

DIREITO ATUAL

DEBATE E CRÍTICA



ORGANIZADORAS

Cristina Rezende Eliezer
Larissa de Moura Guerra Almeida
Ana Clara Baggio Violada
Bruna Kleinkauf Machado



AUTORES(AS)

Ana Clara Baggio Violada
Ana Clara Vasques Gimenez
Ana Elizabeth Neirão Reymão
Armando Henrique Silva Semeão
Arthur Magno e Silva Guerra
Bruna Kleinkauf Machado
Bruno Palozi Andreotti
Cintia de Mellas Fontes
Cláudio Sullivan da Silva Ferreira
Cristian Sparenberger
Cristiane Camila Bonacin Garcia
Cristiane Feldmann Dutra
Diego Assmann
Diulya Evelyn Jeronymo Santos
Edimur Ferreira de Faria
Edoardo Celeste
Eduarda Brandt Falkembach
Eleeldo Osdisnei de Oliveira Braga
Érika Santos de Andrade
Eulália Melo Vieira
Flávia Regina Gutierrez
Gisleule Maria Menezes Souto
Henrique Avelino Lana
Iann Endo Lobo
Ícaro Moreira Ursine
Jaime José Krul
João Evangelista Vieira
João Marcos Esteves Baggio
José Adércio Leite Sampaio
José Alberto Antunes de Miranda
José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior
Josilene Silveira
Kamile Santos Kemp Marcondes de Moura
Larissa de Moura Guerra Almeida
Layne Barbosa de Faria
Leandro Velloso e Silva
Leonardo Gomes de Aquino
Livia Maria Werneck de Carvalho
Luiz Alves Ferreira Junior
Magda Hruza de Souza
Marcela Hammerschmidt Baggio Violada
Marcos Leite Garcia
Mateus Pietrângelo Lima
Mateus Rodarte de Carvalho
Mimon Peres Medeiros Neto
Natalia Mascarenhas Simões Bentes
Natasha Victoria Chaves Marques
Nathalia Godoy Rodrigues
Paulo Afonso Esteves Baggio
Priscilla Teixeira da Silva
Rafael Teixeira Sebastiani
Rafaela Teixeira Sena Daibes Resque
Renata Franciele Tavante
Rodrigo Américo Oliveira Silva
Rômulo Blecha Veiga
Ronaldo Félix Moreira Júnior
Sandra Ostroski Lacks
Silvio Erasmo Souza da Silva
Thais Badini Rolim de Paula
Thais Roberta Lopes
Thássila Gabriela Mota Smith
Williana Ratsunne da Silva Shirasu
Yuran Quintão Castro

CRISTINA REZENDE ELIEZER
LARISSA DE MOURA GUERRA ALMEIDA
ANA CLARA BAGGIO VIOLADA
BRUNA KLEINKAUF MACHADO
(ORGANIZADORAS)

DIREITO ATUAL

DEBATE E CRÍTICA

Coleção Discurso Jurídico

Volume 9

Editora Metrics
Santo Ângelo – Brasil
2026



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>

Editor-chefe: Fábio César Junges

Capa: Editora Metrics

Revisão: Os autores

CATALOGAÇÃO NA FONTE

D598 Direito atual [recurso eletrônico] : debate e crítica /
organizadoras: Cristina Rezende Eliezer ... [et al.]. -
Santo Ângelo : Metrics, 2026.
643 p. (Discurso jurídico; 9)

ISBN 978-65-5397-334-3

DOI 10.46550/978-65-5397-334-3

1. Direito. 2. Debate. I. Eliezer, Cristina Rezende
(org.).

CDU: 34

Responsável pela catalogação: Fernanda Ribeiro Paz - CRB 10/ 1720



Crossref



Rua Antunes Ribas, 2045, Centro, Santo Ângelo, CEP 98801-630

E-mail: editora.metrics@gmail.com

<https://editorametrics.com.br>

Conselho Editorial

Dra. Berenice Beatriz Rossner Wbatuba	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dra. Cláudia Taís Siqueira Cagliari	ATITUS Educação, Passo Fundo, RS, Brasil
Dra. Cristina Rezende Eliezer	PUC Minas, Belo Horizonte, MG, Brasil
Dr. Douglas Verbicaro Soares	UFRR, Boa Vista, RR, Brasil
Dr. Eder John Scheid	UZH, Zurique, Suíça
Dr. Fernando de Oliveira Leão	IFBA, Santo Antônio de Jesus, BA, Brasil
Dr. Glaucio Bezerra Brandão	UFRN, Natal, RN, Brasil
Dr. Gonzalo Salerno	UNCA, Catamarca, Argentina
Dra. Helena Maria Ferreira	UFLA, Lavras, MG, Brasil
Dr. Henrique A. Rodrigues de Paula Lana	UNA, Belo Horizonte, MG, Brasil
Dr. Jenerton Arlan Schütz	UNIJUÍ, Ijuí, RS, Brasil
Dr. Jorge Luis Ordellin Font	CIESS, Cidade do México, México
Dr. Luiz Augusto Passos	UFMT, Cuiabá, MT, Brasil
Dr. Manuel Becerra Ramirez	UNAM, Cidade do México, México
Dr. Marcio Doro	USJT, São Paulo, SP, Brasil
Dr. Marcio Flávio Ruaro	IFPR, Palmas, PR, Brasil
Dr. Marco Antônio Franco do Amaral	IFTM, Ituiutaba, MG, Brasil
Dra. Marta Carolina Gimenez Pereira	UFBA, Salvador, BA, Brasil
Dra. Mércia Cardoso de Souza	ESEMEC, Fortaleza, CE, Brasil
Dr. Milton César Gerhardt	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dr. Muriel Figueredo Franco	UZH, Zurique, Suíça
Dr. Ramon de Freitas Santos	IFTO, Araguaína, TO, Brasil
Dr. Rafael J. Pérez Miranda	UAM, Cidade do México, México
Dr. Regilson Maciel Borges	UFLA, Lavras, MG, Brasil
Dr. Ricardo Luis dos Santos	IFRS, Vacaria, RS, Brasil
Dr. Rivetla Edipo Araujo Cruz	UFPA, Belém, PA, Brasil
Dra. Rosângela Angelin	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dra. Salete Oro Boff	ATITUS Educação, Passo Fundo, RS, Brasil
Dra. Vanessa Rocha Ferreira	CESUPA, Belém, PA, Brasil
Dr. Vantoir Roberto Brancher	IFFAR, Santa Maria, RS, Brasil
Dra. Waldimeiry Corrêa da Silva	ULOYOLA, Sevilha, Espanha

Este livro foi avaliado e aprovado por pareceristas *ad hoc*.

SUMÁRIO

PREFACE.....	15
<i>Edoardo Celeste</i>	
APRESENTAÇÃO	17
<i>Henrique Avelino Lana</i>	
Capítulo 1 - ANALYSING THE DEVELOPMENT OF DIGITAL CONSTITUTIONALISM: A SYSTEMATIC OVERVIEW	19
<i>Edoardo Celeste</i>	
Capítulo 2 - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, PODER E GOVERNANÇA: PERMANÊNCIAS ESTRUTURAIS E LIMITES NORMATIVOS	33
<i>Edimur Ferreira de Faria</i>	
Capítulo 3 - A IDEOLOGIA DA SOCIEDADE DALTÔNICA NAS AMÉRICAS: NEUTRALIDADE RACIAL, DEMOCRACIA E OS OBSTÁCULOS À MEMÓRIA E À REPARAÇÃO.....	51
<i>Larissa de Moura Guerra Almeida</i>	
<i>José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior</i>	
Capítulo 4 - EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DE REFUGIADOS NO BRASIL: ENTRE O RECONHECIMENTO LEGAL E A REALIDADE SOCIAL.....	67
<i>Mimon Peres Medeiros Neto</i>	
<i>Bruna Kleinkauf Machado</i>	
<i>Natália Mascarenhas Simões Bentes</i>	
Capítulo 5 - DO SER SEM ALMA AO SUJEITO DE DIREITOS: O RECONHECIMENTO DO DIREITO FUNDAMENTAL À AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS	85
<i>Bruna Kleinkauf Machado</i>	
<i>Natalia Mascarenhas Simões Bentes</i>	
<i>Williana Ratsunne Da Silva Shirasu</i>	

Capítulo 6 - DESORDEM INFORMACIONAL E RECONSTRUÇÃO DA
TEORIA GERAL DO DIREITO NA SOCIEDADE ALGORITMIZADA 97

Leandro Velloso e Silva

Mateus Rodarte de Carvalho

Capítulo 7 - AS FRONTEIRAS DA ÉTICA MERCADOLÓGICA: O
FENÔMENO DO PARASITISMO E A EFICÁCIA DA REPRESSÃO À
CONCORRÊNCIA DESLEAL NO DIREITO BRASILEIRO 109

Leonardo Gomes de Aquino

Capítulo 8 - DIREITO E LITERATURA – DEMOCRACIA MILITANTE
E MEMÓRIA DE *CANUDOS*: O DIREITO ELEITORAL E A JUSTIÇA
TRANSICIONAL COMO ESPAÇOS DE RESISTÊNCIA À EXCEÇÃO..... 119

Larissa de Moura Guerra Almeida

Capítulo 9 - APONTAMENTOS SOBRE A PARTICIPAÇÃO DE
COOPERATIVAS DE PSICÓLOGOS EM CONTRATAÇÕES
PÚBLICAS 129

Ícaro Moreira Ursine

Luiz Alves Ferreira Junior

Capítulo 10 - COTA DE GÊNERO, CANDIDATURA DE PESSOAS
TRANS E A (IN)VISIBILIDADE DE MINORIAS: IDENTIDADE SOCIAL,
SUBNOTIFICAÇÃO DE DADOS E VIOLÊNCIA DE GÊNERO 143

Gisleule Maria Menezes Souto

Larissa de Moura Guerra Almeida

Capítulo 11 - A VONTADE POPULAR DOMINADA PELAS EMOÇÕES: A
NEUROPOLÍTICA E OS DILEMAS DA DEMOCRACIA 159

José Adércio Leite Sampaio

Larissa de Moura Guerra Almeida

Capítulo 12 - NOVAS PROPOSTAS METODOLÓGICAS A PARTIR
DA INTERSECCIONALIDADE: UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE
ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL 177

Mimon Peres Medeiros Neto

Thássila Gabriela Mota Smith

Ana Elizabeth Neirão Reymão

Capítulo 13 - ENTRE A REGULAMENTAÇÃO E A CENSURA: O IMPACTO DAS REDES SOCIAIS NA LIBERDADE DE EXPRESSÃO	197

Ronaldo Félix Moreira Júnior

Diulya Evilyn Jeronymo Santos

Capítulo 14 - DIREITO PRIVADO E SOCIEDADES LIMITADAS: CAPITAL, PATRIMÔNIO E ORGANIZAÇÃO DA EMPRESA.....	207

Henrique Avelino Lana

Capítulo 15 - A REALIDADE JURÍDICA E ECONÔMICA DO 13º SALÁRIO PARA ALÉM DO IMAGINÁRIO POPULAR.....	219

Armando Henrique Silva Semeão

Rômulo Blecha Veiga

Capítulo 16 - O RECONHECIMENTO DE PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE EM PROCESSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO DO IMPOSTO DE RENDA	231

Ana Clara Vasques Gimenez

Thais Roberta Lopes

Capítulo 17 - A REINCIDÊNCIA INFRACIONAL INFANTOJUVENIL E OS EFEITOS DA ESTIGMATIZAÇÃO SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS FATORES DE RISCO DA PRÁTICA DELITIVA INFANTOJUVENIL.....	247

João Evangelista Vieira

Eulália Melo Vieira

Capítulo 18 - POR UMA EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA E EM DIREITOS HUMANOS COMO PROTEÇÃO DA DEMOCRACIA: SIMBOLICAMENTE A BARBÁRIE DE AUSCHWITZ NÃO PODE SER ESQUECIDA.....	261

Marcos Leite Garcia

Capítulo 19 - A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E A NECESSIDADE DE DETALHAMENTO DOS EVENTOS NOS HOLERITES MUNICIPAIS	273

Rômulo Blecha Veiga

Armando Henrique Silva Semeão

Capítulo 20 - INTIMIDAÇÃO SISTEMÁTICA CONTRA MULHERES NO AMBIENTE DE TRABALHO, CAUSAS, EFEITOS E ESTRATÉGIAS DE COMBATE: UMA ANÁLISE NO ÂMBITO PENAL SOBRE O BULLYING EM AMBIENTES DE TRABALHO, A PARTIR DA LEI 13.185/2015	291

Érika Santos de Andrade

Silvio Erasmo Souza da Silva

Capítulo 21 - CONSUMO SIMBÓLICO E TRIBUTAÇÃO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E IMPLICAÇÕES ECONÔMICAS	309

Thaís Roberta Lopes

Ana Clara Vasques Gimenez

Kamile Santos Kemp Marcondes de Moura

Capítulo 22 - QUEM MERECE SER VISTO? O CONHECIMENTO PRECÁRIO COMO FUNDAMENTO DA INEFICÁCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO TRANS E TRAVESTI EM SITUAÇÃO DE RUA	317

Mimon Peres Medeiros Neto

Rodrigo Américo Oliveira Silva

Capítulo 23 - A RECONFIGURAÇÃO DA CARREIRA DOCENTE NO PARANÁ: CONVERGÊNCIA ENTRE AUSTERIDADE FEDERAL E PRECARIZAÇÃO ESTADUAL.....	343

Ana Clara Baggio Violada

Marcela Hammerschmidt Baggio Violada

Capítulo 24 - A (IN)APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA NOS CRIMES AMBIENTAIS	363

Diego Assmann

Silvio Erasmo Souza da Silva

Capítulo 25 - DESAFIOS NA APLICAÇÃO DAS MEDIDAS DE SEGURANÇA: UMA ANÁLISE DO INSTITUTO PSIQUIÁTRICO FORENSE DR. MAURÍCIO CARDOSO E AS IMPLICAÇÕES DA RESOLUÇÃO CNJ Nº 487/2023.....	385

Eduarda Brandt Falkembach

Silvio Erasmo Souza da Silva

Capítulo 26 - CRISE AMBIENTAL E MIGRAÇÃO CLIMÁTICA: A RELAÇÃO ENTRE AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E O DESLOCAMENTO FORÇADO DE PESSOAS EM CONTEXTOS DE VULNERABILIDADE.....	407

Bruna Kleinkauf Machado

Natalia Mascarenhas Simões Bentes

Natasha Victoria Chaves Marques

Capítulo 27 - NECESSIDADE DE ESPECIFICAÇÃO DE VALORES DE PEDIDOS DA CAUSA NA INICIAL TRABALHISTA, LIMITAÇÃO DA CONDENAÇÃO AOS VALORES ESPECIFICADOS E SEUS IMPACTOS NA CELERIDADE E NO ACESSO À JUSTIÇA	421

Livia Maria Werneck de Carvalho

Magda Hruza de Souza

Capítulo 28 - TESTES GENÉTICOS PREDITIVOS E SUAS IMPLICAÇÕES JURÍDICAS.....	435

Renata Franciele Tavante

Rafael Teixeira Sebastiani

Capítulo 29 - A DUPLA RESPONSABILIZAÇÃO POR CAIXA DOIS: ANÁLISE DO TEMA 1260 DO STF E SEUS IMPACTOS NO ELEITORAL E NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	451

Arthur Magno e Silva Guerra

Layne Barbosa de Faria

Capítulo 30 - A INTERPRETAÇÃO ECONÔMICA DO DIREITO PRIVADO: CONTRATOS EMPRESARIAIS, LIVRE INICIATIVA E SEGURANÇA JURÍDICA	467

Henrique Avelino Lana

Capítulo 31 - DESASTRES AMBIENTAIS E VULNERABILIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS IMPACTOS NO BRASIL E DAS ENCHENTES NO RIO GRANDE DO SUL	481

José Alberto Antunes de Miranda

Cristiane Feldmann Dutra

Cláudio Sullivan da Silva Ferreira

Capítulo 32 - RESPONSABILIDADE AMBIENTAL CONTRATUAL: PARTILHA DE RISCOS NA AGROECOLOGIA FAMILIAR	495
<i>Cintia de Mellas Fontes</i>	
<i>Bruno Palozi Andreotti</i>	
<i>Flávia Regina Gutierrez</i>	
Capítulo 33 - ATIVISMO JUDICIAL NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA.....	507
<i>João Marcos Esteves Baggio</i>	
<i>Paulo Afonso Esteves Baggio</i>	
Capítulo 34 - DIREITO PRIVADO E ANÁLISE ECONÔMICA DAS RELAÇÕES DE CONSUMO	519
<i>Henrique Avelino Lana</i>	
Capítulo 35 - A PROTEÇÃO INTEGRAL DA CRIANÇA NO CAPITALISMO DE VIGILÂNCIA: DESAFIOS DO DIREITO DIGITAL FRENTE À MERCANTILIZAÇÃO DA INFÂNCIA NAS REDES SOCIAIS	533
<i>Priscilla Teixeira da Silva</i>	
<i>Thaís Badini Rolim de Paula</i>	
Capítulo 36 - SOBERANIA NACIONAL E ARBITRAGEM: UMA ANÁLISE DA “QUESTÃO CHRISTIE” SOB A ÓTICA DO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO.....	545
<i>Armando Henrique Silva Semeão</i>	
Capítulo 37 - A TELEMEDICINA COMO POLÍTICA PÚBLICA NO CONTEXTO DE BELO HORIZONTE.....	557
<i>Yuran Quintão Castro</i>	
Capítulo 38 - PROCESSO ESTRUTURAL: UMA NOVA FACE DO ATIVISMO JUDICIAL?.....	569
<i>Cristiane Camila Bonacin Garcia</i>	
<i>Nathalia Godoy Rodrigues</i>	
Capítulo 39 - <i>HARDSHIP</i> E ONEROSIDADE EXCESSIVA: DISTINÇÃO DOGMÁTICA, REGIMES JURÍDICOS E CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS NA REVISÃO CONTRATUAL.....	579
<i>Mateus Pietrângelo Lima</i>	

Capítulo 40 - DIREITO PRIVADO E PRESERVAÇÃO DA EMPRESA	591
<i>Henrique Avelino Lana</i>	
Capítulo 41 - ENTRE IDEOLOGIA E PRUDÊNCIA: OAKESHOTT E OS LIMITES DA RAZÃO NA POLÍTICA	605
<i>Iann Endo Lobo</i>	
<i>Cristian Sparemberger</i>	
<i>Jaime José Krul</i>	
<i>Sandra Ostroski Lacks</i>	
Capítulo 42 - IMPENHORABILIDADE DE VALORES NA EXECUÇÃO ...	613
<i>Eleeldo Odisnei de Oliveira Braga</i>	
Capítulo 43 - JUSTIÇA CLIMÁTICA E DIREITOS HUMANOS: A RESPONSABILIZAÇÃO ESTATAL NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS.....	627
<i>Bruna Kleinkauf Machado</i>	
<i>Rafaela Teixeira Sena Daibes Resque</i>	
POSFÁCIO	637
<i>Josilene Silveira</i>	
SOBRE AS ORGANIZADORAS.....	639

PREFACE

It is with profound academic pleasure that I introduce this edited volume, *Current Law: Debate and Critique* (*Direito Atual: Debate e Crítica*), meticulously curated and brought to fruition by Cristina Rezende Eliezer, Larissa M. Guerra Almeida, Ana Clara Baggio Violada and Bruna Kleinkauf Machado. In an era where the complexity of legal systems often mirrors the turbulence of the world they seek to regulate, assembling a collection of this breadth, which spans several incisive contributions, is a feat that deserves the highest commendation.

We find ourselves navigating a globalised environment characterised by a constant, and at times friction-filled, cross-fertilization of legal norms. This “borrowing” of legal frameworks is sometimes a deliberate pursuit of harmony, but often it is an uninvited consequence of our interconnectedness. Nowhere is this more evident than in the digital sphere. As I explain in the first chapter of this volume, the European Union has stepped forward with a pioneering vision for digital constitutionalism; yet, even this bold blueprint is now being interrogated: where to draw the line between robust fundamental rights protection and the preservation of competitiveness in the current geopolitical scenario?

This tension is further complicated by a volatile international landscape. Law does not operate in a vacuum of pure theory; it is a reactive force, responding to external interferences, shifting alliances, and the pressure of international actors. This phenomenon is not only characterising the EU, but affects all jurisdictions. In such a climate, unfortunately, the temptation to settle disputes through the raw exercise of power is ever-present. Law is ignored, or worse, it is interpreted to support the interest of the stronger, instead of protecting individuals on an equal basis.

