.

Keywords: Libras; Higher Education; Deaf Students; Educational Inclusion; Linguistic Accessibility.

1 INTRODUÇÃO

A inclusão educacional de estudantes surdos no ensino superior constitui um importante desafio para as instituições de ensino e para as políticas públicas, especialmente no que se refere à garantia do acesso, da permanência, da participação e da aprendizagem em condições de igualdade. Nesse contexto, a acessibilidade linguística por meio da Língua Brasileira de Sinais (Libras) apresenta-se como elemento fundamental para o processo de comunicação e aprendizagem dos estudantes surdos. O presente trabalho tem como tema a responsabilidade das instituições de ensino superior na garantia do acesso à Libras e na promoção da inclusão educacional de estudantes surdos. A escolha do tema está relacionada ao interesse em compreender os desafios enfrentados por esse público no ambiente acadêmico, considerando a importância da igualdade de oportunidades e da educação inclusiva.

A pesquisa busca analisar em que medida as instituições de ensino superior têm cumprido sua responsabilidade na garantia do acesso à Libras e na efetiva inclusão educacional, considerando as condições de permanência, participação e aprendizagem dos estudantes surdos. Para alcançar esse propósito, pretende-se identificar as políticas públicas e legislações relacionadas ao acesso à Libras, no ensino superior, verificar os recursos e as práticas inclusivas adotadas pelas instituições, analisar as principais dificuldades relacionadas ao acesso, à permanência e à aprendizagem

e compreender de que forma as ações institucionais contribuem para a inclusão educacional.

A presente pesquisa caracteriza-se como bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa e caráter exploratório e descritivo. A pesquisa bibliográfica foi desenvolvida com base em publicações acadêmicas relacionadas à Língua Brasileira de Sinais (Libras), à educação inclusiva e à inclusão de estudantes surdos no ensino superior. A pesquisa documental contemplou a análise de legislações e documentos oficiais que regulamentam os direitos linguísticos e educacionais das pessoas surdas no Brasil, com destaque para a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 10.436/2002, o Decreto nº 5.626/2005, a Lei nº 13.146/2015 e a Lei nº 14.191/2021. A seleção dos materiais considerou sua relação com o problema de pesquisa, sua pertinência para o contexto educacional brasileiro e a possibilidade de identificação e conferência das fontes.

Espera-se que o estudo contribua para a reflexão sobre a responsabilidade institucional na promoção da acessibilidade linguística e para o fortalecimento de práticas educacionais capazes de favorecer a participação, a autonomia e a igualdade de oportunidades dos estudantes surdos no ensino superior. Dessa forma, a pesquisa pretende contribuir para o debate sobre a construção de um ambiente acadêmico mais inclusivo, acessível e comprometido com os direitos educacionais da comunidade surda.

2 LEGISLAÇÃO: EDUCAÇÃO INCLUSIVA NO BRASIL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

2.1 A EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E A GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO INCLUSIVA

A educação inclusiva no Brasil ganha maior relevância jurídica a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, marco fundamental na consolidação dos direitos sociais e na construção de um Estado Democrático de Direito. A partir desse momento, a educação passa a ser compreendida como um direito universal, devendo ser garantida de forma igualitária a todos os cidadãos, inclusive às pessoas com deficiência.

Conforme estabelecido no artigo 205 da Constituição Federal: "A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho." Nesse sentido, observa-se que a Constituição não apenas assegura o acesso à educação, mas também determina sua função social, voltada ao desenvolvimento integral do indivíduo. Complementarmente, o artigo 206 reforça princípios fundamentais, como a igualdade de condições de acesso e permanência na escola e a garantia de padrão de qualidade.

A partir dessa base constitucional, desenvolveu-se um conjunto normativo voltado à efetivação da educação inclusiva. Baumel et al. (2023), em estudo sobre a inclusão de pessoas surdas no ensino superior no Instituto Federal do Paraná (IFPR), discutem barreiras linguísticas e acessibilidade.

Dessa forma, a inclusão educacional passa a exigir não apenas acesso formal às instituições de ensino, mas também condições reais de aprendizagem. Nesse contexto, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) representa um avanço significativo ao estabelecer a educação especial como modalidade preferencialmente ofertada na rede regular de ensino.