It is precisely here that we must recall the wisdom of the Chilean artist and poet Cecilia Vicuña, who famously coined the term *palabrarmas* (word-arms). Vicuña suggests that words are not merely descriptors, but instruments of action – “arms” that can either wound or heal, depending on how they are wielded. In a world currently and tragically dominated by the thunder of international wars and the violence of physical conflict, we are reminded that words are our most essential tools for resistance. However, unlike the weapons of war that destroy, the “word-arms” of legal critique and debate are meant to build, to protect, and to transform.

The diversity of this volume, stretching from the intersectionality of public policy and the visibility of transgender populations to the nuances of environmental liability and the “neuropolitics” of the popular will, serves as a vibrant testament to the power of the word. By engaging in rigorous critique, the authors represented here choose the path of intellectual resistance over silent acquiescence. They remind us that the health of a democracy is measured by the vitality of its debates.

I am confident that *Current Law: Debate and Critique (Direito Atual: Debate e Crítica)* will do more than just inform; it will spark the very friction necessary to ignite new ideas and deeper understandings. May these pages serve as a reminder that as long as we are talking, critiquing, and debating, there is a path toward justice that does not require the war.

Edoardo Celeste
(March 2026)

APRESENTAÇÃO

É com grande satisfação que recebo o honroso convite para apresentar o livro *Direito Atual – Debate e Crítica – Volume 9*. Sinto-me verdadeiramente grato pela oportunidade de contribuir para a divulgação de uma obra que reúne reflexões jurídicas produzidas por estudiosos e apreciadores do Direito, situados em diferentes etapas de sua trajetória acadêmica, desde estudantes de graduação até pesquisadores que já alcançaram o nível de doutorado.

Essa diversidade de experiências, formações e perspectivas constitui uma das maiores virtudes da presente coletânea, pois revela a riqueza do diálogo acadêmico e demonstra que o conhecimento jurídico se fortalece quando construído de forma plural, aberta e colaborativa.

A obra que o leitor tem em mãos representa um espaço de encontro entre diferentes gerações de pesquisadores, permitindo que novas ideias dialoguem com reflexões já amadurecidas no campo jurídico.

Ao reunir contribuições que transitam por múltiplos temas e áreas do Direito, o livro reafirma a importância da produção científica como instrumento essencial para o desenvolvimento da ciência jurídica.

Trata-se de uma iniciativa que valoriza o ambiente acadêmico como um verdadeiro laboratório de pensamento crítico, no qual se cultivam questionamentos, interpretações e propostas capazes de enriquecer a compreensão das instituições jurídicas e de seus impactos na sociedade.

Em um contexto social cada vez mais complexo, torna-se indispensável fortalecer a pesquisa jurídica e o desenvolvimento do conhecimento acadêmico como pilares para a consolidação do Estado Democrático de Direito. O Direito não pode permanecer estático diante das transformações econômicas, sociais, tecnológicas e culturais que marcam a contemporaneidade.

Ao contrário, exige constante reflexão, investigação e aprimoramento teórico, de modo que as instituições jurídicas possam responder adequadamente aos desafios de seu tempo.

Nesse sentido, obras coletivas como esta desempenham papel fundamental ao estimular o pensamento crítico e incentivar a produção científica comprometida com a construção de soluções jurídicas mais justas, eficientes e socialmente responsáveis.

Além disso, iniciativas editoriais dessa natureza contribuem significativamente para o desenvolvimento intelectual e educacional de uma nação.

A difusão do conhecimento jurídico, especialmente quando associada ao rigor acadêmico e ao debate plural de ideias, fortalece não apenas a formação dos profissionais do Direito, mas também a própria cultura jurídica da sociedade.

O incentivo à pesquisa, à escrita acadêmica e ao debate científico constitui elemento indispensável para a formação de juristas mais conscientes de seu papel social, capazes de articular a teoria jurídica com as demandas práticas que emergem da realidade.

Nesse sentido, o presente volume reafirma a importância da universidade, dos grupos de pesquisa e das iniciativas acadêmicas que estimulam a produção intelectual e a circulação de ideias.

Ao abrir espaço para autores em diferentes momentos de sua trajetória acadêmica, a obra contribui para a formação de uma comunidade jurídica mais reflexiva, crítica e comprometida com o avanço do conhecimento.

Assim, mais do que um conjunto de textos jurídicos, este livro representa um convite ao pensamento, ao debate e à construção coletiva do saber.

Que as reflexões aqui reunidas possam inspirar novos estudos, novas perguntas e novas perspectivas sobre o Direito e sua função na organização da vida em sociedade.

Ao leitor, deixo o convite para percorrer estas páginas com curiosidade intelectual e espírito crítico, desejando que as ideias aqui apresentadas contribuam para ampliar horizontes e enriquecer o debate jurídico contemporâneo.

A todos, desejo uma boa e prazerosa leitura.

Henrique Avelino Lana

Especialista, Mestre e Doutor em Direito. Pós - Doutorado em Direito Empresarial pela PUC/MG. Advogado sócio do Escritório MP&AL – Moreira do Patrocínio & Avelino Lana Advogados. Professor do Centro Universitário Faminas – BH e PUC/MG.

ANALYSING THE DEVELOPMENT OF DIGITAL CONSTITUTIONALISM: A SYSTEMATIC OVERVIEW

Edoardo Celeste¹

1 Introduction: Origins of the concept

The notion of digital constitutionalism was first used with its most original and innovative meaning. Firstly, by referring to the idea of applying constitutional norms to private actors and thus overtaking the traditional anchoring of the constitutional dimension to the State.

Secondly, by looking at normative sources that are not traditionally considered as constitutional, including not only legal sources such as private law, but also norms emerging in political discussions or at the level of civil society, and thus often devoid of any binding legal character.

1.1 *Extra-state dimension*

In the first generation of scholars using the concept of digital constitutionalism – including in this flexible category works published in the decade from 2009 to 2018 – this notion referred to the idea of applying constitutional rights and principles to multinational tech companies producing and managing digital products and services. Constitutionalism, a concept linked to the idea of establishing and implementing the constitution, intended as the foundational framework – be it codified in a document or not - of a polity, is projected beyond the State, in the realm of private actors. A non-traditional reading of the constitutional dimension, but not a novelty per se. The anchoring of the concept of constitutionalism to the state dimension had already been subverted in the context of international law.

¹ Associate Professor of Law, Technology and Innovation; Chair of the Erasmus Mundus Master in Law, Data and AI; Deputy-Director of the Dublin European Law Institute; Coordinator of the Law and Tech Research Cluster, School of Law and Government, Dublin City University, Ireland. This contribution re-elaborates passages of Edoardo Celeste. 2025. 'Conceptual Approaches to Digital Constitutionalism: A Counter-Critique'. In *Digital Constitutionalism*, edited by Indra Spiecker Gen. Döhmman, Laura Schertel Mendes, and Ricardo R. Campos. Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783748938644>.

In a globalised world, besides regional and international intergovernmental organisations, autonomous private subsystems of society, such as media or sportive organisations, regulate themselves, establish their own constitutional norms¹.

The constitutional dimension expands its perimeter, it becomes ‘multi-level’ or ‘hybrid’². And the initial use of the concept of digital constitutionalism fits this grove, focusing in particular on the dimension of powerful multinational tech companies. As Pereira and Keller will put it more recently, we observe an ‘indispensability of constitution to mitigate asymmetries of power even – and mainly – in transformative contexts generated by globalisation’³.

The first generation of scholars using this term did not define what actually digital constitutionalism is⁴. They focused more on the underlying phenomenon they wished this concept to denote. There was a lack of consensus in relation to the actors involved and the means adopted to pursue the aims of digital constitutionalism. Suzor was the first one to use this expression consistently to denote the project of limiting the power of private digital companies through the use of constitutional principles, with particular attention to the rule of law⁵.

For Suzor, constitutional law has a twofold aim: on the one hand, to circumscribe the perimeter of action of private self-regulation, and, on the other hand, to instil its core principles – traditionally, only articulated with reference to the State – into contract law, the latter at its turn promoting a constitutionally-compliant development of private companies’ self-regulation. Similar ideas had been previously expressed by Fitzgerald and Berman using

-
- 1 See Gunther Teubner, *Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization* (Oxford University Press, 2012).
 - 2 See Ingolf Pernice, “The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action”, *Columbia Journal of European Law* 15, n. 3 (2009): 349–407; Gunther Teubner, “Constitutionalising polycontexturality”, *Social and Legal Studies* 20, n. 2 (2010): 246; Mauro Santaniello et al., “The Language of Digital Constitutionalism and the Role of National Parliaments”, *International Communication Gazette* 80, n. 4 (2018): 324, <https://doi.org/10.1177/1748048518757138>.
 - 3 Jane Reis Gonçalves Pereira e Clara Iglesias Keller, “Constitucionalismo Digital: contradições de um conceito impreciso”, *Revista Direito e Práxis* 13, n. 4 (2022): 2652, <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2022/70887>, authors’ translation.
 - 4 For a mapping of this first generation of scholars, see Edoardo Celeste, “Digital Constitutionalism: A New Systematic Theorisation”, *International Review of Law, Computers & Technology* 33, n. 1 (2019): 76–99, <https://doi.org/10.1080/13600869.2019.1562604>.
 - 5 Nicolas Suzor, “The Role of the Rule of Law in Virtual Communities”, *Berkeley Technology Law Journal* 25, n. 4 (2010): 1817–86, <https://doi.org/10.15779/Z381M6P>; Nicolas Suzor, “Digital Constitutionalism: Using the Rule of Law to Evaluate the Legitimacy of Governance by Platforms”, *Social Media + Society* 4, n. 3 (2018): 1–11, <https://doi.org/10.1177/2056305118787812>. {\li}Social Media + Society} 4, n. 3 (2018

different denominations, respectively ‘informational’ and ‘constitutive’ constitutionalism, and stressing, the first one, the constitutionalising role of private law, while, the latter, the centrality of national constitutional principles⁶.

1.2 Extra-juridical dimension

Within this first generation of scholars, some authors go even beyond traditional legal sources, such as constitutional and private law. They use the reference to digital constitutionalism in relation to norms that would traditionally lie outside the legal spectrum because adopted by private companies, promoted in the context of political processes or advocated by civil society actors, and thus not attaining the status of legally binding and generally applicable law⁷.

In the globalised digital society, powerful multinational companies creating, managing and selling digital products and services emerge as dominant actors beside nation States. We observe the emergence of a modern form of digital feudalism, where private rulers dictate the rules of their own virtual fiefs⁸. A stream on legal scholarship on digital technology had already observed the capability of the ‘code’ to act as the law – even if not in a discursive, i.e. verbal way - of the digital products and services we use⁹. The first generation of scholarship on digital constitutionalism identified another type of law related to this private sphere, this time more akin to the traditional conception of discursive legal rules. Karavas observed a trend in German case-law where the judiciary limited itself to play a guiding – ‘maieutic’ is the term used by Karavas – role vis-à-vis a self-constitutionalising power of online platforms in determining their own, private ‘lex digitalis’¹⁰.

6 Brian Fitzgerald, ‘Software as Discourse? The Challenge for Information Law’ (2000) 22 European Intellectual Property Review 47; Paul Berman, ‘Cyberspace and the State Action Debate: The Cultural Value of Applying Constitutional Norms to “Private” Regulation’ (2000) 71 University of Colorado Law Review 1263.

7 Celeste, ‘Digital Constitutionalism’ (n 4).

8 See Manuel Castells, *The rise of the network society*, 2nd ed. (Blackwell, 2000), who talks of an ‘institutional neo-medievalism’; see also Bruce Schneier, “Power in the Age of the Feudal Internet”, *MIND*, Co:llaboratory discussion paper series No. 1, n. #6-‘Internet and Security’ (2013): 16–21.

9 See Lawrence Lessig, *Code: And Other Laws of Cyberspace, Version 2.0* (Basic Books, 2006); Joel Reidenberg, “Lex Informatica: The Formulation of Information Policy Rules through Technology”, *Texas Law Review* 76, n. 3 (1998): 553–93.

10 Vagias Karavas, “Governance of virtual worlds and the quest for a digital constitution”, em *Governance of Digital Game Environments and Cultural Diversity: Transdisciplinary Enquiries*, por Christoph B. Graber e Mira Burri-Nenova (Edward Elgar Publishing, 2010); Vagias Karavas e Gunther Teubner, “Www.CompanyNameSucks.Com: The Horizontal Effect of Fundamental

Going even beyond authors who recognised the binding, quasi-legal character of the internal rules of social media companies, such as Bygrave who speaks of a ‘lex Facebook’¹, Celeste compared social media’s Terms of Service to quasi-constitutional instruments, private bills of rights².

National parliaments, which would traditionally be the depositaries of the legislative power, were studied in the context of digital constitutionalism as promoters of political conversations on digital rights. We speak of political conversations and not of ordinary stages of the legislative process because the scholarship focused on outputs of parliamentary works that were the result of ad hoc commissions, often integrated by other societal stakeholders, that were not formally part of parliamentary activities. An example is the adoption of the *Declaration of Internet Rights* that was drafted by an ad hoc committee created by the then President of the Italian Chamber of Deputies and composed of politicians, academics, journalists and industry representatives³. Santaniello et al. analysed the specific language and content of various documents issued by similar parliamentary initiatives⁴. In particular, they highlighted that parliaments, in line with their traditional role as strongholds of democracy against the abuse of other State powers, mostly produced norms and principles of ‘limitative’ nature, which would aim to introduce safeguards against a potential compression of individual rights by other actors⁵. The work of these institutions in the context of digital constitutionalism is considered a ‘political process of Internet-constitution drafting’, which would represent an intermediary discourse linking purely legal and societal normative processes related to the digital field⁶.

Such societal normative processes not only encompass the private law-making of tech companies mentioned above, but scholars identified a phenomenon related to digital constitutionalism in the emergence of ‘Internet

Rights on ‘Private Parties’ within Autonomous Internet Law”, *Constellations* 12, n. 2 (2005): 262–82, <https://doi.org/10.1111/j.1351-0487.2005.00415.x>.

- 1 Lee A. Bygrave, “Lex Facebook”, em *Internet Governance by Contract* (Oxford University Press, 2015).
- 2 Edoardo Celeste, “Terms of Service and Bills of Rights: New Mechanisms of Constitutionalisation in the Social Media Environment?”, *International Review of Law, Computers & Technology* 33, n. 2 (2019): 122–38, <https://doi.org/10.1080/13600869.2018.1475898>.
- 3 Camera dei Deputati, “Declaration of Internet Rights”, 2015, https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/commissione_internet/testo_definitivo_inglese.pdf; See Oreste Pollicino e Marco Bassini, org., *Verso un Internet Bill of Rights* (Aracne, 2015).
- 4 Santaniello et al., “The Language of Digital Constitutionalism and the Role of National Parliaments”.
- 5 Santaniello et al., “The Language of Digital Constitutionalism and the Role of National Parliaments”, 325 ff.
- 6 Santaniello et al., “The Language of Digital Constitutionalism and the Role of National Parliaments”, 333.

bills of rights' promoted by civil society actors. Gill, Redeker and Gasser⁷ and Petracchin⁸ collected and analysed a number of texts published mainly by civil society organisations that advocate rights and principles addressing the challenges of the digital age. Despite their non-legally binding nature, these initiatives were regarded as a 'proto-constitutional discourse', a gradual intellectual exercise of translation of the core principles of contemporary constitutionalism into norms speaking to the actors of the digital society⁹. Scholars from a mix of disciplines had already started investigating these 'Internet bills of rights' without specifically referring to the concept of digital constitutionalism but focusing more on the message of this communicative effort carried out by a plurality of individuals and organisations¹⁰. From this point of view, we could argue that digital constitutionalism is also seen as a sort of 'movement', both of people and of thought¹¹. Within this perspective, the interdisciplinary character of the scholarship on digital constitutionalism emerges clearly. Digital constitutionalism is not only a legal phenomenon but also a social and political one. Political both in terms of content, in the sense that it aims to tackle 'fundamental political questions', but also in light of the nature of its initiatives, which are 'political interventions', 'pieces of a political conversation'¹².

2 Development of a systematic theory

The first generation of scholarship on digital constitutionalism mainly looked at sources and actors that would not be regarded as traditionally

- 7 Lex Gill, Dennis Redeker and Urs Gasser, 'Towards Digital Constitutionalism? Mapping Attempts to Craft an Internet Bill of Rights' (2015) Berkman Center Research Publication No 2015-15 <https://papers.ssrn.com/abstract=2687120>; see also a later version of this paper in Dennis Redeker, Lex Gill and Urs Gasser, 'Towards Digital Constitutionalism? Mapping Attempts to Craft an Internet Bill of Rights' (2018) 80 *International Communication Gazette* 302.
- 8 Andrea Pettrachin, "Towards a Universal Declaration on Internet Rights and Freedoms?", *International Communication Gazette* 80, n. 4 (2018): 337–53, <https://doi.org/10.1177/1748048518757139>.
- 9 Gill, Redeker and Gasser (n 8) 3.
- 10 See Claudia Padovani et al., "Investigating Evolving Discourses on Human Rights in the Digital Age: Emerging Norms and Policy Challenges", *International Communication Gazette* 72, n. 4 (2009): 359–78, <https://doi.org/10.1177/1748048510362618>; Rolf H. Weber, *Principles for Governing the Internet: A Comparative Analysis* (UNESCO, 2015), [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000234435.the label \communication rights\](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000234435.the%20label%20communication%20rights%20CRs) (CRs)
- 11 Cf. Kinfe Micheal Yilma, "Bill of Rights for the 21st Century: Some Lessons from the Internet Bill of Rights Movement", *The International Journal of Human Rights*, 2 de agosto de 2021, 1–16, <https://doi.org/10.1080/13642987.2021.1961752>.
- 12 Claudia Padovani e Mauro Santaniello, "Digital Constitutionalism: Fundamental Rights and Power Limitation in the Internet Eco-System", *International Communication Gazette* 80, n. 4 (2018): 296–97, <https://doi.org/10.1177/1748048518757114>.

belonging to the constitutional dimension. In this way, they stressed the power of private actors and highlighted the limitations of public power – not to say, of traditional constitutional law itself – to tackle the challenges of the digital society. In the past five years, the concept of digital constitutionalism has attracted the attention of significant number of scholars from various disciplines, giving rise to what Mendes defined a dynamic intellectual movement. This second generation of scholars contributed to add an analysis of more traditional constitutional actors and legal sources. This will be done by widening and further developing the concept of digital constitutionalism and by deepening the analysis of phenomena related to digital constitutionalism within traditional legal areas, such as legislation and case law, as well as in the context of the emergence of new technologies, such as quantum computing.

2.1 Widening: holistic and multilevel approach

The first generation of scholarship on digital constitutionalism analysed a plurality of actors and normative sources where it was possible to observe the emergence of rights and principles targeting issues related to the digital environment. Some of these authors focused on legal sources, such as private law, others on normative instruments emerging with the private realm or simply at political and civil society level, thus devoid of any legally binding value. In light of this plural framework, Celeste proposed a ‘systematic’ theoretical approach to digital constitutionalism to reconcile these scholarly positions and offer a wider and more encompassing definition of digital constitutionalism and its related phenomena¹.

Digital constitutionalism is not exclusively related to the limitation of power of private actors by legal sources acquiring a quasi-constitutional role. Nor does it exclusively denote constitutional discourses emerging in the societal sphere. It encompasses both these dimensions and goes beyond them. Digital constitutionalism is defined as the ‘ideology that aims to establish and guarantee the existence of a normative framework for the protection of fundamental rights and the balancing of powers in the digital environment’². In more concrete terms, such an ideology informs a variety of constitutional ‘counteractions’ that generalise and respecify core principles of contemporary constitutionalism to address the challenges of the digital society³. These

1 Celeste, “Digital Constitutionalism”.

2 Celeste, “Digital Constitutionalism”, 88.

3 The concept of “generalisation and re-specification” is borrowed from Teubner: see Teubner, *Constitutional Fragments*; for an application to the context of digital constitutionalism, see Edoardo Celeste, “Internet Bills of Rights: Generalisation and Re-Specification Towards a Digital

counteractions, globally regarded, would constitute a composite and multilevel process of ‘constitutionalisation’ including normative responses emerging both within and beyond the State⁴.

The distinction between the concepts of constitutionalism and constitutionalisation assumes a core conceptual role in the context of this systematic theory, as the previous scholarship often used these two terms interchangeably. Constitutionalisation is defined as the process that is implementing the principles and values of constitutionalism⁵. Celeste argued that a systematic theory allows one to consider the current process of constitutionalisation of the digital society as multilevel.⁶ Multilevelism does not merely imply a fragmentation of the constitutionalising inputs – there is no single constitutional ‘father’ in the digital society. But it is possible to talk of a set of mutually stimulating and compensating impulses⁷. In this

Constitution”, *Indiana Journal of Global Legal Studies* 30, n. 2 (2023): 25–54.

- 4 Celeste, ‘Digital Constitutionalism’ (n 1); Edoardo Celeste, ‘The Constitutionalisation of the Digital Ecosystem: Lessons from International Law’ in Angelo Golia, Matthias C Kettemann and Raffaella Kunz (eds), *Digital Transformations in Public International Law* (Nomos 2022).
- 5 Celeste, “Digital Constitutionalism”.
- 6 Edoardo Celeste, “The Constitutionalisation of the Digital Ecosystem: Lessons from International Law”, em *Digital Transformations in Public International Law*, org. Angelo Golia et al. (Nomos, 2022), <https://doi.org/10.2139/ssrn.3872818>. there is no single constitutional framer. In a globalised environment, constitutionalisation simultaneously occurs at different societal levels. Not only in the institutional perimeter of nation-states, but also beyond: on the international plane, in the fiefs of the private actors, within the civil society. This paper examines to what extent international law scholarship may offer a useful theoretical toolbox to understand the multilevel phenomenon of constitutionalisation of the digital ecosystem. International law theory indeed already projected the notion of constitution beyond the state dimension, helping explain how the emergence of globalised problems in the digital ecosystem necessarily engenders the materialisation of a plurality of constitutional responses. It will be argued that the sense of this Gordian knot can be deciphered only if these emerging constitutional fragments are interpreted as complementary tesserae of a single mosaic. Each one surfacing with a precise mission within the constitutional dimension, each one compensating the shortcomings of the others to achieve a common aim: translating the core principles of contemporary constitutionalism in the context of the digital ecosystem. Constitutionalising the digital ecosystem is not synonymous of en bloc codification, but rather represents a gradual process of translation of principles and values. Constitutionalisation does not merely imply the imposition of new constitutional rules, but also includes a substantial bottom-up societal input. All the various scattered components of the process of constitutionalisation of the digital ecosystem equally contribute to substantiate the ideals and values of digital constitutionalism, which represents a new theoretical strand within contemporary constitutionalism aiming to adapt its core values to the needs of the digital ecosystem.
- 7 Cf Anne Peters, “Compensatory Constitutionalism: The Function and Potential of Fundamental International Norms and Structures”, *Leiden Journal of International Law* 19 (2006): 579–610; see Celeste, “The Constitutionalisation of the Digital Ecosystem”. the many meanings of those concepts have not yet been fully explored and disentangled. The paper suggests a specific understanding of those concepts. It highlights various aspects and elements of micro- and macro-constitutionalization in international law, and identifies anti-constitutionalist trends. On this basis, the paper finds that, although no international constitution in a formal sense exists, fundamental norms in the international legal order do fulfill constitutional functions. Because those norms can reasonably be qualified as having a constitutional quality, they may not be summarily discarded

way, despite the differences of the various elements of such a process of constitutionalisation, it is possible to recompose the puzzle – or better, to understand the anatomy, the whole significance of this complex mosaic – by interpreting these various inputs, as if they were elements going in the same direction: each one contributing to translate and implement the core values of contemporary constitutionalism in the context of the digital society.

An aerial view of this phenomenon allows us to single out constitutionalising inputs that emerge both within and beyond the context of the State, thus encompassing all the normative sources analysed by the first generation of scholarship and even expanding it. Indeed, one has not only to mention the adoption of the whole spectrum of ‘traditional’ – from a legal perspective – normative sources, such as constitutional amendments, decisions of constitutional courts, or ordinary law playing a constitutional function. One has also to observe the emergence of constitutional stimuli beyond the state dimension: the decisions of the ICANN’s Dispute Resolution Mechanism, the internal rules of multinational tech companies and Internet bills of rights¹.

in the event of a conflict with domestic constitutional law. Because the relevant norms form a transnational constitutional network, and cannot be aligned in an abstract hierarchy, conflict-resolution requires a balancing of interests in the concrete case. Finally, because constitutionalism historically and prescriptively means to ask for a legitimate constitution, a constitutionalist reading of the international legal order provokes the question of its legitimacy. This question is pressing, because state sovereignty and consent are – on good grounds – no longer accepted as the sole source of legitimacy of international law. International constitutionalism – as understood in this paper – does not ask for state-like forms of legitimacy of a world government, but stimulates the search for new mechanisms to strengthen the legitimacy of global governance. A complex process of constitutionalisation is currently under way within contemporary society. A multiplicity of normative counteractions is emerging to address the challenges of the digital revolution. However, there is no single constitutional framer. In a globalised environment, constitutionalisation simultaneously occurs at different societal levels. Not only in the institutional perimeter of nation-states, but also beyond: on the international plane, in the fiefs of the private actors, within the civil society. This paper examines to what extent international law scholarship may offer a useful theoretical toolbox to understand the multilevel phenomenon of constitutionalisation of the digital ecosystem. International law theory indeed already projected the notion of constitution beyond the state dimension, helping explain how the emergence of globalised problems in the digital ecosystem necessarily engenders the materialisation of a plurality of constitutional responses. It will be argued that the sense of this Gordian knot can be deciphered only if these emerging constitutional fragments are interpreted as complementary tesserae of a single mosaic. Each one surfacing with a precise mission within the constitutional dimension, each one compensating the shortcomings of the others to achieve a common aim: translating the core principles of contemporary constitutionalism in the context of the digital ecosystem. Constitutionalising the digital ecosystem is not synonymous of *en bloc* codification, but rather represents a gradual process of translation of principles and values. Constitutionalisation does not merely imply the imposition of new constitutional rules, but also includes a substantial bottom-up societal input. All the various scattered components of the process of constitutionalisation of the digital ecosystem equally contribute to substantiate the ideals and values of digital constitutionalism, which represents a new theoretical strand within contemporary constitutionalism aiming to adapt its core values to the needs of the digital ecosystem.

1 For a more detailed analysis of these three examples, see Edoardo Celeste, *Digital*

This multilevel process of constitutionalisation is not merely an academic fiction to make coherence of otherwise fragmented normative scenarios. The tesserae of this complex mosaic are not evolving in airtight silos. They influence each other. They stimulate each other and contribute to the same conversation, though using different normative instruments. They are ‘communicating vessels’². Interestingly, Internet bills of rights or the internal rules of private tech companies intentionally adopt the specific traditional language of constitutional charters. Preambles, use of the first person plural, present tenses: the constitutional jargon becomes a *lingua franca* that reconnects legal discourses otherwise occurring in contexts without institutionalised connections or way of communications³. As in a puzzle, each counteraction complements each other; the emergence of one normative response can be read as the symptom of a status of ‘constitutional anaemia’ arising at another level of the constitutional ecosystem⁴. One normative source might struggle to address a problem of the digital environment, so another source proposes a solution, finally stimulating further reactions in the constitutional mosaic.

2.2 Deepening: traditional actors and transformative technologies

The second generation of scholars dealing with digital constitutionalism also deepened the analysis of phenomena and normative trends related to this concept, focusing on the one hand on traditional legal actors, such as courts, and on the latest technological developments, such as quantum computing.

Pollicino offered a comprehensive reading of recent case law of the Court of Justice of the European Union highlighting its crucial role in protecting digital rights⁵. The subtitle of his book ‘Judicial Protection of Fundamental Rights on the Internet: A road towards digital constitutionalism?’ exposes the question of whether a form of ‘digital constitutionalism’ is also achieved through substantive contribution by the EU judiciary⁶. De Gregorio singled out and analysed a ‘European digital constitutionalism’, explaining how the European constitutional architecture has been and is being used, especially

constitutionalism: the role of internet bills of rights (Routledge, 2022), cap. 4.

2 See Celeste (n 15), who reuses an expression originally employed in Christoph B. Graber, ‘Bottom-up Constitutionalism: The Case of Net Neutrality,’ *Transnational Legal Theory* 7 (2016), 524, 551.

3 Celeste (n 15).

4 Celeste, *Digital constitutionalism*, 209 ff.

5 Oreste Pollicino, *Judicial Protection of Fundamental Rights on the Internet: A Road towards Digital Constitutionalism?* (Hart 2021).

6 See in particular *ibid* 5.

by courts, to progressively limit the power of private digital platforms¹. Constitutional values are seen as an instrument to progress from a phase of ‘digital liberalism’, dominated by the economic interests of European actors, to a stage of digital constitutionalism, more focusing on the protection of fundamental rights in the digital environment, through an intense judicial activism². This general trend was also observed in the context of specific challenges, such as the regulation of online platforms³.

Besides this certainly more orthodox approach to digital constitutionalism focusing on traditional legal actors, we witness a parallel deepening of the scholarship on digital constitutionalism in relation to the development of specific innovative technologies⁴. Wimmer and Moraes analysed the impact of quantum computing on the right to encryption, as emerging and framed in initiatives inspired by digital constitutionalism, with a particular focus on Brazil⁵. In November 2022, the Academy of Sciences of Hamburg, in partnership with a plurality of other European universities and research institutes, hosted a workshop on ‘quantum constitutionalism’⁶. The event aimed to reflect on the implication of a future, more consistent deployment of quantum computing on the constitutional dimension. The concept of digital constitutionalism inspired the whole workshop: the advent of quantum computing was intended as the beginning of a ‘post-digital’ era that would have produced new issues for contemporary constitutionalism. In other words, ‘quantum constitutionalism’ would be regarded as the new ‘digital constitutionalism’: the next challenge, and consequent reaction of the constitutional ecosystem to technological innovation.

1 Giovanni De Gregorio, *Digital Constitutionalism in Europe: Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society* (1st edn, Cambridge University Press 2022).

2 See in particular *ibid* 2.

3 For an EU-US comparative perspective, see Giovanni De Gregorio, “Digital Constitutionalism across the Atlantic”, *Global Constitutionalism* 11, n. 2 (2022): 297–324, <https://doi.org/10.1017/S2045381722000016>; for an analysis from a broader perspective, focusing on issues related to Internet governance, see Giovanni De Gregorio e Roxana Radu, “Digital Constitutionalism in the New Era of Internet Governance”, *International Journal of Law and Information Technology* 30, n. 1 (2022): 68–87, <https://doi.org/10.1093/ijlit/eaac004>.

4 Pereira and Keller first noticed this trend in relation to quantum computing: see Pereira e Keller, “Constitucionalismo Digital”.

5 Miriam Wimmer e Thiago Guimarães Moraes, “Quantum Computing, Digital Constitutionalism, and the Right to Encryption: Perspectives from Brazil”, *Digital Society* 1, n. 2 (2022): 12, <https://doi.org/10.1007/s44206-022-00012-4>.

6 See <https://www.quantumconstitutionalism.org/>.

Bibliography

BYGRAVE, Lee A. “Lex Facebook”. Em *Internet Governance by Contract*. Oxford University Press, 2015.

CAMERA DEI DEPUTATI. “Declaration of Internet Rights”. 2015. https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/commissione_internet/testo_definitivo_inglese.pdf.

CASTELLS, Manuel. *The rise of the network society*. 2nd ed. Blackwell, 2000.

CELESTE, Edoardo. “Digital Constitutionalism: A New Systematic Theorisation”. *International Review of Law, Computers & Technology* 33, n. 1 (2019): 76–99. <https://doi.org/10.1080/13600869.2019.1562604>.

CELESTE, Edoardo. *Digital constitutionalism: the role of internet bills of rights*. Routledge, 2022.

CELESTE, Edoardo. “Internet Bills of Rights: Generalisation and Re-Specification Towards a Digital Constitution”. *Indiana Journal of Global Legal Studies* 30, n. 2 (2023): 25–54.

CELESTE, Edoardo. “Terms of Service and Bills of Rights: New Mechanisms of Constitutionalisation in the Social Media Environment?” *International Review of Law, Computers & Technology* 33, n. 2 (2019): 122–38. <https://doi.org/10.1080/13600869.2018.1475898>.

CELESTE, Edoardo. “The Constitutionalisation of the Digital Ecosystem: Lessons from International Law”. Em *Digital Transformations in Public International Law*, organizado por Angelo Golia, Matthias C. Kettemann, e Raffaella Kunz. Nomos, 2022. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3872818>.

DE GREGORIO, Giovanni. “Digital Constitutionalism across the Atlantic”. *Global Constitutionalism* 11, n. 2 (2022): 297–324. <https://doi.org/10.1017/S2045381722000016>.

DE GREGORIO, Giovanni, e Roxana Radu. “Digital Constitutionalism in the New Era of Internet Governance”. *International Journal of Law and Information Technology* 30, n. 1 (2022): 68–87. <https://doi.org/10.1093/ijlit/eaac004>.

KARAVAS, Vagias. “Governance of virtual worlds and the quest for a digital constitution”. Em *Governance of Digital Game Environments and Cultural Diversity: Transdisciplinary Enquiries*, por Christoph B. Graber e Mira Burri-Nenova. Edward Elgar Publishing, 2010.

KARAVAS, Vagias, e Gunther Teubner. “Www.CompanyNameSucks.Com: The Horizontal Effect of Fundamental Rights on ‘Private Parties’ within Autonomous Internet Law”. *Constellations* 12, n. 2 (2005): 262–82. <https://doi.org/10.1111/j.1351-0487.2005.00415.x>.

LESSIG, Lawrence. *Code: And Other Laws of Cyberspace, Version 2.0*. Basic Books, 2006.

PADOVANI, Claudia, Francesca Musiani, e Elena Pavan. “Investigating Evolving Discourses on Human Rights in the Digital Age: Emerging Norms and Policy Challenges”. *International Communication Gazette* 72, n. 4 (2009): 359–78. <https://doi.org/10.1177/1748048510362618>.

PADOVANI, Claudia, e Mauro Santaniello. “Digital Constitutionalism: Fundamental Rights and Power Limitation in the Internet Eco-System”. *International Communication Gazette* 80, n. 4 (2018): 295–301. <https://doi.org/10.1177/1748048518757114>.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves, e Clara Iglesias Keller. “Constitucionalismo Digital: contradições de um conceito impreciso”. *Revista Direito e Práxis* 13, n. 4 (2022): 2648–89. <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2022/70887>.

PERNICE, Ingolf. “The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action”. *Columbia Journal of European Law* 15, n. 3 (2009): 349–407.

PETERS, Anne. “Compensatory Constitutionalism: The Function and Potential of Fundamental International Norms and Structures”. *Leiden Journal of International Law* 19 (2006): 579–610.

PETTRACHIN, Andrea. “Towards a Universal Declaration on Internet Rights and Freedoms?” *International Communication Gazette* 80, n. 4 (2018): 337–53. <https://doi.org/10.1177/1748048518757139>.

POLLICINO, Oreste, e Marco Bassini, org. *Verso un Internet Bill of Rights*. Aracne, 2015.

REIDENBERG, Joel. “Lex Informatica: The Formulation of Information Policy Rules through Technology”. *Texas Law Review* 76, n. 3 (1998): 553–93.

SANTANIELLO, Mauro, Nicola Palladino, Maria Carmela Catone, e Paolo Diana. “The Language of Digital Constitutionalism and the Role of National Parliaments”. *International Communication Gazette* 80, n. 4 (2018): 320–36. <https://doi.org/10.1177/1748048518757138>.

SCHNEIER, Bruce. “Power in the Age of the Feudal Internet”. *MIND*, Co:llaboratory discussion paper series No. 1, n. #6-’Internet and Security’

(2013): 16–21.

SUZOR, Nicolas. “Digital Constitutionalism: Using the Rule of Law to Evaluate the Legitimacy of Governance by Platforms”. *Social Media + Society* 4, n. 3 (2018): 1–11. <https://doi.org/10.1177/2056305118787812>.

SUZOR, Nicolas. “The Role of the Rule of Law in Virtual Communities”. *Berkeley Technology Law Journal* 25, n. 4 (2010): 1817–86. <https://doi.org/10.15779/Z381M6P>.

TEUBNER, Gunther. *Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization*. Oxford University Press, 2012.

TEUBNER, Gunther. “Constitutionalising polycontextuality”. *Social and Legal Studies* 20, n. 2 (2010): 210–29.

WEBER, Rolf H. *Principles for Governing the Internet: A Comparative Analysis*. UNESCO, 2015. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000234435>.

WIMMER, Miriam, e Thiago Guimarães Moraes. “Quantum Computing, Digital Constitutionalism, and the Right to Encryption: Perspectives from Brazil”. *Digital Society* 1, n. 2 (2022): 12. <https://doi.org/10.1007/s44206-022-00012-4>.

YILMA, Kinfe Micheal. “Bill of Rights for the 21st Century: Some Lessons from the Internet Bill of Rights Movement”. *The International Journal of Human Rights*, 2 de agosto de 2021, 1–16. <https://doi.org/10.1080/13642987.2021.1961752>.

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, PODER E GOVERNANÇA: PERMANÊNCIAS ESTRUTURAIS E LIMITES NORMATIVOS¹

Edimur Ferreira de Faria²

1 Introdução

O objetivo geral deste trabalho foi examinar a improbidade administrativa sob múltiplas perspectivas estruturais e normativas. Especificamente, analisou-se o coronelismo e sua influência histórica na política brasileira; a burocracia, desde sua concepção até suas disfunções contemporâneas; a legislação atinente à improbidade administrativa, a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (BRASIL, 1992) – especialmente após as alterações promovidas pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021 (BRASIL, 2021) –, os princípios da Administração Pública; e, por fim, a governança corporativa e a governança pública como instrumentos de prevenção de condutas ímprobas.

A questão central que orienta a pesquisa consiste em indagar se a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) e a denominada “Lei Anticorrupção” foram suficientes para eliminar ou reduzir de forma significativa a prática de atos de improbidade administrativa e de corrupção no Brasil. A hipótese sustentada é a de que tais diplomas contribuíram para a redução dessas práticas, mas estão longe de erradicá-las, sobretudo porque os fatores que alimentam a improbidade não se limitam ao plano normativo.

Parte-se da compreensão de que práticas patrimonialistas, resquícios históricos de estruturas de poder e disfunções burocráticas continuam a influenciar o funcionamento do Estado brasileiro. A análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.236 (BRASIL, STF, 2022), em trâmite no Supremo Tribunal Federal, que questiona alterações introduzidas na Lei nº

1 Versão revisada e condensada de artigo de conclusão do estágio de pós-doutorado no PPGD da PUC Minas (2025).

2 Doutor e mestre em Direito, UFMG. Ex-Diretor da Faculdade de Direito, PUC Minas. Ex-Diretor da Escola de Contas e Capacitação, TCE-MG. Ex-presidente, Instituto Mineiro de Direito Administrativo. Professor aposentado.

8.429/1992, insere-se nesse contexto de reflexão sobre os limites e a efetividade do sistema sancionador.

O método adotado é o dedutivo, com base em revisão bibliográfica e exame da legislação pertinente, especialmente a Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988), a Lei de Improbidade Administrativa e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Ao final, busca-se demonstrar que a contenção da improbidade administrativa não depende apenas do endurecimento ou flexibilização legislativa, mas da conjugação entre estrutura normativa adequada e mecanismos institucionais eficazes de governança e controle.

2 Coronelismo: influência histórica e permanências contemporâneas

O coronelismo constitui fenômeno central para a compreensão das estruturas de poder no Brasil. A clássica obra de Victor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto*, demonstra que o coronelismo não se resume ao domínio privado de grandes proprietários rurais, mas configura um sistema de compromissos e trocas entre o poder público e chefes locais, sustentado pela estrutura agrária e pelo regime representativo com sufrágio ampliado (LEAL, 2012).

A origem histórica desse fenômeno remonta à formação fundiária brasileira, marcada inicialmente pelas capitâneas hereditárias e, posteriormente, pelo regime das sesmarias. A distribuição de terras em grandes extensões contribuiu para a consolidação de latifúndios e para a formação de uma elite agrária dotada de expressiva influência econômica e política. A estrutura fundiária concentrada tornou-se a base material do poder privado local, que se projetava sobre a esfera pública.

No período de predominância da economia rural, os proprietários de grandes extensões de terra exerciam controle político sobre trabalhadores e agregados, influenciando diretamente processos eleitorais por meio do chamado “voto de cabresto”. O poder local se convertia, assim, em capital político, interferindo na gestão pública municipal, estadual e federal (LEAL, 2012).

Com a progressiva industrialização do país e o êxodo rural intensificado ao longo do século XX, o coronelismo tradicional perdeu parte de sua base social. A mecanização da agricultura e a migração da população do campo para as cidades alteraram significativamente a dinâmica das relações de dependência rural. Contudo, como observa Prado Júnior (2000), o processo

de superação das estruturas herdadas da economia colonial foi lento e incompleto, mantendo traços de subordinação econômica e concentração de poder.

Nesse contexto, embora o coronelismo rural clássico tenha se enfraquecido, seus resquícios permanecem sob novas formas. A influência de setores do agronegócio no processo legislativo e na formulação de políticas públicas, notadamente no Congresso Nacional, revela a persistência de estruturas de poder organizadas em torno da propriedade da terra e da representação política setorial.