Além disso, a legislação brasileira passou a reconhecer de maneira mais específica os direitos linguísticos da comunidade surda. A Lei nº 10.436/2002 reconheceu a Língua Brasileira de Sinais (Libras) como meio legal de comunicação e expressão, representando importante avanço para a garantia da comunicação das pessoas surdas. Posteriormente, o Decreto nº 5.626/2005 regulamentou essa legislação e estabeleceu medidas relacionadas à formação de profissionais, à presença da Libras na educação e à acessibilidade dos estudantes surdos. Essas normas contribuíram para fortalecer a compreensão de que a inclusão da pessoa surda depende também da garantia de condições adequadas de comunicação.

Outro importante instrumento jurídico é a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), que estabelece normas destinadas a assegurar e promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais das pessoas com deficiência. No âmbito educacional, a legislação reforça a necessidade de um sistema educacional inclusivo e da adoção de medidas que possibilitem o acesso, a permanência, a participação e a aprendizagem. Para os estudantes surdos, essas

garantias possuem relação direta com a acessibilidade comunicacional e com a disponibilização de recursos necessários ao acompanhamento das atividades acadêmicas.

Portanto, a evolução da legislação brasileira demonstra que a educação inclusiva deve ser compreendida como um processo que envolve não apenas o ingresso do estudante na instituição de ensino, mas também a criação de condições efetivas para sua permanência e participação. No ensino superior, essa responsabilidade exige das instituições a adoção de práticas inclusivas, recursos de acessibilidade e medidas que considerem as especificidades linguísticas dos estudantes surdos. Assim, o cumprimento das normas legais deve estar associado a ações institucionais concretas, capazes de transformar o direito à educação inclusiva em uma realidade no ambiente acadêmico.

3 O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

3.1 RESPONSABILIDADE INSTITUCIONAL NA INCLUSÃO DE ESTUDANTES SURDOS

A efetivação da inclusão no ensino superior exige distinguir obrigações previstas em lei de medidas institucionais recomendáveis. A Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015), especialmente seus dispositivos sobre educação inclusiva e acessibilidade, estabelece deveres para instituições públicas e privadas. A Lei nº 14.191/2021, ao inserir os arts. 60-A, 60-B e 79-C na Lei nº 9.394/1996, reconhece a educação bilingue de surdos e prevê, inclusive na educação superior, ações de ensino bilíngue e assistência estudantil. Assim, a instituição

deve cumprir as obrigações aplicáveis ao seu contexto. Já as medidas como palestras, projetos de sensibilização e programas internos específicos são propostas de gestão que podem contribuir para a acessibilidade, mas não devem ser apresentadas como exigências expressas de uma lei sem indicação do dispositivo correspondente.

No plano jurídico, as obrigações devem ser vinculadas às normas pertinentes. A Lei nº 10.436/2002 reconhece a Libras como meio legal de comunicação e expressão, o Decreto nº 5.626/2005 regulamenta a lei e dispõe sobre a formação e a acessibilidade incluindo regras especificas para instituições federais de ensino. A Lei nº 13.146/2015 determina a oferta de educação inclusiva e a eliminação de barreiras, enquanto a Lei nº 14.191/2021 acrescenta à LDB disposições sobre educação bilíngue para surdos. A necessidade concreta de intérprete, material acessível ou outro recurso deve ser avaliada à luz da legislação aplicável e das necessidades comunicacionais do estudante, não se deve tratar toda medida recomendável como se estivesse formulada de modo idêntico em todas as normas.

A partir dessa perspectiva, observa-se que a simples existência de normas jurídicas não garante a inclusão afetiva, sendo necessária a adoção de práticas institucionais que promovam a equidade no ambiente acadêmico. Além disso, a falta de preparo dos professores constitui um dos principais desafios enfrentados pelas instituições de ensino superior. Muitos docentes não possuem formação adequada para trabalhar com alunos surdos, especialmente no que se refere ao

uso de Libras e à adoção de metodologias inclusivas. Essa deficiência compromete a qualidade do ensino e dificulta a participação ativa dos estudantes. É fundamental que toda estrutura da acadêmica esteja adaptada, incluindo avaliações, conteúdos e atividades, de modo a garantir a compreensão e o aprendizado efetivo.

Além das obrigações legais, as instituições podem estabelecer políticas internas de acessibilidade, canais de acolhimento e formas de acompanhamento acadêmico. Essas medidas são recomendações institucionais coerentes com os objetivos de inclusão, mas sua formulação concreta depende do planejamento e das normas aplicáveis a cada instituição.