A própria disciplina constitucional da reforma agrária – especialmente os arts. 184 a 186 da Constituição da República de 1988 – e sua regulamentação pela Lei nº 8.629/1993 evidenciam as dificuldades práticas de desapropriação para fins de interesse social, diante dos requisitos estabelecidos para caracterização do descumprimento da função social da propriedade (BRASIL, 1988; BRASIL, 1993). A configuração normativa, aliada à forte representação política dos grandes proprietários rurais, demonstra que a questão agrária permanece tensionada no plano institucional.

A influência organizada desses grupos no processo legislativo também se projeta sobre discussões relativas à legislação administrativa e sancionatória. Nesse sentido, a tramitação da Lei nº 14.230/2021 – que alterou substancialmente a Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992; BRASIL, 2021) – suscita reflexão acerca da atuação de forças políticas estruturadas na redefinição dos mecanismos de responsabilização estatal.

Não se afirma, aqui, conclusão categórica acerca de interferência direta, o que demandaria investigação empírica específica dos registros parlamentares. Todavia, é possível sustentar que o patrimonialismo e a defesa organizada de interesses setoriais continuam a influenciar o ambiente institucional brasileiro.

Assim, embora o coronelismo clássico – baseado no controle direto de eleitores rurais – não subsista nos moldes do passado, verifica-se a permanência de formas contemporâneas de concentração de poder político-econômico, que se manifestam na arena legislativa e no processo decisório estatal. Trata-se de uma reconfiguração estrutural do fenômeno, e não de sua completa superação.

Essa permanência histórica constitui variável relevante para a compreensão das dificuldades estruturais de enfrentamento da improbidade administrativa, pois revela que o problema não se limita ao comportamento individual do agente público, mas se insere em arranjos institucionais e relações de poder consolidadas ao longo do tempo.

3 Burocracia: racionalidade, disfunções e risco de improbidade

A burocracia constitui elemento estruturante do Estado moderno e foi objeto de análise sistemática por Max Weber, cuja concepção permanece central na teoria sociológica e administrativa contemporânea (WEBER, 1974; WEBER, s.d.). Julien Freund, ao examinar a sociologia weberiana, destaca que a burocracia decorre do domínio legal-racional, caracterizado por regras previamente estabelecidas, definição de competências, hierarquia funcional, recrutamento técnico, impessoalidade e distinção entre o cargo e seu ocupante (FREUND, 1987).

Essas características estruturam o modelo burocrático como instrumento de racionalidade formal, voltado à previsibilidade e ao controle do exercício do poder estatal. A organização hierarquizada, a estabilidade funcional, os critérios objetivos de promoção e o controle da atividade dos agentes públicos visam assegurar impessoalidade e eficiência na condução da Administração.

A literatura contemporânea reafirma a centralidade da burocracia no funcionamento do Estado democrático. Gevehr e Hedler (2021), ao analisarem a produção acadêmica recente sobre o tema, concluem que a burocracia é fundamental para a formulação e a implementação de políticas públicas, constituindo elemento indispensável ao desenvolvimento institucional. Martins (1997), com base em Weber, sustenta que o problema central da burocracia não é meramente organizacional, mas político, exigindo gestão eficiente e mecanismos adequados de governança. Olivieri (2011) ressalta que a burocracia não se reduz ao conjunto de funcionários e procedimentos administrativos, mas integra o próprio exercício do poder estatal em regimes democráticos. Gonçalves (2008), por sua vez, aponta a burocracia como sujeito relevante na formulação e execução de políticas públicas, destacando a tensão entre práticas burocráticas e traços patrimonialistas no Estado brasileiro.

Entretanto, a racionalidade burocrática pode sofrer distorções. Cervante e Radge (2018) observam que a fragilidade na implementação do modelo burocrático racional no Brasil contribui para a ineficácia de políticas públicas, muitas vezes comprometidas por interferências indevidas e pela corrupção de práticas administrativas. A consequência prática dessas disfunções revela-se, entre outros aspectos, na paralisação de obras públicas e na baixa efetividade da gestão estatal. Dados do Tribunal de Contas da União indicam a existência de milhares de obras financiadas com recursos federais paralisadas, evidenciando problemas estruturais de planejamento e execução (BRASIL, 2023).

Faria e Meneghetti (2011) compreendem a burocracia não apenas como estrutura organizacional, mas como processo de racionalização que envolve poder e controle. Nesse sentido, a burocracia representa mecanismo essencial para a continuidade institucional do Estado moderno, estruturando a divisão técnica do trabalho e estabelecendo padrões de funcionamento compartilhados.

No plano normativo e funcional, a burocracia tem por finalidade evitar decisões arbitrárias e assegurar que os atos administrativos sejam praticados com base em critérios objetivos. A tramitação formal de processos administrativos – envolvendo análise técnica, parecer jurídico, verificação orçamentária e decisão da autoridade competente – busca impedir decisões baseadas exclusivamente em convicções subjetivas do agente público.

Todavia, quando os procedimentos se tornam excessivamente morosos ou desproporcionais, a burocracia pode produzir efeitos contrários aos pretendidos. A demora irrazoável na apreciação de pleitos administrativos, especialmente em matérias como licenciamento, autorizações ou liberações financeiras, pode criar ambiente propício à oferta e à solicitação de vantagens indevidas como forma de acelerar decisões. Assim, tal estrutura concebida para prevenir a corrupção pode, se disfuncional, favorecer práticas ilícitas.

A experiência histórica brasileira revela tentativas de simplificação administrativa, como o Programa Nacional de Desburocratização implementado no final da década de 1970, que buscou racionalizar procedimentos e reduzir formalidades excessivas (BRASIL, 1967; BRASIL, 1987). Tais iniciativas demonstram o reconhecimento institucional de que a burocracia, quando hipertrofiada, compromete a eficiência administrativa.

Nesse cenário, a relação entre burocracia e improbidade administrativa mostra-se ambivalente. De um lado, a estrutura burocrática racional constitui instrumento de contenção do arbítrio e de prevenção de atos ilícitos. De outro, sua deformação – seja por ineficiência, seja por captura de interesses ou omissões deliberadas – pode gerar oportunidades para a prática de atos dolosos enquadráveis nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992, especialmente após as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 (BRASIL, 1992; BRASIL, 2021).

Conclui-se, portanto, que a burocracia não é, em si, fator de improbidade. Ao contrário, constitui instrumento indispensável de organização estatal. Contudo, sua disfunção, associada a práticas patrimonialistas e à ausência de mecanismos eficazes de controle, pode contribuir para a ocorrência de condutas ímprobas, revelando que o enfrentamento do problema exige não

apenas normas sancionatórias, mas aperfeiçoamento estrutural da gestão pública.

4 A legislação sobre improbidade administrativa e seus limites

A Lei nº 8.429/1992 regulamenta o parágrafo 4º do artigo 37 da Constituição da República e estabelece sanções aplicáveis aos responsáveis por atos de improbidade administrativa (BRASIL, 1988; BRASIL, 1992). Com a promulgação da Lei nº 14.230/2021, o regime jurídico sofreu alterações substanciais, especialmente quanto à configuração do elemento subjetivo, à tipicidade das condutas e aos prazos prescricionais (BRASIL, 2021).

A finalidade da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) é preservar a integridade do patrimônio público e assegurar a probidade no exercício das funções estatais. A redação atual exige a comprovação de dolo para a caracterização dos atos previstos nos arts. 9º, 10 e 11, afastando expressamente a modalidade culposa. O dolo passou a ser definido como vontade livre e consciente de alcançar resultado ilícito tipificado na lei (BRASIL, 1992; BRASIL, 2021).

O artigo 9º trata dos atos que importam enriquecimento ilícito, abrangendo hipóteses de obtenção de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato ou função pública. O artigo 10 disciplina os atos que causam prejuízo ao erário, mediante perda patrimonial, desvio ou dilapidação de bens públicos. O artigo 11, por sua vez, refere-se aos atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, exigindo, na redação atual, demonstração de dolo específico e tipificação restrita às hipóteses expressamente previstas.

A exigência de dolo como elemento indispensável para configuração da improbidade foi objeto de debates doutrinários anteriores à reforma legislativa. Osório (2007) já sustentava que determinadas hipóteses previstas nos arts. 9º e 11 pressupunham conduta dolosa, enquanto o artigo 10 admitiria modalidade culposa. A Lei nº 14.230/2021, entretanto, afastou definitivamente a responsabilização por culpa, restringindo o alcance sancionatório.

Parte da doutrina entende que essa alteração representou avanço em termos de segurança jurídica, evitando responsabilizações baseadas em mera irregularidade administrativa. Outra parcela, contudo, sustenta que houve retrocesso, especialmente quanto à reformulação do artigo 11. Benvenhu (2022) critica a substituição da tipicidade aberta por modelo mais fechado e

taxativo, argumentando que tal modificação pode dificultar a subsunção de condutas violadoras dos princípios constitucionais da Administração Pública.

A controvérsia ganhou dimensão constitucional com o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.236, que questiona dispositivos introduzidos pela Lei nº 14.230/2021 (BRASIL, STF, 2022). Em decisão cautelar, o Supremo Tribunal Federal suspendeu a eficácia de determinados dispositivos, entre eles o parágrafo 8º do artigo 1º da LIA, que afastava a configuração de improbidade em casos de divergência interpretativa fundada em jurisprudência. O relator entendeu que a redação poderia gerar insegurança jurídica e esvaziar a efetividade do controle da probidade administrativa.

A decisão cautelar também alcançou dispositivos relativos às sanções previstas no artigo 12, notadamente no que se refere à perda da função pública e à suspensão dos direitos políticos, evidenciando a tensão entre garantias individuais e proteção do patrimônio público (BRASIL, STF, 2022). O julgamento definitivo ainda se encontra pendente, o que mantém cenário de incerteza interpretativa.

No plano das sanções, o artigo 12 estabelece consequências graduadas conforme a natureza da conduta, incluindo perda da função pública, suspensão de direitos políticos, multa civil, proibição de contratar com o Poder Público e ressarcimento ao erário (BRASIL, 1992; BRASIL, 2021). A reforma também introduziu regras relacionadas ao princípio do *non bis in idem*, especialmente na interface entre a LIA e a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), evitando duplicidade sancionatória em face de pessoas jurídicas (BRASIL, 2013).

Além disso, a improbidade administrativa produz repercussões no âmbito eleitoral. A Lei Complementar nº 64/1990 estabelece hipóteses de inelegibilidade decorrentes de decisão irrecorrível que reconheça ato doloso de improbidade administrativa (BRASIL, 1990). A Lei nº 9.504/1997, por sua vez, relaciona determinadas condutas vedadas em período eleitoral à configuração de atos ímprobos (BRASIL, 1997). Assim, a matéria ultrapassa o plano meramente administrativo e projeta efeitos sobre direitos políticos.

As alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 também reduziram prazos prescricionais e reforçaram exigências probatórias quanto ao efetivo dano ao erário. Tais mudanças, embora justificadas sob o argumento de aprimoramento técnico e garantia de proporcionalidade, podem dificultar a responsabilização em situações nas quais a descoberta do ilícito ocorre de forma tardia.

Diante desse panorama, conclui-se que a legislação sobre improbidade administrativa passou por processo de reconfiguração que busca equilibrar repressão à corrupção e proteção contra excessos sancionatórios. Todavia, a

mera alteração normativa não elimina os fatores estruturais que favorecem práticas ímprobas. A eficácia do sistema depende não apenas da tipificação legal, mas da capacidade institucional de prevenir, detectar e sancionar condutas ilícitas.

A análise da legislação evidencia, portanto, que o enfrentamento da improbidade administrativa exige abordagem que ultrapasse o plano estritamente sancionador, incorporando mecanismos de governança e integridade institucional, tema a ser desenvolvido na sequência.

5 Princípios da Administração Pública e sua relação com a improbidade

O artigo 11 da Lei nº 8.429/1992, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, prevê a configuração de improbidade administrativa quando houver violação dolosa aos princípios da Administração Pública (BRASIL, 1992; BRASIL, 2021). Em razão da centralidade dessa previsão normativa, torna-se indispensável examinar a natureza e a função dos princípios no ordenamento jurídico.

Santos (2022) observa que, para compreender os princípios da Administração Pública, é necessário inicialmente compreender o conceito de princípio jurídico e sua posição no sistema normativo. O autor destaca que, nas últimas décadas, o debate teórico sobre princípios ganhou relevância tanto na doutrina estrangeira quanto na brasileira, embora nem sempre tratado com o devido rigor conceitual. Sampaio (2013) adverte que o uso indiscriminado da expressão “princípio” pode esvaziar sua densidade teórica.

Os princípios são compreendidos como normas jurídicas dotadas de elevado grau de generalidade e função estruturante do sistema. Segundo Santos (2022), eles constituem núcleo fundamental do ordenamento, orientando a interpretação e a aplicação do direito positivo. Bandeira de Mello (2010) ressalta que a violação de um princípio compromete não apenas uma regra específica, mas a coerência do sistema jurídico como um todo.

A teoria contemporânea da norma jurídica, especialmente a partir da segunda metade do século XX, promoveu releitura da distinção entre regras e princípios. Dworkin (2010) sustenta que os princípios são normas que orientam decisões em direção à solução mais justa, ainda que não ofereçam respostas fechadas para casos concretos. Alexy (2008) define princípios como mandamentos de otimização, cuja realização depende das possibilidades fáticas e jurídicas. Ávila (2010), por sua vez, conceitua princípios como

normas finalísticas que exigem avaliação da correlação entre o estado de coisas pretendido e os efeitos decorrentes da conduta adotada.

Santos (2022) observa que, nas concepções contemporâneas, os princípios não são meras diretrizes programáticas, mas normas jurídicas aplicáveis diretamente aos casos concretos. Justen Filho (2022) igualmente reconhece a natureza vinculante dos princípios, destacando que o ordenamento jurídico é composto tanto por regras quanto por princípios, cada qual com modo próprio de aplicação.

Enquanto as regras operam por subsunção, com maior grau de certeza e determinação, os princípios demandam ponderação, especialmente quando entram em tensão no caso concreto. A teoria da ponderação desenvolvida por Alexy (2008) busca oferecer critério racional para solucionar conflitos entre princípios de mesma hierarquia, mediante avaliação das circunstâncias específicas.

No âmbito da Administração Pública, os princípios previstos no caput do artigo 37 da Constituição da República – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – estruturam a atuação estatal (BRASIL, 1988). A violação dolosa desses parâmetros pode configurar improbidade administrativa nos termos do artigo 11 da LIA.

A reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021 introduziu maior rigor na tipificação das condutas relacionadas à violação de princípios, exigindo demonstração de dolo e restringindo as hipóteses aos casos expressamente previstos em lei (BRASIL, 2021). Tal modificação buscou evitar responsabilizações baseadas apenas em irregularidades formais ou em interpretações amplas da moralidade administrativa.

Entretanto, a concretização dos princípios continua a representar desafio hermenêutico. Conceitos como razoabilidade e proporcionalidade, embora indispensáveis ao controle da atuação estatal, comportam margem interpretativa significativa. A aplicação desses princípios exige fundamentação consistente, sob pena de decisões subjetivas ou arbitrárias.

Nesse contexto, o controle jurisdicional dos atos administrativos desempenha papel relevante na preservação da probidade. Contudo, a efetividade desse controle depende da adequada fundamentação das decisões judiciais, de modo a evitar substituição indevida da discricionariedade administrativa ou comprometimento do interesse público.

Conclui-se que, dentre os dispositivos centrais da Lei de Improbidade Administrativa, o artigo 11 é aquele que apresenta maior complexidade teórica e prática. Ainda que a exigência de dolo represente avanço em termos de precisão normativa, permanece o desafio de concretizar princípios constitucionais de

forma equilibrada, evitando tanto a banalização da improbidade quanto a tolerância a condutas incompatíveis com a ética pública.

Assim, a análise dos princípios evidencia que o combate à improbidade administrativa exige não apenas tipificação legal adequada, mas também maturidade institucional na aplicação dos parâmetros constitucionais que orientam a atuação estatal.

6 Governança Corporativa e Governança Pública como mecanismos inibidores da improbidade

A governança constitui conjunto de mecanismos de direção, estratégia e controle voltados à condução eficiente e ética das organizações, sejam elas privadas ou públicas. No contexto do presente estudo, a governança é analisada como instrumento preventivo da prática de atos de improbidade administrativa.

De modo geral, a governança envolve transparência, prestação de contas (accountability), equidade, responsabilidade corporativa e conformidade normativa (compliance). Seu objetivo é assegurar que decisões organizacionais estejam alinhadas aos interesses institucionais, respeitando normas jurídicas e padrões éticos.

6.1 Governança corporativa

A governança corporativa surgiu como resposta à separação entre propriedade e gestão nas companhias empresariais, buscando reduzir conflitos entre acionistas (principais) e administradores (agentes). Altounian, Souza e Lapa (2020) destacam que os modelos de governança foram desenvolvidos para mitigar riscos decorrentes dessa dissociação, especialmente a partir das experiências internacionais dos anos 1990.

No Brasil, a governança corporativa aplica-se tanto às empresas privadas quanto às empresas estatais, estas regidas pela Lei nº 6.404/1976 e, no caso das empresas públicas e sociedades de economia mista, também pela Lei nº 13.303/2016 (BRASIL, 1976; BRASIL, 2016). O estatuto jurídico das empresas estatais estabeleceu critérios mais rigorosos para nomeação de dirigentes e membros de conselhos de administração, exigindo reputação ilibada, qualificação técnica e ausência de conflitos de interesse.

Essas exigências visam reduzir interferências político-partidárias indevidas na gestão empresarial e fortalecer padrões de integridade institucional. A legislação também prevê hipóteses de vedação à indicação

de determinadas autoridades e agentes políticos, reforçando mecanismos de independência administrativa (BRASIL, 2016).

Entretanto, propostas legislativas como o Projeto de Lei nº 2.896/2022 suscitam debate acerca da flexibilização desses critérios, especialmente quanto aos períodos de quarentena e às restrições de natureza político-partidária (BRASIL, 2022). A eventual mitigação dessas salvaguardas pode impactar a autonomia técnica das empresas estatais e fragilizar estruturas de governança.

A governança corporativa, quando efetivamente implementada, incorpora mecanismos de controle interno, auditoria, programas de compliance e canais de denúncia, reduzindo significativamente oportunidades para práticas ilícitas, como superfaturamento, favorecimento indevido em contratos e desvio de recursos.

6.2 Governança pública

A governança pública, embora inspirada na governança corporativa, adapta-se às peculiaridades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional. No âmbito federal, encontra fundamento normativo no Decreto nº 9.203/2017, que define governança pública como conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle destinados a avaliar, direcionar e monitorar a gestão pública (BRASIL, 2017).

A governança pública pressupõe planejamento estratégico, gestão orientada a resultados, controle interno eficiente, observância rigorosa da legalidade, capacitação permanente de servidores e implementação de programas de integridade. Esses elementos fortalecem a prevenção de condutas dolosas enquadráveis nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992; BRASIL, 2021).

Nesse contexto, destaca-se o papel dos programas de integridade pública. Carboni (2023), ao analisar a política de integridade implementada na Controladoria-Geral do Município de São Paulo, insere tais programas no modelo da nova governança pública descrito por Osborne (2010). Segundo essa perspectiva, a integridade institucional contribui para ampliar a legitimidade das ações governamentais e fortalecer a confiança social.

Huberts (2018), citado por Carboni (2023), associa integridade pública à observância de valores morais e normas institucionais relevantes, destacando tanto sua dimensão intrínseca – ligada à legitimidade – quanto sua dimensão instrumental, relacionada à eficiência e eficácia da gestão.

Programas de integridade e estruturas de governança fortalecem mecanismos de controle financeiro, patrimonial e contábil, assegurando

accountability e conformidade normativa. Tais medidas reduzem riscos de corrupção ativa e passiva, irregularidades em licitações, celebração de contratos com sobrepreço e outras práticas que podem configurar improbidade administrativa.

A experiência brasileira recente demonstra que falhas estruturais de governança podem gerar graves danos institucionais e patrimoniais, como evidenciado em escândalos envolvendo empresas estatais. A ausência de controles adequados, associada à captura política da gestão, favorece práticas ilícitas que afetam tanto o patrimônio público quanto a credibilidade institucional.

Portanto, a governança corporativa e a governança pública constituem instrumentos estruturais de prevenção da improbidade administrativa. Diferentemente do modelo puramente repressivo, centrado na sanção posterior ao ilícito, a governança atua na redução de oportunidades para a prática de condutas ímprobas, fortalecendo mecanismos internos de controle e promovendo cultura institucional orientada à ética e à legalidade.

7 Conclusão

O presente estudo examinou a improbidade administrativa a partir de múltiplas dimensões estruturais e normativas, analisando o coronelismo, a burocracia, a legislação pertinente, os princípios da Administração Pública e os mecanismos de governança.