Outro aspecto importante é a necessidade de promover uma cultura universitária baseada no respeito à diversidade linguística e às diferenças individuais. Para isso, as instituições precisam desenvolver projetos, palestras, capacitações e atividades acadêmicas que contribuam para ampliar o conhecimento da comunidade universitária sobre a surdez e a Libras. Essas ações podem favorecer a comunicação entre estudantes, professores e demais profissionais, reduzindo barreiras que dificultam a participação dos estudantes surdos no ambiente acadêmico.

Portanto, o papel das instituições de ensino superior ultrapassa a simples disponibilização de intérpretes ou o cumprimento das exigências previstas na legislação. A inclusão efetiva exige planejamento, investimentos, formação profissional e compromisso de toda a comunidade acadêmica. Assim, cabe às universidades criar

condições para que os estudantes surdos tenham não apenas acesso ao ensino superior, mas também condições reais de permanência, participação e desenvolvimento acadêmico em igualdade de oportunidades com os demais estudantes.

4 A PRESENÇA DE ESTUDANTES SURDOS OU COM DEFICIÊNCIA AUDITIVA NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

4.1 ACESSO E PERMANÊNCIA DE ESTUDANTES SURDOS NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS

A presença de estudantes surdos ou com deficiência auditiva nas Universidades Federais de Educação Superior representa um importante avanço no processo de democratização do ensino no Brasil, especialmente após a ampliação das políticas públicas de inclusão e acessibilidade. Contudo, apesar do crescimento no número de matrículas, ainda se observa uma participação reduzida desse público no ensino superior, evidenciando desafios estruturais e institucionais. Dados recentes demonstram que houve um crescimento significativo no acesso desses estudantes à educação superior nas últimas décadas.

Esse dado evidencia que, embora haja avanços no acesso, a inclusão ainda ocorre de forma desigual, sendo necessário o fortalecimento de políticas públicas voltadas à ampliação da participação desse grupo. Quando se analisa especificamente o cenário das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), observa-se uma ligeira melhora nos índices de inclusão. Ainda assim, os

números permanecem baixos em relação ao total de estudantes matriculados. Conforme destacado no estudo: "Considerando apenas as Instituições Federais de Educação Superior [...] 2.776 são de estudantes surdos ou com deficiência auditiva representando 0,22%" (Rocha; Santos, 2022, p. 36). Apesar de esse percentual ser superior ao da média geral, ele ainda revela uma presença reduzida, indicando que o acesso ao ensino superior por parte desse público continua sendo limitado.

Além da questão do acesso, é necessário considerar as condições de permanência desses estudantes nas universidades federais. A matrícula representa apenas uma etapa do processo de inclusão, sendo fundamental que as instituições ofereçam condições adequadas para que o estudante consiga acompanhar as atividades acadêmicas e concluir sua formação. Nesse sentido, a disponibilização de intérpretes de Libras, materiais acessíveis, tecnologias assistivas e formas adequadas de comunicação são medidas importantes para reduzir as barreiras encontradas durante a trajetória universitária.

Outro fator relevante está relacionado à preparação dos profissionais que atuam nas universidades. Professores, servidores e demais integrantes da comunidade acadêmica precisam compreender as necessidades linguísticas e educacionais dos estudantes surdos. A ausência de formação adequada pode dificultar a comunicação e a participação desses estudantes nas atividades acadêmicas. Por isso, a capacitação dos profissionais e a promoção de uma cultura

institucional voltada à diversidade são medidas necessárias para fortalecer as políticas de inclusão no ensino superior.

Dessa forma, a presença de estudantes surdos ou com deficiência auditiva nas universidades federais deve ser compreendida não apenas pelo número de matrículas, mas também pela garantia de condições efetivas de permanência e conclusão do curso. A ampliação do acesso precisa estar acompanhada de políticas institucionais de acessibilidade, acompanhamento acadêmico e respeito às especificidades linguísticas. Assim, as universidades federais podem contribuir para a construção de um ensino superior mais inclusivo e democrático, garantindo aos estudantes surdos oportunidades de participação e desenvolvimento acadêmico.

5 INCLUSÃO DE SURDOS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: ACESSIBILIDADE LINGUÍSTICA E INCLUSÃO ACADÊMICA

A inclusão de pessoas surdas no ensino superior constitui uma das expressões mais complexas e desafiadoras das políticas educacionais contemporâneas. Tal processo não se limita ao acesso físico à universidade, mas envolve o reconhecimento da diferença linguística, cultural e identitária como dimensões estruturantes da prática pedagógica e da convivência acadêmica.

A inclusão dos surdos representa, portanto, um movimento que questiona paradigmas históricos de exclusão e exige transformações profundas nas concepções de ensino, de linguagem e de formação humana. A trajetória da inclusão de surdos no Brasil está diretamente vinculada aos avanços legais e políticos que visam assegurar o direito

à educação, à comunicação e à participação social. O marco mais expressivo dessa conquista foi a promulgação da Lei nº 10.436/2002, que reconhece a Língua Brasileira de Sinais (Libras) como meio legal de comunicação e expressão das pessoas surdas.

Essa constatação revela que, apesar dos avanços normativos, persiste a necessidade de mudanças culturais e pedagógicas mais profundas no ambiente universitário. A inclusão não deve ser vista como mera política de assistência ou cumprimento burocrático, mas como um princípio ético que orienta as relações humanas e o processo de ensino-aprendizagem.

Nesse contexto, a acessibilidade linguística apresenta-se como elemento fundamental para garantir a participação efetiva dos estudantes surdos na educação superior. A presença de intérpretes de Libras, a disponibilização de materiais acessíveis e a utilização de recursos visuais são medidas que podem contribuir para a compreensão dos conteúdos e para a interação entre estudantes e professores. Dessa maneira, a universidade deve considerar a Libras como parte essencial do processo de inclusão, respeitando as características linguísticas dos estudantes surdos.

Além disso, é necessário que as instituições de ensino superior promovam a formação e a capacitação de seus docentes e demais profissionais. O conhecimento sobre Libras e sobre as especificidades educacionais das pessoas surdas pode contribuir para a construção de práticas pedagógicas mais adequadas e acessíveis. A formação dos professores, portanto, deve estar acompanhada de estratégias que

favoreçam a comunicação, a participação e o desenvolvimento acadêmico dos estudantes.

Assim, a inclusão de surdos na educação superior depende da articulação entre legislação, políticas institucionais e práticas pedagógicas inclusivas. Garantir a matrícula não é suficiente quando permanecem barreiras de comunicação, aprendizagem e participação. É necessário assegurar condições para que esses estudantes permaneçam na universidade, tenham acesso aos conteúdos e possam concluir sua formação acadêmica com dignidade e igualdade de oportunidades. Dessa forma, a inclusão torna-se efetiva quando a universidade assume responsabilidade permanente pela eliminação das barreiras existentes no ambiente acadêmico**.**

6 RESULTADOS E ANÁLISES

Os documentos legais e as publicações consultadas permitem descrever a evolução do marco normativo brasileiro e discutir desafios de acessibilidades apontados em estudo específicos. Como esta pesquisa não realizou investigação empírica própria, os resultados devem ser entendidos como síntese interpretativa das fontes analisadas, e não como diagnóstico representativo de todas as instituições de ensino superior brasileiras.

Entretanto, os resultados da análise demonstram que a existência de legislação não significa, por si só, a concretização da inclusão no ambiente universitário. Ainda existem obstáculos que dificultam tanto o ingresso quanto a permanência e o desenvolvimento acadêmico dos estudantes surdos. Entre essas

dificuldades, destacam-se as barreiras de comunicação, a insuficiência de profissionais capacitados, a falta de intérpretes em determinadas situações, a ausência de materiais didáticos acessíveis e a necessidade de maior preparação dos docentes para desenvolver práticas pedagógicas inclusivas.

A análise desses dados permite compreender que a democratização do ensino superior não deve ser avaliada somente pela quantidade de estudantes que conseguem ingressar nas universidades. É necessário verificar também se esses estudantes encontram condições adequadas para permanecer, participar das atividades acadêmicas e concluir sua formação. Dessa forma, a permanência torna-se uma dimensão essencial da inclusão, uma vez que o acesso sem condições de aprendizagem e participação pode resultar em novas formas de exclusão dentro da própria instituição.