Verificou-se que o coronelismo, historicamente vinculado à estrutura fundiária e ao controle político exercido por grandes proprietários rurais, desempenhou papel relevante na formação das relações entre poder privado e poder público no Brasil (LEAL, 2012). Embora o modelo clássico, baseado no controle direto do voto rural, tenha sido enfraquecido pelo processo de industrialização e pelo êxodo rural (PRADO JÚNIOR, 2000), persistem formas contemporâneas de influência política organizadas em torno de interesses econômicos estruturados, notadamente no âmbito legislativo. Trata-se, portanto, não da extinção do fenômeno, mas de sua reconfiguração.

A burocracia, concebida como instrumento racional de organização do Estado moderno (WEBER, 1974; FREUND, 1987), revela-se indispensável para assegurar impessoalidade, previsibilidade e controle da atuação administrativa. Contudo, quando marcada por morosidade excessiva, formalismo exacerbado ou captura de interesses, pode gerar efeitos contrários aos pretendidos, criando ambiente propício a práticas ilícitas. A disfunção burocrática, longe de prevenir a improbidade, pode favorecer sua ocorrência.

No plano normativo, a Lei nº 8.429/1992, alterada pela Lei nº 14.230/2021, buscou redefinir o regime jurídico da improbidade administrativa, especialmente mediante a exigência de dolo para configuração das condutas tipificadas (BRASIL, 1992; BRASIL, 2021). As alterações introduzidas suscitaram intensos debates doutrinários e constitucionais, culminando na apreciação da matéria pelo Supremo Tribunal Federal na ADI n. 7.236 (BRASIL, STF, 2022). O novo regime procura equilibrar repressão à corrupção e garantias individuais, mas não elimina, por si só, as causas estruturais que favorecem práticas ímprobas.

No tocante aos princípios da Administração Pública, verificou-se que sua concretização envolve complexidade hermenêutica, especialmente no âmbito do art. 11 da LIA. A exigência de dolo representa avanço técnico, mas a aplicação dos princípios constitucionais – legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988) – continua a demandar maturidade institucional e fundamentação adequada.

Por fim, a análise da governança corporativa e da governança pública evidenciou que mecanismos estruturais de controle, compliance e accountability constituem instrumentos relevantes de prevenção (BRASIL, 2016; BRASIL, 2017; CARBONI, 2023). Diferentemente do modelo exclusivamente sancionador, a governança atua na redução das oportunidades sistêmicas para a prática de condutas ilícitas.

Conclui-se que a improbidade administrativa não decorre exclusivamente da deficiência normativa, mas da interação entre estruturas históricas de poder, disfunções burocráticas e fragilidades institucionais de controle. A permanência de formas contemporâneas de concentração de poder político-econômico, associada à ineficiência administrativa, demonstra que o problema é estrutural.

A Lei de Improbidade Administrativa é instrumento necessário, mas insuficiente quando considerada isoladamente. O enfrentamento efetivo da improbidade exige conjugação entre regime jurídico adequado, controle jurisdicional responsável e fortalecimento de estruturas institucionais de governança e integridade.

Assim, a contenção da improbidade administrativa não se alcança apenas pelo endurecimento ou flexibilização legislativa, mas pela consolidação de um ambiente institucional comprometido com ética pública, racionalidade administrativa e responsabilidade na gestão do patrimônio coletivo.

Referências

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALTOUNIAN, Claudio Sarian; SOUZA, Daniel Luiz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. **Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BENVENHU, Ricardo. **Improbidade administrativa: o acordo de não persecução civil e a tutela dos direitos indisponíveis pelo ministério público**. São Paulo Belo Horizonte: D'Plácido, 2022.

BRASIL tem 8,6 mil obras paralisadas, financiadas com recursos federais. 18 out. 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/brasil-tem-8-6-mil-obras-paralisadas-financiadas-com-recursos-federais.htm#:~:text=Atualmente%2C%20o%20Brasil%20tem%208,%2C%20para%2041%25%20em%202023>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas por emendas constitucionais de revisão. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 abr. 2024.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 nov. 2017. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o artigo 14, parágrafo 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 maio 1990. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/103970/lei-de-inelegibilidade-lei-complementar-64-90>. Acesso em: 23 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispões sobre a

responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 out. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 21 maio 2024.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa públicas, da sociedade de economia mista e das suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1º jul. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 4 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 6.404, 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as sociedades por ações. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1976. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404consol.htm#:~:text=LEI%20No%206.404%2C%20DE%2015%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201976.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20Sociedades%20por%20A%C3%A7%C3%B5es.&text=Artigo%201%C2%BA%20A%20companhia%20ou,das%20a%C3%A7%C3%B5es%20subscritas%20ou%20adquiridas. Acesso em: 29 maio 2024.

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, de que trata o parágrafo 4º do artigo 37 da Constituição Federal, e dá outras providências (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 jun.º. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm. Acesso em: 13 maio 2024.

BRASIL. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 fev. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm. Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 2.896, de 2022**. Altera a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, para dispor sobre as vedações a serem observadas na indicação de pessoas para o conselho de administração e para a diretoria das estatais e sobre os gastos com publicidade e patrocínio da empresa pública e da sociedade de economia mista e suas subsidiárias, e a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre as vedações a serem observadas na indicação de pessoas para o conselho diretor ou a diretoria colegiada das agências reguladoras. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/155458>. Acesso em: 21 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade - (ADI) nº 7.236/DF**, apresentada contra várias alterações da Lei de improbidade administrativa constante da Lei nº 8.429/1992, alterada pela Lei nº 14.230/2021. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 27 dez. 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI7236CautelarLeideImprobidade.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2024.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 23 jun.º. 2024.

CARBONI, Marcos Augusto. **Programa de integridade e boas práticas na Administração Pública**: um referencial de maturidade a partir da implementação da política de integridade na Controladoria-Geral do Município de São Paulo. 2023. 101 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. São Paulo, 2023. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/79ae23e1-c4ee-4d20-8996-988523a1735a/content>. Acesso em: 2 jul. 2024.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

FARIA, José Henrique de; MENGHETTI, Francis Kanashiro. Burocracia como organização, poder e controle. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 51, nº 5, p. 424-439, out. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/RVdqf5QvFkDcmKtWZcvqFFD/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 29 abr. 2024.

FREUND, Julien. **Sociologia de Max Weber**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.

GEVEHR, Daniel; HEDLER, Tiago. Burocracia e desenvolvimento: uma análise crítica da produção acadêmica recente. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento** (RBPd), Curitiba, v. 10, nº 3, p. 500-516, set./dez. 2021. Disponível em: <https://revistas.utfpr.edu.br/rbpd/article/viewFile/11332/8525>. Acesso em: 15 jun.º. 2024.

GONÇALVES, Maria de Fátima da Costa. Uma contribuição para pensar as políticas públicas de educação: a burocracia como sujeito do processo de políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas**, São Paulo, v. 12, nº 1, p.

93–98, 2008. Disponível em: <http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3843/1975>. Acesso em: 2 jun. 2024.

HUBERTS, L. Integrity: what it is and why it is important. **Public Integrity**, v. 20, no. sup 1, p. S18-S32, 2018. Disponível em: DOI: 10.1080/10999922.2018.1477404. Acesso em: 23 jun.º. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa**: comparada e comentada: comparada e comentada. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/360813/mod_resource/content/1/LEAL%2C%20Victor%20Nunes.%20Coronelismo%20Enxada%20e%20Voto.pdf. Acesso em: 8 jun.º. 2024.

MARTINS, H. F. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília, nº 1, p. 42-46, jan./abr. 1997. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/377>. Acesso em: 4 jul. 2024.

OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. 2011. **Revista de Administração Pública** (RAP), Rio de Janeiro, v. 45, nº 5, p. 1.395-1.424, set./out. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/Gq9bdrHzFwqX3q6vrjTnqBJ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 7 jul. 2024.

OSBORNE, Stephen. **The new public governance?** emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Londres: Routledge, 2010.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**: má gestão pública, corrupção, ineficiência. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense; Publifolha, 2000 (Coleção Grandes nomes do pensamento brasileiro).

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Teoria e dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey 2013.

SANTOS, Eduardo dos. **Lei de improbidade administrativa**. Belo Horizonte; São Paulo: D'Plácido, 2022.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro, Zahar, 1974.

WEBER, Max. **O que é a burocracia?** Brasília: Conselho Federal

Administração (CFA) Disponível em: https://cfa.org.br/wp-content/uploads/2018/02/40livro_burocracia_diagramacao.pdf. Acesso em: 12 jun. 2024.

A IDEOLOGIA DA SOCIEDADE DALTÔNICA NAS AMÉRICAS: NEUTRALIDADE RACIAL, DEMOCRACIA E OS OBSTÁCULOS À MEMÓRIA E À REPARAÇÃO

Larissa de Moura Guerra Almeida¹

José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior²

1 Introdução

A ideologia da “sociedade daltônica” emergiu como resposta formal à luta antirracista, sustentando a noção de que a neutralidade jurídica em relação à cor da pele seria suficiente para garantir igualdade. Na realidade, essa abordagem perpetua estruturas coloniais e escravistas, uma vez que ignora as desigualdades históricas que atravessam o tecido social das Américas (Bonilla-Silva, 2018; Bell, 1973). Ao proclamar a ausência de distinções raciais, silencia-se o passado de violência e resistência que fundamenta reivindicações contemporâneas de justiça. Além disso, restringe-se a participação política de grupos marginalizados, criando barreiras formais ao acesso a direitos e postos de poder, e inviabilizam-se políticas de reparação simbólica, política e material que visem reconhecer e redimir danos históricos (Crenshaw, 1991).

Entendida como a crença na neutralidade racial formal, essa ideologia tem exercido influência significativa sobre os regimes jurídicos e políticos das Américas, do contexto pós-direitos civis dos Estados Unidos ao debate

1 Doutoranda e Mestre em Direito Público, PUC-MG (2022-2025). Bolsista CAPES PROEX/Taxa, Brasil. Pesquisadora no “Grupo de Estudos Avançados em Direitos Fundamentais, Processo Democrático e Jurisdição Constitucional”, Grupo de Pesquisa “Constitucionalismo e Direitos na Era Digital” e no Núcleo REDES de Direitos Humanos, PPGD PUC Minas. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADEP. Professora e Advogada. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0406208623321421>. Contato: lah.moura.guerra@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9130-1893>. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

2 Doutor e Mestre em Direito Constitucional, UFMG. Master of Law, Harvard Law School, Estados Unidos. Professor do Programa de Pós-graduação em Direito (mestrado e doutorado) e da graduação da Faculdade Mineira de Direito, PUC Minas. Advogado. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1367580334173100>. Contato: josealfredo@oliveirabarachogodoi.com.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0112-3347>.

sobre democracia racial no Brasil. Esse modelo de *color-blindness*¹ afirma que as leis e as instituições devem tratar todos os indivíduos de forma idêntica, sem distinção de raça ou etnia, como se desigualdades históricas e estruturais não persistissem. No entanto, essa pretensa imparcialidade (ou neutralidade formal) tende a silenciar memórias de violência e resistência, restringir a participação de grupos marginalizados e vetar políticas de reparação material e simbólica.

Em 2018, “apenas 3% dos cargos eletivos nos Estados Unidos eram ocupados por pessoas negras, apesar de representarem 13 % da população” (U.S. Census Bureau, 2020). Essa disparidade expõe a ilusão de que leis “neutras” bastariam para corrigir desigualdades históricas. No Brasil, embora nas Eleições Municipais de 2024 pessoas negras (pretas e pardas) candidatas tenham correspondido a mais da metade (52,73%) do total de candidaturas (Inesc; Common Data, 2024), com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2025b) – número que se aproxima da “proporção de pretos e pardos no Brasil, que é de 55,5%”, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, quanto ao Censo 2022 (IBGE, 2024) – o aumento de pessoas negras na disputa eleitoral não se deve a uma maior representatividade desse grupo, mas sim a uma redução de candidatos autodeclarados brancos (Simões, 2024).

Propõe-se, neste verbete, examinar (ainda que brevemente) a “sociedade daltônica” em perspectiva pan-americana, demonstrando como esse discurso formal de neutralidade racial opera para reforçar silenciamentos históricos, limitar mecanismos de participação democrática e obstruir processos de reparação social. Analisar-se-á o conceito e sua gênese nos Estados Unidos de meados do século XX, sua difusão via multiculturalismo canadense e suas ressonâncias em narrativas latino-americanas (Souza, 1997), como o mito da democracia racial no Brasil e o indigenismo no México, mediante reflexões sobre a *Critical Race Theory*² (Crenshaw et al., 1996; Crenshaw, 1991), “Teoria da Diferença” (Fraser, 2003; Young, 1990), contribuições latino-americanas e o “daltonismo” em blocos regionais (Bonilla-Silva, 2018; Bell, 1973; Freyre, 1933; Munanga, 1999). Optou-se por estudar EUA, Canadá, México, Argentina e Brasil devido à influência recíproca de seus regimes jurídicos, à distinta forma de federalismo e ao papel de cada um como palco de grandes debates sobre direitos raciais e políticas afirmativas. Estudos recentes têm retomado a *color-blindness* sob nova luz, demonstrando que, mesmo em

1 “Daltonismo” (tradução livre).

2 “Teoria Crítica Racial” (tradução livre).

legislaturas “multiculturais”, persiste a relutância em reconhecer reparações específicas para povos originários (Hernández, 2017; Plaut et al., 2018).

A abordagem articula três eixos: memória (silenciamentos e narrativas oficiais), democracia (mecanismos de participação e “neutralidade” eleitoral) e reparação (obstáculos à restituição simbólica e material). Cada eixo será desenvolvido em subseções corridas, sem tópicos, com ênfase em evidências jurídicas, históricas e sociológicas, sustentadas por referências clássicas e estudos, com enfoque na legislação, jurisprudência e práticas políticas. Ao final, conclui-se com comparação crítica e proposição de diretrizes normativas e de pesquisa, visando ao fortalecimento de democracias inclusivas e reparadoras. Ao articular memória, democracia e reparação, este verbete busca oferecer um panorama integrado que mostre porque o combate ao discurso “daltônico” é condição indispensável para a efetividade dos direitos humanos no Brasil contemporâneo e em outros países influentes do continente.

2 Definição e origens do conceito

A fim de estabelecer as bases conceituais e históricas na abordagem das dimensões de democracia, memória e reparação sob o prisma da “sociedade daltônica”, parte-se do termo inglês *color-blindness*, o qual ganhou força após a aprovação do *Civil Rights Act*³ de 1964, instaurando discussão sobre neutralidade racial nas cortes estadunidenses, tendo sido utilizado amplamente no debate após os movimentos de direitos civis das décadas de 1960 e 1970 (Bonilla-Silva, 2018). A metáfora do “daltonismo racial” sustenta que as leis e instituições devem ser neutras em relação à cor da pele, tratar todos de forma idêntica, como se as hierarquias coloniais e escravocratas tivessem sido superadas; como se as categorias raciais não impactassem a efetividade dos direitos.

Autores da *Critical Race Theory* nos EUA foram fundamentais para a problematização desse discurso (Crenshaw; Gotanda; Peller; Thomas, 1996). Para Eduardo Bonilla-Silva (2018), a *color-blindness* seria uma ideologia que mascara o racismo sistêmico, atribuindo disparidades raciais a fatores culturais ou individuais, e não a estruturas de dominação. Derrick Bell (1973), por sua vez, demonstrou que a jurisprudência de “neutralidade” da Suprema Corte dos Estados Unidos da América (EUA) se utiliza da convergência de interesses, oferecendo vitórias pontuais quando estas convergem com objetivos das elites brancas. Na prática, essa neutralidade formal oculta desigualdades históricas e legitima a manutenção de privilégios estruturais (Bell, 1973). Nesse sentido,

3 “Lei dos Direitos Civis, de 1964” (tradução livre).

esses autores apontam que a ideologia da *color-blindness* neutraliza o racismo sistêmico e atua segundo a lógica da “convergência de interesses”, oferecendo avanços limitados aos direitos civis, apenas quando coincidem com interesses das elites brancas.

Nas Américas, o modelo estadunidense de neutralidade racial foi exportado e adaptado por elites jurídicas e políticas, via diplomacia acadêmica e jurídica. No Canadá, embora o multiculturalismo oficial celebre diferenças, prevalecem discursos “neutros” da *color-blindness*, que minimizam ou ignoram demandas de povos indígenas, reduzindo-as a questões culturais isoladas (Gomes; Medeiros; Wedderburn; 2005; Souza, 1997). Na América Latina, por vezes sob a influência de teorias euro-estadunidenses, foram adotadas narrativas de “democracia racial” (Gomes; Medeiros; Wedderburn; 2005) ou “indigenismo estatal”, que negam marcadores étnicos, reproduzindo o daltonismo ao tratar como universal uma experiência histórica desigual (Munanga, 1999). No Brasil, o mito da “democracia racial” em “Casa Grande & Senzala” (Freyre, 1933) funcionou como argumento de que não haveria necessidade de políticas afirmativas, antecipando o debate contemporâneo sobre cotas e o silenciamento de memórias de resistência (Lino Gomes; Martins; Medeiros; Vieira Júnior; 2005).

3 Teorias e estudos

A *Critical Race Theory*¹ é denominada a escola de pensamento desenvolvida nos Estados Unidos da América (EUA), que explora como o racismo está entranhado nas estruturas legais e institucionais (Crenshaw; Gotanda; Peller; Thomas, 1996). Autores como Kimberlé Crenshaw (1991; 1996) ao tratar da interseccionalidade, e Richard Delgado (2000) sobre as narrativas jurídicas, complementam as análises de Bonilla-Silva (1973) e Bell (1973), demonstrando como o discurso de neutralidade racial perpetua desigualdades.

A “Teoria da Diferença” – a partir de pensadoras como Iris Marion Young (1990) quanto à política da diferença e Nancy Fraser (2003) sobre reconhecimento e redistribuição – problematiza a busca por igualdade estrita (formal) em detrimento de políticas que atendam às especificidades de grupos sub-representados.

Contribuições Latino-Americanas, como nos trabalhos de Kabengele Munanga (1999), sobre racismo e cultura; Jurema Werneck (2008), quanto a políticas de saúde e raça; Neusa Santos Souza (2000), no tocante à história

1 “Teoria Crítica Racial” (tradução livre).

pública da escravidão; e Nilma Lino Gomes (2005), em relação aos programas de cotas e ações afirmativas em universidades; oferecem um contraponto ao modelo euro-estadunidense, enfatizando contextos coloniais e pós-coloniais próprios da região.

Esses três eixos teóricos apoiam a compreensão do daltonismo formal como fenômeno jurídico-político que envolve: (a) o silenciamento de narrativas subalternas; (b) a limitação de mecanismos de participação; (c) a negação de reparações simbólicas e materiais.

4 Sob Eixos: “Democracia e Participação”, “Memória e História” e “Reparação”

No Eixo “Democracia e Participação”, a ideologia “daltônica” impacta a participação política e a efetividade dos direitos democráticos em três sub-regiões das Américas.

Nos Estados Unidos da América (EUA), a legislação e jurisprudência de neutralidade racial – como o *Civil Rights Act* de 1964 e de decisões da Suprema Corte dos EUA (*Regents of the University of California v. Bakke*; *Parents Involved in Community Schools v. Seattle School District No. 1*) revelam sua influência na lógica da *color-blindness* (U.S. Supreme Court, 1978; 2007), mantendo-se a controvérsia sobre cotas. Embora a decisão no Caso *Bakke* (1978) tenha permitido cotas universitárias, vetou-se sua extensão a outras esferas, reforçando a neutralidade formal (Gomes; Medeiros; Wedderburn; 2005).

No Canadá, a política de multiculturalismo *versus* a *color-blindness* apontam as contradições entre políticas oficiais de reconhecimento e discurso de neutralidade que minimiza demandas de povos indígenas (Gomes; Medeiros; Wedderburn; 2005; Souza, 1997). Se por um lado é exaltado o multiculturalismo; de outro, as leis de identificação eleitoral sem critério diferencial têm excluído indígenas em regiões rurais (Gomes; Medeiros; Wedderburn; 2005; Souza, 1997). Quanto aos impactos práticos, verificam-se barreiras institucionais à representatividade de afrodescendentes e indígenas, inclusive por meio de leis de identificação eleitoral e financiamento de campanhas (Almeida; Souto, 2023; Almeida, 2025; Lopes et al., 2023). Relativamente a iniciativas compensatórias, as ações afirmativas nos EUA e reconhecimento jurídico de povos indígenas no Canadá, avaliando seus limites diante do discurso daltônico (Gomes; Medeiros; Wedderburn; 2005; Souza, 1997).

Já no México e na Argentina, tem-se narrativas oficiais de indigenismo estatal e o mito do branqueamento, revelando-se como discursos que se alinham ao paradigma daltônico (Wedderburn, 2005). O indigenismo estatal no México reduziu direitos a meras manifestações culturais; na Argentina, o “mito do branqueamento” abafou debates sobre reparação a afro-argentinos. Em contraponto, a Constituição do México de 1917¹ trouxe o reconhecimento de direitos indígenas, bem como a Constituição Argentina de 1995², veda o silenciamento de direitos afrodescendentes (Wedderburn; Zegarra; 2005). No tocante às práticas políticas, a ausência de cotas étnico-raciais estruturadas, falta de financiamento específico e entraves à participação parlamentar e eleitoral de grupos racializados são objetos de constantes críticas sociais e acadêmicas (Wedderburn; Zegarra; 2005).

No Brasil, estudos e pesquisas destacam a “democracia racial” do legado do discurso de Gilberto Freyre (1933) e a persistência de narrativas “daltônicas” na Constituição e em debates legislativos (Gomes; Lino Gomes; Martins; Medeiros; Vieira Júnior; 2005; Souza, 1997). Entre as políticas afirmativas, destacam-se a Lei nº 12.711 de 2012, a “Lei de Cotas nas universidades federais” (Brasil, 2012); o Projeto de Lei (PL) nº 8350 de 2017 e seus apensos, em tramite na Câmara dos Deputados, de autoria do Senador João Capiberibe (PSB/AP), sobre cotas partidárias para candidaturas negras (Brasil, 2017); decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) quanto a financiamento de campanhas e reserva de vagas para pessoas negras, mulheres e transgêneros (Almeida, 2021; 2025; Almeida; Souto, 2023; Lopes et al., 2023; Souto; Almeida, 2025; TSE, 2024; 2025a). Em relação a impactos e desafios, tem-se o crescimento da representatividade de grupos marginalizados em contraposição às resistências institucionais e narrativas “daltônicas” no Judiciário e no Legislativo (Almeida, 2021; 2025; Almeida; Souto, 2023; Lopes et al., 2023; Souto; Almeida, 2025). Para Bonilla-Silva (2018), apesar dos dispositivos legais e constitucionais, bem como decisões judiciais e políticas públicas emblemáticas, quanto aos efeitos práticos sobre a participação de grupos marginalizados, observa-se manifestações do discurso “daltônico” em diferentes países das Américas.

No Eixo “Memória e História”, a “sociedade daltônica” promove o silenciamento e a reinterpretação seletiva de memórias históricas, consolidando narrativas oficiais que marginalizam experiências de violência, escravidão e resistência. Mediante o silenciamento institucional (Cruz, 2018), verifica-se a análise de comissões de verdade e políticas educacionais que minimizam

1 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857* (Gobierno de México, 1917).

2 *Constitución de la Nación Argentina, Ley no. 24.430, 1995* (Argentina, 1995).

o ensino de histórias afrodescendentes e indígenas, cujos relatórios oficiais frequentemente sofrem tentativas de reescrita pelos discursos de neutralidade racial.

A gestão da memória institucional, sob o prisma “daltônico”, tende a hierarquizar narrativas oficiais e a marginalizar relatos subalternos. Entre os exemplos, incluem-se a “Comissão Kerner” (1968), nos EUA, que diagnosticou violência racial, mas recomendações foram suavizadas para preservar a imagem de neutralidade estatal (Medeiros, 2005); e a Comissão Nacional da Verdade (2014), no Brasil, revelou torturas e censuras, mas enfrentou (e ainda enfrenta) tentativas de reinterpretação que minimizam dimensões raciais (Cruz, 2018; Souza, 2000). Em museus e currículos escolares, evita-se abordar a escravidão como sistema de exploração racial, optando-se por narrativas que exaltam “harmonia étnica”.

No tocante a narrativas concorrentes, de um lado, o confronto entre discursos oficiais – como o mito da “democracia racial” no Brasil (Freyre, 1933) e o multiculturalismo canadense (Souza, 1997) – e, de outro, memórias subalternas de comunidades afro-americanas, quilombolas e povos originários, por meio de historiografias críticas e relatos orais (Crenshaw et al., 1996; Fraser, 2003; Gomes; Medeiros; Wedderburn; 2005; Souza, 1997; Young, 1990). Ainda, sobre gestão de acervos públicos e currículos, estudo de políticas administrativas de arquivos, museus e educação formal ilustram o impacto do “daltonismo institucional” na seleção de conteúdos históricos, reforçando o apagamento de episódios de violências raciais (Crenshaw et al., 1996; Cruz, 2018). E, acerca dos impactos na justiça histórica (transicional), constata-se a falta de reconhecimento de memórias oficiais e como essa ausência legitima lacunas no aparato jurídico e administrativo, perpetuando a invisibilidade de violações e dificultando reivindicações de reparação (Cruz, 2018; Pereira, 2012).

Dessa forma, o apagamento institucional de memórias não apenas perpetua narrativas hegemônicas, mas também viabiliza a resistência à reparação simbólica e material. E, no âmbito da “Reparação” e seus desafios diante do discurso “daltônico”, a neutralidade racial formal impede processos de reparação simbólica, política e material nas Américas. Sobre a negação de reparação simbólica, vetos a monumentos, feriados e currículos que reconheçam violência racial são frequentemente assistidos nome meio social.

A neutralidade formal impede reconhecimento simbólico e material de vítimas de violências raciais: resistências à criação de memorial das vítimas da escravidão nos EUA (ONU, 2019); controvérsias sobre celebrações de dias nacionais em países latino-americanos (Veja, 2025); vetos a monumentos

e feriados de memória; programas de bolsas para estudantes indígenas no México foram cortados (Wedderburn; 2005); disputas judiciais atrasam a titulação de terras quilombolas no Brasil (Pereira; Oliveira, 2019).

Contrasta-se esse quadro com o *Civil Liberties Act* (1988), no qual os EUA indenizaram nipo-americanos internados em campos de concentração, embora o ato não se estenda a demandas afrodescendentes (Bell, 1973; Crenshaw, 1991). A ausência de políticas interseccionais reforça marginalizações de mulheres negras e populações transgênero (Souto; Almeida, 2025).

Quanto à obstrução de reparação política, estudos de políticas afirmativas e programas de ação afirmativa sofrem boicotes ou cortes de recursos (Crenshaw et al., 1996; Fraser, 2003; Gomes; Medeiros; Wedderburn; 2005; Souza, 1997; Young, 1990), como programas de bolsas para estudantes indígenas no México (Wedderburn, 2005) e políticas de cotas raciais no Brasil (Lino Gomes; Gomes; Martins; Medeiros; Vieira Júnior; Wedderburn; 2005). As barreiras à reparação material são notórias: dificuldades na implementação de indenizações ou titulação de terras quilombolas, restrições orçamentárias e morosidade administrativa; comparação com iniciativas de indenização nos EUA (*Civil Liberties Act* de 1988, para nipo-americanos) e na Argentina (reconhecimento tardio de comunidades afrodescendentes). Enquanto o *Civil Liberties Act* (1988) estabeleceu indenizações de até US\$ 20.000 a cada nipo-americano internado em campos de concentração, no Brasil, foi estabelecido o teto de R\$ 50.000 pago, em média, a quilombolas em ações de reparação (Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2025).

A importância de reconhecer gênero, classe e território ao conceber políticas reparatórias viabiliza a interseccionalidade na reparação (Crenshaw et al., 1996; Crenshaw, 1991). Pois, sem esse reconhecimento, reparações unidimensionais podem reforçar desigualdades internas (Crenshaw et al., 1996; Crenshaw, 1991), minando a justiça social e bloqueando a restauração de direitos de grupos historicamente oprimidos.

5 Considerações finais: comparação crítica e propostas

Observa-se nas Américas a manutenção de um ciclo em que silenciamentos históricos alimentam exclusões políticas e inviabilizam reparações. Não obstante avanços graduais via cortes e leis específicas, persistem mitos nacionais que obscurecem a compreensão das desigualdades raciais como problemas estruturais. Nesta seção, sintetizamos semelhanças e

diferenças no funcionamento do “daltonismo” jurídico-político nas Américas e exploramos as interações entre memória, participação e reparação.

Em todos os contextos, o discurso de neutralidade racial formaliza a invisibilidade das desigualdades, produzindo lacunas normativas que limitam a ação afirmativa e as políticas de reparação. Contudo, há diferenças regionais: enquanto nos EUA e Canadá há avanços pontuais via ações afirmativas e reconhecimento legal de povos indígenas; na América Latina, o modelo se expressa por meio de mitos nacionais (“democracia racial”, branqueamento, indigenismo institucional). No entanto, enquanto nos EUA a *affirmative action* de Harvard foi reafirmada pelo Suprema Corte em 2022 como instrumento constitucional (Ingizza, 2023); no México, a inédita proposta de cotas indígenas apresentada em 2021 sequer chegou a ser votada no Congresso, que se limitou até o momento em reconhecer constitucionalmente os povos indígenas e mexicanos negros (Jornal de Brasília, 2024). A ausência de reconhecimento histórico amplifica barreiras democráticas, que inviabilizam medidas de reparação. A exemplo disso, o silenciamento de memórias coloniais dificulta argumentações a favor de cotas e indenizações.

A “sociedade daltônica” atua como obstáculo central à efetividade dos direitos humanos no continente, criando um ciclo vicioso de silenciamento, exclusão e negação de reparação. O rompimento desse “ciclo” depende do reforço de políticas afirmativas transnacionais, mediante a criação de redes de cooperação legislativa e judicial, a fim de padronizar modelos eficazes de cotas e financiamento de campanhas políticas e de representação. Ainda, fortalecimento da memória institucional, com a implementação obrigatória de currículos escolares que incluam narrativas plurais e criação de comissões de verdade independentes, com ampla participação civil. Também, marcos reparatórios integrados: adoção de marcos normativos que reconheçam reparações simbólicas e materiais de forma articulada, considerando interseccionalidade e especificidades locais. De igual forma, aprimoramento do controle judicial, pelo estímulo ao controle de constitucionalidade de políticas de neutralidade racial, incentivando decisões que reconheçam a necessidade de diferenciação para garantir igualdade substantiva.

Propostas dessa natureza visam promover democracias mais inclusivas, memória justa e reparação efetiva, essenciais para a consolidação dos direitos humanos no Brasil e em outros países influentes das Américas.

Referências

ALMEIDA, Larissa de Moura Guerra. Igualdade das mulheres na política e sub-representação feminina. In: **Dicionário de Direitos Humanos [recurso eletrônico]** / José Luiz Quadros de Magalhães; Lucas de Alvarenga Gontijo; Bárbara Amelize Costa; Mariana Ferreira Bicalho (Orgs.) - Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2021, p. 277-284.

ALMEIDA, Larissa de Moura Guerra; SOUTO, Luana Mathias. Questões de gênero e a (in)eficácia da prestação jurisdicional eleitoral: retrocesso na efetivação das ações afirmativas de ampliação da representatividade de gênero na política. In: **Minorias visíveis** / organização Ana Luiza Novais Cabral, Álvaro Ricardo de Souza Cruz, Henrique Severgnini Horsth. – São Paulo: Editora Dialética, 2023, p. 353-383.

ALMEIDA, Larissa de Moura Guerra. Candidaturas femininas “laranjas”, anistia de partidos políticos e inaplicabilidade de recursos para a cota de gênero: impactos na representação feminina. In: **Diversidade e (in) dignidade [recurso eletrônico] : entre direitos, diferenças e desigualdades** / organizadores: Cristina Rezende Eliezer ... [et al.]. - Santo Ângelo: Metrics, 2025, v. 2, 545-561.

ARGENTINA. Honorable Congreso De La Nacion Argentina. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Ley N° 24.430 - Ordénase la publicación del texto oficial de la Constitución Nacional (sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994). Sancionada: Diciembre 15 de 1994. Promulgada: Enero 3 de 1995. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24430-804/texto>. Acesso em: 31 jul. 2025.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O Princípio de Subsidiariedade: Conceito e Evolução**. Forense, 2000.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Direito Processual Constitucional: Aspectos Contemporâneos**. Forense, 2006.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral do Federalismo**. Forense, 1986.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade Civil por Dano ao Meio Ambiente**. Fórum, 2016.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Direito Parlamentar: Discussões Contemporâneas**. Vorto, 2017.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira; Penna Amorim Pereira,

Bruno Cláudio. **Constitucionalismo em Tempos de Pandemia**. Fórum, 2020.

BELL, Derrick. **Race, Racism, and American Law**. 6. ed. Boston: Aspen Publishers, 2008 [1973].

BONILLA-SILVA, Eduardo. **Racismo sem racistas: O racismo da cegueira de cor e a persistência da desigualdade na América**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 8350 de 2017. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, para prever a destinação de recursos do Fundo Partidário para a promoção da participação política de afrodescendentes. **Atividade Legislativa**, Projetos de Lei e Outras Proposições, 22 ago. 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao/?idProposicao=2148739>. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 30 ago. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12711.htm. Acesso em: 31 jul. 2025.

CRENSHAW, Kimberlé. Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. **Stanford Law Review**, vol. 43, no. 6, 1991, pp. 1241-1299. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1229039>. Acesso em: 2 mai. 2025.

CRENSHAW, Kimberle; GOTANDA, Neil; PELLER, Gary; THOMAS, Kendall. **Critical Race Theory: The Key Writings that formed the movement**. New York: The New Press, 1996.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **Relatório Figueiredo: Genocídio Brasileiro**. São Paulo: Editora Lumen Juris, 2018.

DELGADO, Richard. **Narrative and Racial Justice**. New Orleans: Delgado Series, 2000. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1229039>. Acesso em: 2 mai. 2025

FRASER, Nancy. **Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange**. Verso, 2003.

FREYRE, Gilberto. **Casa-Grande & Senzala**. Global Editora, 1933.

GOBIERNO DE MÉXICO. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, 5 de febrero de 1917. Disponível em: <https://www>.

ordenjuridico.gob.mx/constitucion.php#gsc.tab=0. Acesso em: 31 jul. 2025.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. A Recepção do Instituto da Ação Afirmativa pelo Direito Constitucional Brasileiro. In: **Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas**. Sales Augusto dos Santos (Org.). – Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2005, p. 47-82. Disponível em: https://etnicoracial.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/acoes_afirm_combate_racismo_americas.pdf. Acesso em: 31 jul. 2025.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo 2022: pela primeira vez, desde 1991, a maior parte da população do Brasil se declara parda. **Agência IBGE Notícias**, Censo 2022, em 22 dez. 2023, atualizado em 26 jan. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38719-censo-2022-pela-primeira-vez-desde-1991-a-maior-parte-da-populacao-do-brasil-se-declara-parda>. Acesso em: 31 jul. 2025.

INESC [Instituto de Estudos Socioeconômicos]; COMMON DATA. **Perfil do Poder Eleições 2024: Análise de Candidaturas – Perfil Geral**. INESC, 2024. Disponível em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2024/08/perfil-das-candidaturas-eleicoes-2024.pdf?x12453>. Acesso em: 31 jul. 2025.

INGIZZA, Carolina. EUA: Suprema Corte determina fim das ações afirmativas em universidades - Com a decisão, as universidades americanas ficam proibidas de usar critérios raciais no processo de admissão. **Jota**, Diversidade, Justiça, 30 jun. 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/justica/eua-suprema-corte-determina-fim-das-acoes-afirmativas-em-universidades>. Acesso em: 31 jul. 2025.

JORNAL DE BRASÍLIA. Redação. Congresso do México aprova reconhecimento de povos indígenas e mexicanos negros - A proposta obteve o aval de todos os partidos no Senado durante uma sessão realizada na noite de terça-feira, após ter sido votada por deputados na semana passada. **Jornal de Brasília**, Mundo, 25 set. 2024. Disponível em: <https://jornaldebrasil.com.br/noticias/mundo/congresso-do-mexico-aprova-reconhecimento-de-povos-indigenas-e-mexicanos-negros/>. Acesso em: 31 jan. 2025.

LOPES, Júlia Helena Ribeiro Duque Estrada; GUERRA, Arthur Magno e Silva; ALMEIDA, Larissa de Moura Guerra. Acesso das mulheres aos cargos público-eletivos: teoria da justiça de Rawls aplicada aos desafios da participação e representatividade no Brasil. **Revista de Estudos Eleitorais**, v. 17, n. 1, jan./jul. 2023. Brasília: TSE, 2023, p. 116-160.

MARTINS, André Ricardo Nunes. Racismo e Imprensa: argumentação no discurso sobre as cotas para negros nas universidades. In: **Ações Afirmativas**

e Combate ao Racismo nas Américas. Sales Augusto dos Santos (Org.). Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2005, p. 179-206. Disponível em: https://etnicoracial.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/acoes_afirm_combate_racismo_americas.pdf. Acesso em: 31 jul. 2025.

MEDEIROS, Carlos Alberto. Ação Afirmativa no Brasil: um debate em curso. In: **Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas.** Sales Augusto dos Santos (Org.). Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2005, p. 121-139. Disponível em: https://etnicoracial.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/acoes_afirm_combate_racismo_americas.pdf. Acesso em: 31 jul. 2025.

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA. Corte IDH condena Brasil por violações a quilombolas no Maranhão - Foram constatadas violações aos direitos à propriedade coletiva, bem como às garantias e à proteção judiciais, em prejuízo das comunidades afrodescendentes. **Notícias**, Internacional, 13 mar. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2025/marco/corte-idh-condena-brasil-por-violacoes-a-quilombolas-no-maranhao>. Acesso em: 31 jul. 2025.

MUNANGA, Kabengele. **Rediscutindo a mestiçagem no Brasil: identidade nacional versus identidade negra.** Annablume, 1999.

ONU. Nações Unidas. ONU marca Dia Internacional em Memória das Vítimas da Escravidão. **ONU News**, Perspectiva Global Reportagens Humanas, Direitos Humanos, 25 mar. 2019. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/03/1665641>. Acesso em: 31 jul. 2025.

PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão: o autoritarismo e o Estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina.** São Paulo: Editora Paz & Terra, 2012.

PEREIRA, Camila da Silva; OLIVEIRA, Alexandra Maria de. A titulação coletiva de terras quilombolas e os conflitos por direitos territoriais no estado do Rio Grande do Norte, Brasil. **Ateliê Geográfico - Goiânia-GO**, v. 13, n. 1, abr./2019, p. 150-169. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/atelie/article/download/52604/33050/249990>. Acesso em: 31 jul. 2025.

PLAUT, Victoria C.; THOMAS, Kecia M.; HURD, Kyneshawau; ROMANO, Celina A. Do Color Blindness and Multiculturalism Remedy or Foster Discrimination and Racism? **Current Directions in Psychological Science**, 27(3), 200-206, 2018. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0963721418766068>. Acesso em: 31 jul. 2025.

HERNÁNDEZ, Tanya Katerí H. Subordinação racial no Brasil e na

América Latina: o papel do Estado, o Direito Costumeiro e a Nova Resposta dos Direitos Civis [online]. Trad. Arivaldo Santos de Souza; Luciana Carvalho Fonseca. Salvador: EDUFBA, 2017, 231 p. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/jr9nm/pdf/hernandez-9788523220150.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2025.

SIMÕES, Natália. Candidaturas negras enfrentam racismo, falta de financiamento e violência na disputa eleitoral. **Educação e Território Notícias**, Reportagem, 4 out. 2024. Disponível em: <https://educacaoeterritorio.org.br/reportagens/candidaturas-negras-enfrentam-racismo-falta-de-financiamento-e-violencia-na-disputa-eleitoral/>. Acesso em: 31 jul. 2025.

SOUTO, Gisleule Maria Menezes; ALMEIDA, Larissa de Moura Guerra. Cota de gênero, candidatura de pessoas trans e a (in)visibilidade de minorias: reflexões sobre a identidade social, subnotificação de dados e violência de gênero. **Boletim ABRADep** 14, janeiro/2025. Brasília: ABRADep, 2025, p. 5-27.

SOUZA, Jessé (Org.). **Multiculturalismo e Racismo. Uma Comparação Brasil - Estados Unidos**. Brasília: Paralelo 15, 1997.

SOUZA, Neusa Santos. **Diáspora africana e memória histórica no Brasil**. UFMG, 2000.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. Reserva de vaga por sexo. **Temas Selecionados TSE**, Atualizado em 14 nov. 2024. Disponível em: <https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/registro-de-candidato/reserva-de-vaga-por-sexo>. Acesso em: 31 jul. 2025.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. Financiamento de Campanha Eleitoral. **Temas Selecionados TSE**, Atualizado em 16 jan. 2025a. Disponível em: <https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/contas-de-campanha-eleitoral/recursos-financeiros/financiamento-de-campanha-eleitoral>. Acesso em: 31 jul. 2025.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. TSE divulga percentual de candidaturas femininas e de pessoas negras por partido político - Os valores percentuais foram calculados em cima de total de candidaturas dos pedidos coletivos e individuais. **Notícias TSE**, 20 ago. 2024, atualizado em 22 fev. 2025b. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Agosto/tse-divulga-percentual-de-candidaturas-femininas-e-de-pessoas-negras-por-partido-politico>. Acesso em: 31 jul. 2025.