Outro resultado identificado refere-se ao papel das Instituições de Ensino Superior. A pesquisa demonstra que as universidades possuem responsabilidade fundamental na efetivação das políticas de inclusão. Não basta que a instituição cumpra formalmente as exigências estabelecidas pela legislação; é necessário que desenvolva ações permanentes de acessibilidade, formação de professores, disponibilização de recursos e acompanhamento dos estudantes surdos. A inclusão deve fazer parte do planejamento institucional e envolver gestores, professores, intérpretes, servidores e demais integrantes da comunidade acadêmica.

Também foi possível verificar que a formação dos docentes constitui um aspecto relevante para a inclusão. Professores que não possuem conhecimento sobre as especificidades linguísticas dos estudantes surdos podem encontrar dificuldades para estabelecer uma comunicação adequada e desenvolver metodologias que favoreçam a aprendizagem. Nesse sentido, a formação continuada pode contribuir para que os profissionais estejam mais preparados para utilizar recursos visuais, adaptar materiais e desenvolver estratégias pedagógicas que considerem a presença da Libras e as necessidades dos estudantes.

A análise dos estudos utilizados também evidencia que a inclusão dos estudantes surdos não deve ser compreendida apenas como uma questão de acessibilidade física ou de disponibilização de um intérprete. Trata-se de uma questão relacionada ao reconhecimento da diferença linguística e cultural da comunidade surda. Portanto, é necessário construir um ambiente universitário que respeite a Libras, favoreça a comunicação e permita que os estudantes participem das atividades acadêmicas de maneira efetiva.

Diante dos resultados encontrados, verifica-se que existe uma diferença entre aquilo que é estabelecido pelas normas jurídicas e aquilo que ocorre na realidade de algumas instituições de ensino superior. Embora o Brasil tenha desenvolvido importantes mecanismos legais de proteção e inclusão, ainda são necessárias medidas institucionais capazes de transformar essas garantias legais em práticas concretas. A efetivação da inclusão depende, portanto, da

articulação entre legislação, políticas públicas e atuação das universidades.

Assim, os resultados desta pesquisa indicam que a inclusão educacional de estudantes surdos no ensino superior constitui um processo contínuo, que exige acompanhamento e aperfeiçoamento das políticas institucionais. O aumento das matrículas representa um avanço, mas precisa estar acompanhado de condições adequadas de acessibilidade, permanência e aprendizagem. A universidade inclusiva é aquela que não apenas permite o ingresso do estudante surdo, mas também oferece meios para que ele possa participar, aprender e concluir sua formação acadêmica.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo analisar a responsabilidade das Instituições de Ensino Superior na garantia do acesso à Língua Brasileira de Sinais (Libras) e na promoção da inclusão educacional de estudantes surdos. A análise bibliográfica e documental permitiu identificar normas que reconhecem direitos linguísticos e educacionais e examinar como estudos específicos discutem barreiras de acessibilidade no ensino superior.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a educação como um direito de todos, a Lei nº 10.436/2002 reconheceu a Libras como meio legal de comunicação e expressão. O Decreto nº 5.626/200 regulamenta essa lei, e a Lei nº 14.191/2021 acrescenta à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional disposições especificas sobre a educação bilingue de surdos. A Lei nº13.146/2015 também

estabelece garantias gerais da igualdade, acessibilidade e educação inclusiva.

Nesse sentido, conclui-se que a responsabilidade das Instituições de Ensino Superior não se limita ao cumprimento das normas legais. As universidades devem desenvolver ações concretas que possibilitem a acessibilidade linguística e pedagógica dos estudantes surdos. A presença de intérpretes de Libras, a adaptação de materiais, a utilização de recursos acessíveis e a formação continuada dos docentes constituem medidas importantes para garantir melhores condições de participação acadêmica.

Outro aspecto identificado foi a necessidade de compreender a inclusão como responsabilidade coletiva. Conforme discutido ao longo do trabalho, a inclusão não depende exclusivamente do intérprete de Libras ou de um setor específico da universidade. Gestores, professores, servidores e demais integrantes da comunidade acadêmica possuem participação nesse processo. Dessa maneira, a construção de um ambiente inclusivo exige mudanças institucionais que envolvam toda a universidade.

A literatura consultada permite tratar acesso e permanência como dimensões distintas da trajetória acadêmica. Contudo, como não foram coletados dados sobre evasão, aprendizagem ou experiências de estudantes, este artigo não pode concluir que as matrículas analisadas correspondam a condições efetivas de permanência ou conclusão.