U.S. SUPREME COURT. Regents of the Univ. of Cal. v. Bakke, 438 U.S. 265. **Justia**, U.S. Law, U.S. Case Law, U.S. Supreme Court, Volume 438,

1978. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/438/265/>. Acesso em: 31 jul. 2025.

U.S. SUPREME COURT. Parents Involved in Community Schools v. Seattle School Dist. No. 1, 551 U.S. 701 (2007). **Justia**, U.S. Law, U.S. Case Law, U.S. Supreme Court, Volume 551, 2007. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/551/701/>. Acesso em: 31 jul. 2025.

U.S. CENSUS BUREAU. **2020 Census Results**, Access Data, 2020. Disponível em: <https://www.census.gov/programs-surveys/decennial-census/decade/2020/2020-census-results.html>. Acesso em: 31 jan. 2025.

VEJA. Redação. Google remove datas comemorativas culturais do calendário em mudança polêmica - A alteração, que começou a ser implementada em meados de 2024, tornou-se notória no início deste ano. **Revista VEJA**, Tecnologia, 11 fev. 2025. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/tecnologia/google-remove-datas-comemorativas-culturais-do-calendario-em-mudanca-polemica/>. Acesso em: 31 jan. 2025.

VIEIRA JÚNIOR, Ronaldo Jorge A. Rumo ao Multiculturalismo: a adoção compulsória de ações afirmativas pelo Estado brasileiro como reparação dos danos atuais sofridos pela população negra. In: **Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas**. Sales Augusto dos Santos (Org.). – Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2005, p. 83-101. Disponível em: https://etnicoracial.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/acoes_afirm_combate_racismo_americas.pdf. Acesso em: 31 jul. 2025.

WEDDERBURN, Carlos Moore. Do Marco Histórico das Políticas Públicas de Ação Afirmativa. In: **Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas**. Sales Augusto dos Santos (Org.). – Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2005, p. 307-334. Disponível em: https://etnicoracial.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/acoes_afirm_combate_racismo_americas.pdf. Acesso em: 31 jul. 2025.

WERNECK, Jurema. Saúde da População Negra e Desafios Políticos. **Saúde & Sociedade**, vol. 17, no. 2, 2008.

YOUNG, Iris Marion. **Justice and the Politics of Difference**. Princeton University Press, 1990.

ZEGARRA, Mónica Carrillo. Ações Afirmativas e Afro-Descendentes na América Latina: análise de discursos, contra-discursos e estratégias. In: **Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas**. Sales Augusto dos Santos (Org.). – Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2005, p. 335-357. Disponível em: https://etnicoracial.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/acoes_afirm_combate_racismo_americas.pdf. Acesso em: 31 jul. 2025.

EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DE REFUGIADOS NO BRASIL: ENTRE O RECONHECIMENTO LEGAL E A REALIDADE SOCIAL

Mimon Peres Medeiros Neto¹

Bruna Kleinkauf Machado²

Natália Mascarenhas Simões Bentes³

1 Introdução

O deslocamento forçado de populações em decorrência de conflitos armados, perseguições políticas, crises ambientais e violações sistemáticas de direitos humanos tem alcançado níveis alarmantes no século XXI. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)

- 1 Mestrando em Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional (PPGD-CESUPA); Aluno especial de Mestrado em Direitos Humanos da Universidade Federal do Pará (PPGD-UFPA); Bacharel em direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA); Secretário-Geral da Comissão de Diversidade Sexual e de Gênero da OAB/PA; Secretário da Coord. Nacional de inclusão PCD da Aliança Nacional LGBTQUIA+; Pesquisador-Coordenador da Clínica de Propriedade Intelectual, Tradicionalidade, Territorialidade e Sociobioeconomia (CIPÓS); Pesquisador-Coordenador do Projeto de Pesquisa (CNPq): Políticas Públicas e ODS na Amazônia MinAmazônia (CESUPA); Membro do Projeto de Pesquisa (CNPq): Trabalho Decente (CESUPA); Projeto de Pesquisa (CNPq): Estrutura e Dinâmica do Estado Federal (USP); Membro do Projeto de Pesquisa (CNPq) Direito, Instituições e Políticas Públicas (CESUPA); Membro do Núcleo de Estudos em Gênero, Raça, Interseccionalidades e Direito (Raça, gênero e poder - NEGRIDI); Diretor da Liga Acadêmica de Direito do Trabalho (Demandas sociais por justiça e equidade nas relações de trabalho - LADTRA. E-mail: netoperesmedeiros@gmail.com
- 2 Mestre em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional (CESUPA). Pós-Graduada em Direito Penal e Criminologia (PUC/RS). Pós-Graduada em Direitos Humanos, Responsabilidade Social e Cidadania Global (PUC/RS). Bacharela em Direito pela Universidade Feevale. Advogada. Pesquisadora no projeto de pesquisa Direito, Instituições e Políticas Públicas (Dipp). Membro da Clínica de Direitos Humanos do CESUPA. E-mail: kleinkaufbru@gmail.com
- 3 Doutora em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal. Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Portugal. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará. Atualmente é Professora efetiva do Curso de Direito da Universidade Federal do Pará - UFPA. Assessora da Pró-reitora das Relações Internacionais da UFPA. Foi Professora da graduação e do Mestrado em Direito do Centro Universitário do Estado do Pará, Coordenadora da Clínica de Direitos Humanos do CESUPA e Coordenadora Adjunta do Curso de Direito do CESUPA. Membro do Grupo de pesquisa MinAmazônia - Políticas Públicas e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) na Amazônia. Foi Sócia-proprietária do escritório Simões Bentes Advocacia Internacional. E-mail: natalia.bentes@cesupa.br

estima que mais de 100 milhões de pessoas se encontram deslocadas em todo o mundo, em busca de proteção internacional. Nesse cenário, o Brasil figura como um dos países latino-americanos que assumiram compromissos relevantes com a causa humanitária, especialmente a partir da promulgação da Lei nº 9.474/1997, que instituiu o regime jurídico do refúgio no país.¹

Apesar de o Brasil dispor de um arcabouço normativo robusto e alinhado com os padrões internacionais, há uma lacuna significativa entre o reconhecimento legal e a realidade social vivida pelas pessoas refugiadas. A burocracia documental, as barreiras linguísticas, a ausência de políticas públicas estruturadas e a discriminação institucional representam desafios recorrentes à efetivação dos direitos fundamentais dessa população.

Diante disso, o presente artigo tem como objetivo geral investigar os obstáculos à efetivação dos direitos humanos dos refugiados no Brasil, com base na análise da legislação vigente, da jurisprudência nacional e das práticas institucionais adotadas. Busca-se compreender até que ponto o ordenamento jurídico brasileiro é capaz de assegurar os direitos sociais aos refugiados e quais são os fatores que comprometem sua aplicabilidade prática.

A relevância desta pesquisa está em seu potencial de contribuir para o aprimoramento das políticas públicas voltadas ao acolhimento e à integração de pessoas refugiadas no Brasil, bem como para a consolidação de uma abordagem crítica e fundamentada na dignidade da pessoa humana. Além disso, o estudo se propõe a dialogar com os marcos internacionais de direitos humanos e com as diretrizes da Agenda 2030 da ONU, ressaltando a necessidade de respostas institucionais mais justas, eficazes e inclusivas.

Tendo isso em vista, observa-se que este trabalho busca responder ao seguinte questionamento: Em que medida o reconhecimento legal dos direitos humanos das pessoas refugiadas no Brasil tem sido efetivamente traduzido em garantias práticas no âmbito das políticas públicas, da atuação institucional e da jurisprudência nacional?

Assim, tem-se como hipótese principal que apesar da existência de um arcabouço normativo nacional e internacional que assegura os direitos humanos das pessoas refugiadas no Brasil, a efetivação material desses direitos é sistematicamente comprometida por obstáculos estruturais, ausência ou ineficiência de políticas públicas integradas, deficiências institucionais e uma cultura jurídica ainda pouco sensível à realidade do refúgio.

1 BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 jul. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 19 maio 2025.

Para tanto, observa-se que a pesquisa trata de uma análise teórica, de natureza pura. Diante disso, o estudo foi construído a partir do método dedutivo de pesquisa, com a utilização de uma abordagem qualitativa de materiais históricos, sociológicos, jurídicos, legais e jurisprudenciais do direito pátrio e internacional que versem sobre a matéria de refúgio e direitos humanos. Consoante a isso, as fontes elencadas foram analisadas a partir do recurso metodológico de análise documental.

As contribuições deste trabalho concentram-se na identificação das falhas do sistema nacional de proteção aos refugiados, na sistematização de dados normativos e jurisprudenciais, e na formulação de propostas para a construção de uma política pública integrada e participativa.

Tem-se, portanto que esta pesquisa está dividida em 6 seções. Após esta introdução, será discutida a seção “Marco legal e normativo da proteção aos refugiados no Brasil”, a qual apresenta o arcabouço legal que fundamenta a proteção das pessoas refugiadas no Brasil, tanto em matéria Constitucional, quanto infraconstitucional e internacional. Posteriormente, na seção “Direitos sociais assegurados às pessoas refugiadas no Brasil” o foco recai sobre os direitos sociais formalmente assegurados aos refugiados – como saúde, educação e assistência social – e os dispositivos legais que determinam sua universalidade, demonstrando os fatores que causam barreiras à sua acessibilidade.

Em seguida, na seção “Obstáculos estruturais e institucionais à efetivação dos direitos dos refugiados no Brasil” aponta-se os obstáculos estruturais e institucionais que dificultam a integração social dos refugiados, como a burocratização documental, o racismo estrutural, a ausência de políticas públicas coordenadas e a precariedade no mercado de trabalho.

A seção “A jurisprudência brasileira sobre os direitos dos refugiados” por sua vez, trata de uma análise sobre a jurisprudência brasileira, explorando avanços importantes nos tribunais superiores, mas também inconsistências e interpretações restritivas nas instâncias inferiores, o que se demonstra como uma forma de majorar a vulnerabilidade jurídica dos refugiados.

Por fim, na seção “Propostas para uma política pública integrada de proteção a refugiados” trabalham-se formas de criar caminhos para uma política pública nacional de acolhimento e integração baseada na intersectorialidade, na participação social e na articulação entre os entes federativos. Nesse sentido, como resultado, a pesquisa aponta que há um descompasso entre o reconhecimento formal de direitos e sua realização prática, razão pela qual há uma urgência de uma abordagem estatal mais efetiva, estruturada e humanizada. Todavia, observa-se que, ao longo da análise, evita-se apresentar

conclusões antecipadas, concentrando-se na exposição crítica do problema e na fundamentação teórica da pesquisa.

2 Marco legal e normativo da proteção aos refugiados no Brasil

A proteção jurídica aos refugiados no Brasil encontra respaldo em uma robusta combinação de instrumentos internacionais, regionais e nacionais. Sua construção é resultado de um processo histórico marcado por transformações na compreensão do refúgio e por compromissos assumidos pelo país no campo dos direitos humanos. Este capítulo tem por objetivo apresentar esse arcabouço jurídico, ressaltando as normas que fundamentam o acolhimento e a proteção de pessoas refugiadas em território brasileiro.

Historicamente, a proteção aos refugiados surgiu como resposta às atrocidades da Segunda Guerra Mundial, resultando na criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) em 1950, e na subsequente adoção da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951. Esta convenção, ratificada pelo Brasil em 1960, representou um marco na definição do termo “refugiado” e dos direitos fundamentais a ele assegurados, tais como o princípio do *non-refoulement*, o acesso à documentação, ao trabalho, à saúde e à educação.¹

A Convenção de 1951, porém, trazia limitações temporais e geográficas, que foram superadas com o Protocolo de 1967, ao qual o Brasil aderiu em 1972. Esse instrumento retirou as restrições inicialmente impostas, conferindo caráter universal à proteção dos refugiados.² Além disso, a partir da década de 1980, o Brasil passou a adotar posturas mais proativas em relação à acolhida de refugiados, especialmente com a internalização dos princípios da Declaração de Cartagena, de 1984.

A Declaração de Cartagena expandiu o conceito de refugiado, incluindo pessoas que fugissem de seu país devido à violência generalizada, violação massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que comprometessem gravemente a ordem pública.³ Tal ampliação foi adotada pelo Brasil em sua

1 ACNUR. **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR; Ministério da Justiça, 2010.

2 TORRES, Maria Giovanna Brandão Balbino. **A proteção dos refugiados no Brasil: uma análise crítica sobre a falta de efetividade das políticas públicas**. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2022.

3 ONU. **Avanços e desafios da proteção aos refugiados no Brasil**. Brasília: Nações Unidas, 2014. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/08/Avancos-e-desafios-da-protecao-aos-refugiados-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 19 maio 2025.

legislação interna, tornando-se referência regional em matéria de proteção humanitária.⁴

O marco normativo mais importante no ordenamento jurídico brasileiro é a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, que define os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados. Essa legislação criou o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), responsável por analisar pedidos de refúgio e propor políticas públicas para integração local.⁵

A Lei nº 9.474/1997 consolidou o compromisso do Brasil com o regime internacional de proteção aos refugiados, incorporando, além das diretrizes da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, os avanços propostos pela Declaração de Cartagena. O texto legal estabelece garantias como o direito de não devolução, o direito à identidade e ao trabalho, e determina que os refugiados gozam dos mesmos direitos dos estrangeiros com residência legal no país.⁶

Além dessa legislação específica, a Constituição Federal de 1988 reforça, em seu artigo 4º, a prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais do Brasil e, em seu artigo 5º, garante a inviolabilidade dos direitos fundamentais a todos os residentes no território nacional, nacionais ou estrangeiros.⁷

Outro instrumento relevante é a Lei nº 13.445/2017, conhecida como Lei de Migração, que revogou o antigo Estatuto do Estrangeiro e passou a regular o ingresso e permanência de estrangeiros no Brasil com base nos princípios da dignidade da pessoa humana, da solidariedade e da não discriminação.⁸ Essa norma fortaleceu a proteção jurídica dos migrantes e refugiados, harmonizando o direito interno com os compromissos internacionais assumidos pelo país.⁹

4 BÓGUS, Lúcia Maria Machado; RODRIGUES, Viviane Moine. Os refugiados e as políticas de proteção e acolhimento no Brasil: história e perspectivas. **Dimensões – Revista de História da UFES**, v. 27, p. 101-114, 2011

5 BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 jul. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 19 maio 2025.

6 ANDRADE, José Henrique Fischel de; MARCOLINI, Adriana. A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados – breves comentários sobre suas principais características. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n. 1, p. 165-176, 2002.

7 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

8 BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 maio 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 19 maio 2025.

9 TORRES, Maria Giovanna Brandão Balbino. **A proteção dos refugiados no Brasil: uma análise crítica sobre a falta de efetividade das políticas públicas**. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2022.

Do ponto de vista regional, o Brasil é signatário de importantes documentos que influenciam sua política de refúgio, como a Declaração de San José (1994), o Plano de Ação do México (2004), a Declaração de Brasília (2010) e a Declaração de Princípios do MERCOSUL sobre Proteção Internacional de Refugiados (2012). Esses instrumentos reforçam o papel do Estado brasileiro na promoção de soluções duradouras para pessoas refugiadas, como a integração local, o reassentamento e o retorno voluntário.¹

Com relação à atuação institucional, destaca-se a importância do CONARE, criado pela Lei nº 9.474/1997, e composto por representantes de diversos ministérios e da sociedade civil. O órgão tem como funções principais decidir sobre os pedidos de refúgio e coordenar ações interministeriais para garantir os direitos das pessoas refugiadas.

A atuação do Brasil também é marcada por iniciativas específicas, como a “Operação Acolhida”, voltada para o atendimento emergencial de migrantes e refugiados venezuelanos em Roraima, e os programas de interiorização e inserção no mercado de trabalho.² Tais medidas têm buscado dar concretude às garantias previstas em lei, ainda que enfrentem limitações operacionais e desafios estruturais.

Portanto, observa-se que o marco legal brasileiro referente à proteção dos refugiados é abrangente e alinhado com os princípios internacionais de direitos humanos. Contudo, a efetividade desse marco jurídico depende de sua implementação prática, da atuação coordenada entre os entes federativos e da contínua vigilância da sociedade civil.

3 Direitos sociais assegurados às pessoas refugiadas no Brasil

O Brasil, ao ratificar a Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1967, comprometeu-se a garantir aos refugiados os mesmos direitos e deveres atribuídos aos nacionais, conforme estabelecido na Lei nº 9.474/1997 (Lei do Refúgio)³ e na Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração)⁴. Essas legislações asseguram o acesso a serviços públicos essenciais,

1 ONU. *Avanços e desafios da proteção aos refugiados no Brasil*. Brasília: Nações Unidas, 2014. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/08/Avancos-e-desafios-da-protecao-aos-refugiados-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 19 maio 2025.

2 LEONELLO, Gilberto; MOREIRA, Felipe Kern. Fluxos migratórios Venezuela-Brasil: medidas político-jurídicas brasileiras (2014-2021). *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 21, e2506, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6172202506>. Acesso em: 19 maio 2025.

3 BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 jul. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 19 maio 2025.

4 BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Diário Oficial

como saúde, educação e assistência social, promovendo a integração e a dignidade das pessoas refugiadas no território nacional.

3.1 Acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS)

O Sistema Único de Saúde (SUS) é um direito universal e gratuito garantido a todos os residentes no Brasil, independentemente de sua nacionalidade ou situação migratória. Refugiados e solicitantes de refúgio têm acesso igualitário aos serviços de saúde, incluindo atendimentos em unidades básicas, hospitais, clínicas e postos de saúde. Para utilizar o SUS, é necessário apresentar o CPF e o protocolo provisório ou o Registro Nacional Migratório (RNM), além de solicitar o Cartão Nacional de Saúde (Cartão SUS), que é gratuito e válido em todo o território nacional.⁵ Entretanto, desafios persistem, como barreiras linguísticas, falta de informações sobre os direitos e dificuldades no acesso a serviços especializados.

3.2 Direito à educação pública

A Constituição Federal de 1988 assegura o direito à educação a todos, sem discriminação.⁶ Refugiados e solicitantes de refúgio têm o direito de matricular seus filhos em escolas públicas, desde a educação infantil até o ensino médio, independentemente da apresentação de documentos escolares ou de identidade do país de origem. A ausência de documentação não deve ser impedimento para a matrícula, sendo possível a realização de avaliações para inserção no ano escolar adequado.⁷

Além disso, programas como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) oferecem oportunidades de capacitação profissional para refugiados, facilitando sua inserção no mercado de trabalho.⁸

da União, Brasília, DF, 25 maio 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm. Acesso em: 19 maio 2025.

5 ACNUR. **Cartilha para refugiados no Brasil**. Brasília: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2014. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/sites/br/files/2025-01/2014-cartilha-para-refugiados-no-brasil.pdf>. Acesso em: 19 maio 2025.

6 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

7 ACNUR. **Cartilha para refugiados no Brasil**. Brasília: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2014. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/sites/br/files/2025-01/2014-cartilha-para-refugiados-no-brasil.pdf>. Acesso em: 19 maio 2025.

8 ACNUR. **Cartilha para refugiados no Brasil**. Brasília: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2014. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/sites/br/files/2025-01/2014-cartilha-para-refugiados-no-brasil.pdf>. Acesso em: 19 maio 2025.

3.3 Acesso a programas de assistência social

Refugiados em situação de vulnerabilidade socioeconômica têm direito a acessar programas de assistência social, como o Bolsa Família. Para isso, é necessário estar inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), que pode ser realizado nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). O Bolsa Família visa garantir uma renda mínima às famílias em situação de pobreza, promovendo o acesso a direitos básicos como saúde, educação e alimentação.¹

Outros benefícios disponíveis incluem o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa Criança Feliz e o Aluguel Social, desde que atendidos os critérios específicos de cada programa. É fundamental que os refugiados sejam informados sobre seus direitos e orientados sobre os procedimentos para acesso a esses benefícios, papel que pode ser desempenhado por organizações da sociedade civil e órgãos públicos.²

4 Obstáculos estruturais e institucionais à efetivação dos direitos dos refugiados no Brasil

Apesar de o Brasil possuir um marco normativo consistente no que diz respeito à proteção das pessoas refugiadas, a realidade prática revela uma série de entraves que comprometem a efetividade desses direitos. A distância entre o reconhecimento jurídico e a concretização das garantias fundamentais expressa-se em múltiplos obstáculos de ordem estrutural, institucional, cultural e socioeconômica, afetando diretamente o processo de integração dos refugiados à sociedade brasileira.