Diante do problema de pesquisa, conclui-se que há um marco jurídico que reconhece a Libras e estabelece garantias relacionadas à educação inclusiva e à educação bilíngue de surdos. A responsabilidade institucional deve ser descrita a partir das normas aplicáveis, especialmente a Lei nº 10.436/2002, o Decreto nº 5.626/2005, a Lei nº 13.146/2015 e a Lei nº 14.191/2021. A efetividade dessas garantias em instituições específicas, bem como seus efeitos sobre a permanência e a aprendizagem, requer pesquisas empíricas que não foram realizadas neste trabalho.

Como limitação, destaca-se que a pesquisa não realizou levantamento sistemático com protocolo de busca documentado nem coleta de dados primários. Estudos futuros podem explicitar bases de dados, descritores, período de busca e critérios de inclusão e exclusão, além de investigar experiências de estudantes e práticas institucionais. Isso permitiria avaliar com maior precisão a implementação das garantias legais no cotidiano das instituições.

Por fim, espera-se que esta pesquisa contribua para ampliar a reflexão sobre a inclusão de estudantes surdos no ensino superior e sobre a responsabilidade das instituições nesse processo. A promoção de uma universidade verdadeiramente inclusiva requer continuidade das políticas públicas, investimentos em acessibilidade, formação dos profissionais e valorização da Libras. Dessa forma, será possível avançar não apenas no acesso dos estudantes surdos ao ensino superior, mas também na garantia de sua permanência, participação e

formação acadêmica com igualdade de oportunidades e respeito à sua identidade linguística.

REFERÊNCIAS

BAUMEL, Rafaella Lenerneier et al. **A inclusão de surdos no ensino superior**: desafios e perspectivas. [S. l.: s. n.], 2023.

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

BRASIL. **Decreto nº 5.626, de 22 de dezembro de 2005**. Regulamenta a Lei nº 10.436/2002. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2005.

BRASIL. **Lei nº 10.436, de 24 de abril de 2002**. Dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais – LIBRAS. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2002.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Estatuto da Pessoa com Deficiência. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2015.

LACERDA, Cristina Broglia Feitosa de. **Intérprete de língua de sinais e educação inclusiva**: desafios e possibilidades. [S. l.: s. n.], 2006.

ROCHA, Solange; SANTOS, Lara Ferreira dos. **A presença de estudantes surdos ou com deficiência auditiva na educação superior brasileira**. [S. l.: s. n.], 2022.

ROCHA, Solange. **Inclusão de estudantes com deficiência no ensino superior**: desafios e invisibilidade. [S. l.: s. n.], 2019.

SANTOS, Lara Ferreira dos. **Políticas públicas de inclusão no ensino superior**. [S. l.: s. n.], 2017.

STROBEL, Karin Lilian. **As imagens do outro sobre a cultura surda**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2006.

SOBRE OS(AS) AUTORES(AS) E AS ORGANIZADORAS

SOBRE OS(AS) AUTORES(AS) E AS ORGANIZADORAS

Organizadoras: Andressa Costenaro de Alencar e Maíla Rocha Feitosa Herênio

Andressa Costenaro de Alencar · *Autora e organizadora*
Professora, Administradora, Advogada, Psicóloga e Teóloga. Especialista em Docência do Ensino Superior e em Gestão e Legislação Tributária. Docente da Faculdade de Educação Santa Terezinha (FEST).

Evelyn Gonçalves de Amorim · *Autora*
Acadêmica do Curso de Direito da Faculdade de Educação Santa Terezinha (FEST).

Maíla Rocha Feitosa Herênio · *Autora e organizadora*
Advogada. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Licenciada em Filosofia (UniBF). Especialista em Direito Tributário (UniBF). Pós-graduanda em Direito Penal.

Márcio Henrique dos Santos Morais · *Autor*
Acadêmico do Curso de Direito da Faculdade de Educação Santa Terezinha – FEST, Imperatriz-MA.

Rayane de Amorim Silva Neves · *Autora*
Graduanda em Direito pela Faculdade de Educação Santa Terezinha (FEST). Tecnóloga em Segurança Pública pela Universidade Norte do Paraná (UNOPAR). Soldado da Polícia Militar do Estado do Maranhão (PMMA).

Rebeca Aguiar Carvalho · *Autora*
Acadêmica do Curso de Direito da Faculdade de Educação Santa Terezinha – FEST, Imperatriz-MA.

Samara Sousa Teixeira · *Autora*
Acadêmica do Curso de Direito da Faculdade de Educação Santa Terezinha – FEST, Imperatriz-MA.

Thammy Sousa Braga · *Autora*
Acadêmica do Curso de Direito da Faculdade de Educação Santa Terezinha – FEST, Imperatriz-MA.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Abuso sexual infantil, 19
Acessibilidade, 130–136, 138–144
Acessibilidade linguística, 130–131, 138–139, 143
Administração pública, 38, 46, 49, 53, 66, 121
Agente público, 37, 40, 45, 47, 51, 68, 75
Alexy, Robert, 17
Ambiente digital, 16–17, 22
Autonomia privada, 83, 93
Autoridade policial, 61, 64–65

B

Bobbio, Norberto, 112

C

Cidadania, 23, 102, 105–106, 132
Classificação indicativa, 22
Código de Menores, 18
Código Penal, 20
Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), 84–85, 87, 90–92, 94–95
Constituição Federal de 1988, 16, 18, 22, 29, 37, 45, 47, 62–65, 73, 89, 91–92, 96, 102, 104–105, 107, 109–111, 116, 119–122, 131–132, 143
Contas supervisionadas, 26, 29
Controle judicial, 120
Controle parental, 22, 26, 29
Convenção sobre os Direitos da Criança, 19
Creche e pré-escola, 103, 109, 113–115, 120, 123
Crianças e adolescentes, 15–17, 29, 111
Culpa grave, 40, 53

D

Dano ao erário, 41, 50, 53
Decreto nº 5.626/2005, 131, 133–134, 143
Delgado, Mauricio Godinho, 84–86, 92
Dever do Estado, 102, 117, 119, 132
Di Pietro, Maria Sylvia Zanella, 37–38, 41, 45, 47, 49, 53, 66
Dignidade da pessoa humana, 91, 94, 102
Direito à educação, 102–109, 111–114, 118–121, 123, 132, 134, 138
Direito Administrativo Sancionador, 40, 43, 46, 48–49
Direito ao erro, 39, 41, 51–52
Direito do Trabalho, 84, 88, 90, 92, 95
Direitos fundamentais, 15, 41, 69, 89, 104, 111, 119–122
Direitos sociais, 84, 89–92, 96, 102, 105, 119, 123, 132
Direitos trabalhistas, 83–84
Discricionariedade, 39, 41, 44, 46
Dolo, 38, 40–42, 44–47, 49, 51, 53
Dolo específico, 42, 47

E

ECA Digital, 22–23, 25, 29
Educação, 21, 23, 102–124, 130–134, 136–139, 143
Educação básica, 103–105, 108–111, 114–116, 118, 122–124
Educação inclusiva, 130–132, 134, 143
Educação superior, 130–132, 134–144
Eficiência, 44, 51–52, 61–62, 65, 68, 73–75
Erro grosseiro, 40, 51–53
Escola, 23, 102–103, 106–107, 109–110, 113–115, 117, 119–121, 123, 132

Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), 15–16, 18–19, 22–23, 25, 28–29
Estatuto da Pessoa com Deficiência, 133–134
Estudantes surdos, 130–131, 133–144

F

Família, 18, 26, 28, 30, 102, 105, 107, 109, 111, 117, 119, 132
Federalismo, 50, 63, 66, 103, 108, 110, 116, 118–119, 121, 123–124
Fraude trabalhista, 83–84, 87–94, 96

G

Gestão pública, 38–40, 44, 46, 49, 51–52
Google, 25–27

H

Habitualidade, 85–88, 92, 95

I

Igualdade, 91, 93, 95, 102, 106–107, 117, 130–133, 136, 139, 143–144
Improbidade administrativa, 38–39, 42–43, 46–47, 49, 53
Improbidade culposa, 38, 41, 43–50
Inclusão educacional, 130–144
Infração de menor potencial ofensivo, 61, 63, 65, 74
Inquérito policial, 64
Instituições de ensino superior, 130–131, 134–136, 139–143
Internet, 15–17, 19–23, 29, 61, 71–72, 74, 76–77
Intérprete de Libras, 134, 136–137, 139–141, 143

J

Judicialização, 103, 124
Juizado Especial Criminal, 61, 63, 66, 69–70, 76
Justen Filho, Marçal, 38, 43, 48, 73

L

Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), 133–134, 143
Lei de Improbidade Administrativa, 38, 41–42, 44–47, 49–53
Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), 39–41, 46, 48, 51
Lei nº 10.436/2002, 131, 133–134, 138, 143
Lei nº 11.829/2008, 19, 29
Lei nº 12.737/2012, 20
Lei nº 12.965/2014, 20
Lei nº 13.467/2017 (Reforma Trabalhista), 83
Lei nº 13.655/2018, 39–40, 46
Lei nº 14.230/2021, 38, 41, 43, 46, 48, 50
Lei nº 15.211/2025, 23, 25, 29
Lei nº 9.099/1995, 61, 63–66, 71, 77
Leite, Carlos Henrique Bezerra, 90, 93
Libras, 130–131, 133–139, 141–144

M

Maranhão, 61, 63, 65–68, 73
Marco Civil da Internet, 16, 20, 22, 29
Meta, 25–26
Ministério Público, 48, 50–51, 64, 67, 69–70, 76, 96, 114
Moralidade administrativa, 47, 51–52, 75

O

Onerosidade, 85–88, 92, 95
Osório, Fábio Medina, 39–40

P

Pejotização, 83–85, 87, 89–96

Pessoa jurídica, 50, 83, 85, 87–88, 90, 92, 94–95
Pessoalidade, 85–89, 92, 95
Plataformas digitais, 15, 22–26, 29
Poder Judiciário, 17–18, 41, 48–49, 64, 66, 69, 103–105, 111–112, 114–119, 122–124
Polícia Militar, 61, 63, 65–68, 71, 73, 76
Polícia Militar do Maranhão (PMMA), 61–63, 65–68, 70–71, 73–76
Policiamento ostensivo, 62–64, 69, 71, 73, 75, 77
Políticas públicas, 17, 40, 44, 46, 91, 93, 95, 104–107, 111, 116, 118–122, 124, 130–131, 136–137, 142, 144
Pornografia infantil, 15–17, 20, 29
Primazia da realidade, 85–86, 88, 91, 94–95
Princípio da eficiência, 62, 65, 73–75
Princípio da legalidade, 20, 40, 52, 66, 73, 122
Proporcionalidade, 28, 42, 53
Proteção de dados, 20, 24
Proteção integral, 16–18, 22–23, 26–27, 29

R

Redes sociais, 15, 17
Relação de emprego, 83–88, 90, 92, 95
Responsabilidade civil, 20, 45, 47, 49
Responsabilização, 20–22, 30, 38–41, 46, 48, 51, 53, 70, 112
Retroatividade, 43, 48
Roblox, 25–26

S

Sarlet, Ingo Wolfgang, 17
Segurança jurídica, 39–40, 43–44, 46, 48, 68–70, 76
Segurança pública, 65–67, 71, 73–74
Separação dos poderes, 116, 119–120, 122
Situação irregular, 17–18
Subordinação jurídica, 85–89, 92, 94–95
Superior Tribunal de Justiça (STJ), 43
Supremo Tribunal Federal (STF), 39, 43, 48, 50, 53, 61, 65–66, 68, 73, 76, 83–84, 88–89, 93–96, 103–104, 113–115, 118–123
Surdez, 130–131, 133–144

T

Tecnologia, 15, 17, 24, 26, 73, 137
Tema 1.199 do STF, 39, 43, 48, 50
Tema 548 do STF, 103–104, 113–116, 118, 120, 122–123
Terceirização, 83, 88–89, 93–95
Termo circunstanciado de ocorrência (TCO), 61–66, 68–70, 73, 75–76
TikTok, 25–27
Tribunal Superior do Trabalho (TST), 84, 89, 94

U

Unicef, 27
Universidade, 136–144

V

Verificação de idade, 23
Vínculo empregatício, 83–85, 87–89, 91–93, 95
Vulnerabilidade, 22–23, 26, 28, 30, 107

REVISTA DE ESTUDOS E

Produção Científica

São Paulo- SP.
Telefone: +55(11) 5107- 0941
https://periodicorease.pro.br
contato@periodicorease.pro.br

REVISTA DE ESTUDOS E

Produção Científica

Andressa Costenaro de Alencar
Maíla Rocha Feitosa Herênio
(orgs.)



COD. DE BARRAS