Um dos principais desafios diz respeito à burocracia para obtenção de documentos. Embora a Lei nº 9.474/1997 assegure o direito à identidade civil e à documentação adequada³, na prática há demora na emissão de documentos como CPF, carteira de trabalho e registro nacional migratório,

1 BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Guia de orientação em direitos humanos para pessoas do Afeganistão no Brasil**. Brasília: MDHC, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/migrantes-refugiados-e-apatridas/publicacoes/guiadeorientacaoemdireitoshumanosparapessoasdoafeganistaonobrasil_fevmarco2024.pdf. Acesso em: 19 maio 2025.

2 ACNUR. **Cartilha para refugiados no Brasil**. Brasília: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2014. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/sites/br/files/2025-01/2014-cartilha-para-refugiados-no-brasil.pdf>. Acesso em: 19 maio 2025.

3 BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 jul. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm. Acesso em: 19 maio 2025.

o que compromete o acesso ao trabalho formal, à educação e aos serviços públicos.⁴

A dificuldade de reconhecimento de diplomas e qualificações profissionais é outro entrave significativo. Refugiados que possuem formação superior em seus países de origem frequentemente encontram barreiras para validar seus títulos no Brasil, em razão de processos caros, morosos e pouco acessíveis.⁵ Essa realidade limita as possibilidades de inserção profissional qualificada e reforça a precarização do trabalho.

A escassez de políticas públicas específicas e integradas voltadas à população refugiada agrava a exclusão social. Ainda que existam programas pontuais, como a Operação Acolhida para venezuelanos, falta um sistema nacional estruturado que articule as políticas de saúde, educação, habitação e trabalho em âmbito federal, estadual e municipal.⁶

Outro problema estrutural enfrentado pelos refugiados é a xenofobia e o racismo estrutural, que se manifestam tanto na esfera institucional quanto nas interações cotidianas. Muitos refugiados, especialmente africanos e haitianos, relatam episódios de discriminação racial, exclusão em espaços públicos e dificuldade de acesso a serviços em razão de sua origem.⁷

No campo da saúde, embora o SUS garanta acesso universal, há relatos recorrentes de barreiras linguísticas, ausência de mediação cultural e desinformação por parte dos profissionais quanto aos direitos dos refugiados, o que dificulta o atendimento adequado.⁸

No sistema educacional, o ingresso de crianças e adolescentes refugiados na escola pública é um direito assegurado, mas faltam políticas de apoio linguístico, pedagógico e psicossocial, o que prejudica o processo

4 TORRES, Maria Giovanna Brandão Balbino. *A proteção dos refugiados no Brasil: uma análise crítica sobre a falta de efetividade das políticas públicas*. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2022.

5 BÓGUS, Lúcia Maria Machado; RODRIGUES, Viviane Mozzine. Os refugiados e as políticas de proteção e acolhimento no Brasil: história e perspectivas. **Dimensões – Revista de História da UFES**, v. 27, p. 101-114, 2011

6 LEONELLO, Gilberto; MOREIRA, Felipe Kern. Fluxos migratórios Venezuela-Brasil: medidas político-jurídicas brasileiras (2014-2021). **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 21, e2506, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6172202506>. Acesso em: 19 maio 2025.

7 ONU. *Avanços e desafios da proteção aos refugiados no Brasil*. Brasília: Nações Unidas, 2014. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/08/Avancos-e-desafios-da-protecao-aos-refugiados-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 19 maio 2025.

8 TORRES, Maria Giovanna Brandão Balbino. *A proteção dos refugiados no Brasil: uma análise crítica sobre a falta de efetividade das políticas públicas*. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2022.

de aprendizagem e adaptação. A ausência de capacitação dos docentes e a carência de material bilíngue também limitam a inclusão efetiva.¹

O mercado de trabalho representa um dos maiores desafios à integração dos refugiados. A informalidade é predominante, com ocupações precárias, salários baixos e alta rotatividade. A falta de acesso a redes de apoio e informações sobre direitos trabalhistas contribui para a vulnerabilidade dessa população, tornando-os suscetíveis à exploração e à violência institucional.²

O funcionamento do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), embora relevante, ainda enfrenta limitações operacionais. O número de solicitações de refúgio tem aumentado de forma exponencial nos últimos anos, sem que haja correspondente ampliação dos recursos humanos e logísticos do Comitê. Isso acarreta demora excessiva na tramitação dos processos de refúgio, muitas vezes ultrapassando dois anos, deixando os solicitantes em situação de insegurança jurídica.³

Além disso, a ausência de uma base nacional unificada de dados sobre os refugiados dificulta o planejamento de políticas públicas eficazes. Falta interoperabilidade entre os sistemas dos órgãos federais, estaduais e municipais, o que fragmenta a atuação governamental.⁴

As organizações da sociedade civil, como a Cáritas e o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), desempenham papel essencial na proteção e acolhimento de refugiados. Contudo, a dependência dessas entidades para garantir direitos básicos evidencia a insuficiência do Estado em cumprir seu papel institucional de forma plena.⁵

A articulação entre os entes federativos também é limitada. Estados e municípios, muitas vezes, não dispõem de recursos ou conhecimento técnico para lidar com demandas específicas da população refugiada, o que resulta em

-
- 1 BÓGUS, Lúcia Maria Machado; RODRIGUES, Viviane Mozine. Os refugiados e as políticas de proteção e acolhimento no Brasil: história e perspectivas. **Dimensões – Revista de História da UFES**, v. 27, p. 101-114, 2011
 - 2 ACNUR. **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR; Ministério da Justiça, 2010.
 - 3 ONU. **Avanços e desafios da proteção aos refugiados no Brasil**. Brasília: Nações Unidas, 2014. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/08/Avancos-e-desafios-da-protecao-aos-refugiados-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 19 maio 2025.
 - 4 LEONELLO, Gilberto; MOREIRA, Felipe Kern. Fluxos migratórios Venezuela-Brasil: medidas político-jurídicas brasileiras (2014-2021). **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 21, e2506, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6172202506>. Acesso em: 19 maio 2025.
 - 5 TORRES, Maria Giovanna Brandão Balbino. **A proteção dos refugiados no Brasil: uma análise crítica sobre a falta de efetividade das políticas públicas**. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2022.

ações pontuais e descoordenadas. A ausência de capacitação continuada para servidores públicos agrava esse cenário.⁶

Em relação ao acesso à justiça, o desconhecimento dos mecanismos legais por parte dos refugiados, aliado à barreira linguística e à carência de defensores públicos capacitados, impede o exercício pleno da cidadania e da defesa de seus direitos em casos de violações.⁷

É importante destacar que os entraves institucionais não afetam todos os grupos da mesma maneira. Mulheres refugiadas, por exemplo, enfrentam múltiplas vulnerabilidades, que envolvem violência de gênero, exploração sexual e dificuldades adicionais de inserção no mercado de trabalho.⁸

Os obstáculos estruturais e institucionais aqui apresentados demonstram que, embora o Brasil tenha um marco jurídico avançado, a efetivação dos direitos dos refugiados depende da superação de gargalos históricos na gestão pública e da implementação de políticas públicas abrangentes e contínuas.

Nesse contexto, torna-se urgente construir uma política nacional de integração de refugiados, com diretrizes claras, orçamento definido e instâncias de controle social, a fim de garantir que os direitos assegurados em lei não permaneçam como promessas formais, mas se convertam em práticas reais de acolhimento e dignidade.

5 A jurisprudência brasileira sobre os direitos dos refugiados

A análise da jurisprudência brasileira evidencia um panorama complexo e, por vezes, contraditório no que se refere à efetividade dos direitos fundamentais das pessoas refugiadas. As decisões judiciais demonstram oscilações interpretativas quanto à aplicabilidade das garantias previstas na Constituição Federal, na Lei nº 9.474/1997 e nos tratados internacionais de que o Brasil é signatário.

Nos tribunais superiores, especialmente no Supremo Tribunal Federal (STF) e no Superior Tribunal de Justiça (STJ), é possível identificar uma tendência mais progressista e protetiva. Tais cortes têm reafirmado a

6 ONU. *Avanços e desafios da proteção aos refugiados no Brasil*. Brasília: Nações Unidas, 2014. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/08/Avancos-e-desafios-da-protecao-aos-refugiados-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 19 maio 2025.

7 BÓGUS, Lúcia Maria Machado; RODRIGUES, Viviane Mozine. Os refugiados e as políticas de proteção e acolhimento no Brasil: história e perspectivas. *Dimensões – Revista de História da UFES*, v. 27, p. 101-114, 2011

8 ONU. *Avanços e desafios da proteção aos refugiados no Brasil*. Brasília: Nações Unidas, 2014. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/08/Avancos-e-desafios-da-protecao-aos-refugiados-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 19 maio 2025.

centralidade do princípio da dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III) e do princípio da não devolução (non-refoulement), previsto na Convenção de 1951, como fundamentos essenciais para a preservação dos direitos das pessoas refugiadas.

O STF, por exemplo, em julgamentos que envolveram a possibilidade de extradição ou deportação de estrangeiros, firmou o entendimento de que o Brasil não pode devolver a pessoa a país onde sua integridade física ou psíquica esteja sob risco iminente. Tal posição foi reiterada na ADI 3510, quando o Tribunal reconheceu que o princípio do non-refoulement constitui uma norma de jus cogens no direito internacional dos direitos humanos.¹

O STJ também tem contribuído para o avanço da jurisprudência em favor dos refugiados, como se observa em decisões que garantem o direito à permanência no território nacional mesmo quando o processo de reconhecimento da condição de refugiado ainda está pendente de decisão definitiva. Em diversos acórdãos, o STJ tem afastado ordens de deportação com base na proteção humanitária e na dignidade da pessoa.²

Entretanto, nas instâncias inferiores da justiça federal e estadual, é recorrente a adoção de interpretações restritivas, que limitam o exercício pleno de direitos fundamentais. Em muitos casos, são negados pedidos relacionados à moradia social, matrícula em instituições educacionais, acesso a benefícios assistenciais e serviços de saúde, sob a justificativa de ausência de documentação definitiva ou regularização migratória formal.

Tais decisões evidenciam uma tensão entre o reconhecimento formal de direitos e sua materialização, especialmente diante da ausência de uma cultura jurídica consolidada de proteção aos refugiados no âmbito das varas de primeira instância e nos órgãos administrativos vinculados à política migratória.³

A jurisprudência também revela desafios quanto à interpretação da Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração), especialmente no que tange ao seu artigo 4º, que prevê a igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros.

⁴ Juízes de primeira instância, por vezes, relativizam tal dispositivo com

1 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3510/DF**. Rel. Min. Ayres Britto. DJE 12 fev. 2010.

2 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 118.706/SP**. Rel. Min. Jorge Mussi. DJE 18 nov. 2019.

3 TORRES, Maria Giovanna Brandão Balbino. *A proteção dos refugiados no Brasil: uma análise crítica sobre a falta de efetividade das políticas públicas*. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2022.

4 BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 maio 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 19 maio 2025.

base em argumentos de escassez orçamentária ou de reserva do possível, desconsiderando a jurisprudência constitucional consolidada sobre o mínimo existencial⁵.

Há ainda uma carência de decisões que abordem os direitos culturais e à identidade dos refugiados, como o reconhecimento das línguas, religiões e práticas tradicionais das comunidades acolhidas, o que indica a necessidade de um olhar mais sensível e pluralista do Poder Judiciário.

Por outro lado, decisões favoráveis também têm sido proferidas por tribunais regionais federais que reconhecem a interdependência entre o direito ao refúgio e os direitos sociais. Em ações que envolvem o direito à saúde, por exemplo, é frequente o deferimento de liminares para garantir acesso imediato a tratamentos de urgência, mesmo sem a apresentação de documentos oficiais, em conformidade com o princípio da universalidade do SUS.

Importante mencionar que o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União desempenham papel essencial na judicialização de demandas que envolvem violações de direitos de refugiados, contribuindo para a construção de precedentes jurisprudenciais que reforçam a obrigação do Estado brasileiro em garantir proteção efetiva.

Nesse sentido, observa-se que o papel do Judiciário, especialmente nas cortes superiores, é fundamental para preencher as lacunas da atuação administrativa e assegurar a coerência entre os compromissos internacionais do Brasil e a proteção concreta dos direitos humanos em território nacional.

Contudo, para que haja uma jurisprudência consistente e abrangente, é imprescindível capacitar magistrados, membros do Ministério Público e defensores públicos sobre o regime jurídico aplicável aos refugiados, incorporando a perspectiva interseccional e o enfoque nos direitos humanos como padrão hermenêutico.

Portanto, a análise da jurisprudência brasileira indica avanços relevantes em instâncias superiores, mas também revela fragilidades estruturais nos julgamentos de primeira instância, reiterando a importância de políticas públicas judiciais e ações formativas para garantir a uniformidade e efetividade dos direitos das pessoas refugiadas no Brasil.

5 BÓGUS, Lúcia Maria Machado; RODRIGUES, Viviane Mozine. Os refugiados e as políticas de proteção e acolhimento no Brasil: história e perspectivas. **Dimensões – Revista de História da UFES**, v. 27, p. 101-114, 2011

6 Propostas para uma política pública integrada de proteção a refugiados

Diante dos desafios estruturais, normativos e jurisprudenciais expostos nos capítulos anteriores, torna-se imperiosa a construção de uma política pública integrada, intersetorial e participativa para garantir a efetividade dos direitos humanos das pessoas refugiadas no Brasil. Tal política deve articular os entes federativos, a sociedade civil organizada, os organismos internacionais e os próprios refugiados como sujeitos ativos do processo.

Em primeiro lugar, é essencial a institucionalização de uma Política Nacional de Refúgio e Migração Humanitária, com diretrizes claras, orçamento próprio e instâncias de monitoramento. Essa política deve ser regulamentada por meio de decreto presidencial e articulada a um Plano Nacional de Acolhimento e Integração, com metas e indicadores mensuráveis.¹

A criação de Centros de Referência para Refugiados e Migrantes em grandes centros urbanos, sob responsabilidade compartilhada entre União, estados e municípios, pode oferecer acolhimento inicial, apoio psicossocial, mediação cultural, ensino de português, capacitação profissional e orientação jurídica.²

No âmbito da documentação e regularização migratória, é necessário simplificar os processos de emissão de documentos e ampliar os mutirões interinstitucionais para o atendimento descentralizado em regiões de maior concentração populacional. A informatização do sistema e a interoperabilidade entre plataformas federais e estaduais são igualmente fundamentais.³

Para o acesso à educação, propõe-se a ampliação de programas de acolhimento escolar com foco bilíngue, formação continuada de professores sobre diversidade cultural e a implementação de políticas de permanência escolar. Além disso, é crucial criar mecanismos de validação e revalidação simplificada de diplomas estrangeiros, com base em critérios de razoabilidade e compatibilidade curricular.⁴

1 ONU. *Avanços e desafios da proteção aos refugiados no Brasil*. Brasília: Nações Unidas, 2014. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/08/Avancos-e-desafios-da-protecao-aos-refugiados-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 19 maio 2025.

2 LEONELLO, Gilberto; MOREIRA, Felipe Kern. Fluxos migratórios Venezuela-Brasil: medidas político-jurídicas brasileiras (2014-2021). *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 21, e2506, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6172202506>. Acesso em: 19 maio 2025.

3 ACNUR. *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Brasília: ACNUR; Ministério da Justiça, 2010.

4 TORRES, Maria Giovanna Brandão Balbino. *A proteção dos refugiados no Brasil: uma análise crítica sobre a falta de efetividade das políticas públicas*. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2022.

Na área de saúde, os protocolos do SUS devem prever fluxos específicos para o atendimento de refugiados, com apoio de intérpretes e mediadores culturais. A inserção dessa temática nos cursos de graduação em medicina, enfermagem e serviço social também deve ser incentivada.⁵

Quanto ao mercado de trabalho, recomenda-se a criação de cotas em programas de qualificação profissional e inclusão em políticas públicas de emprego, com ênfase na economia solidária, no empreendedorismo imigrante e na formalização do trabalho. Parcerias com o setor privado, mediadas por órgãos públicos e o ACNUR, podem ampliar as oportunidades.⁶

Na dimensão da moradia, é necessário incluir os refugiados como público prioritário nas políticas habitacionais, assegurando-lhes o acesso a programas como o “Minha Casa, Minha Vida” e iniciativas municipais de aluguel social. Convênios entre prefeituras e instituições de acolhida podem oferecer soluções emergenciais e de médio prazo.⁷

A capacitação de agentes públicos em todas as esferas e áreas (educação, saúde, assistência social, segurança pública e justiça) é elemento indispensável para a efetividade da política integrada. Cursos presenciais e a distância, com certificação oficial, devem ser incorporados à formação continuada dos servidores.

A participação social deve ser garantida por meio de Conselhos Municipais e Estaduais de Migração e Refúgio, com representação paritária e poder deliberativo. Esses espaços precisam ser valorizados como instâncias legítimas de escuta e construção colaborativa.⁸

Por fim, a transversalidade da política pública exige a interligação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, especialmente aqueles ligados à erradicação da pobreza, redução das desigualdades, saúde, educação de qualidade e paz e justiça institucional. A atuação do Brasil nesse campo também deve considerar os compromissos

5 BÓGUS, Lúcia Maria Machado; RODRIGUES, Viviane Moine. Os refugiados e as políticas de proteção e acolhimento no Brasil: história e perspectivas. **Dimensões – Revista de História da UFES**, v. 27, p. 101-114, 2011

6 ONU. *Avanços e desafios da proteção aos refugiados no Brasil*. Brasília: Nações Unidas, 2014. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/08/Avancos-e-desafios-da-protecao-aos-refugiados-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 19 maio 2025.

7 TORRES, Maria Giovanna Brandão Balbino. *A proteção dos refugiados no Brasil: uma análise crítica sobre a falta de efetividade das políticas públicas*. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2022.

8 ONU. *Avanços e desafios da proteção aos refugiados no Brasil*. Brasília: Nações Unidas, 2014. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/08/Avancos-e-desafios-da-protecao-aos-refugiados-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 19 maio 2025.

assumidos em âmbito internacional, como o Pacto Global sobre Refugiados (2018).

Assim, a efetividade dos direitos das pessoas refugiadas dependerá da capacidade do Estado brasileiro de formular e implementar uma política integrada que vá além do acolhimento inicial, promovendo a cidadania plena e a dignidade humana como pilares do refúgio no Brasil.

7 Considerações finais

A análise desenvolvida ao longo deste artigo permite concluir que, embora o Brasil possua uma legislação de proteção aos refugiados considerada exemplar no contexto latino-americano, persistem desafios significativos quanto à sua efetividade. O distanciamento entre o reconhecimento formal dos direitos e sua concretização prática revela um cenário de vulnerabilidade estrutural, marcado por barreiras burocráticas, falta de articulação institucional e escassez de políticas públicas específicas.

O objetivo proposto foi atingido, na medida em que se identificaram os principais entraves normativos, institucionais e culturais à efetivação dos direitos humanos das pessoas refugiadas no Brasil. A pesquisa demonstrou que o acesso à saúde, à educação, ao trabalho e à assistência social, embora garantido em norma, é comprometido por falhas na implementação das políticas públicas e pela insuficiente capacitação dos agentes estatais.

A jurisprudência dos tribunais superiores tem atuado como importante instrumento de proteção, especialmente ao reafirmar o princípio da não devolução e a dignidade da pessoa humana. Contudo, decisões das instâncias inferiores ainda oscilam entre avanços pontuais e resistências estruturais, exigindo maior uniformidade interpretativa e sensibilidade social por parte do Judiciário.

Entre as limitações do estudo, destaca-se a ausência de dados empíricos atualizados e relatos diretos de refugiados, o que impossibilitou uma abordagem etnográfica ou sociológica mais aprofundada. A complexidade da temática também demanda estudos interdisciplinares, que integrem aspectos antropológicos, econômicos e culturais.

Recomenda-se, portanto, a ampliação da pesquisa por meio de análises empíricas junto a instituições que atuam diretamente com refugiados, como a Cáritas, o IMDH e a Missão Paz. Sugere-se, ainda, o desenvolvimento de estudos comparados entre diferentes estados brasileiros e países da América Latina, com vistas a identificar boas práticas e modelos alternativos de acolhimento.

A superação das deficiências apontadas requer um esforço conjunto entre os poderes públicos, a sociedade civil e os organismos internacionais, em um pacto de solidariedade e justiça social. Somente com a efetiva implementação de uma política nacional de integração será possível assegurar que os direitos garantidos em lei se tornem realidade concreta para aqueles que buscam proteção no território brasileiro.

Referências

ACNUR. **Cartilha para refugiados no Brasil**. Brasília: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2014. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/sites/br/files/2025-01/2014-cartilha-para-refugiados-no-brasil.pdf>. Acesso em: 19 maio 2025.

ACNUR. **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR; Ministério da Justiça, 2010.

ANDRADE, José Henrique Fischel de; MARCOLINI, Adriana. A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados – breves comentários sobre suas principais características. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 45, n. 1, p. 165–176, 2002.

BÓGUS, Lúcia Maria Machado; RODRIGUES, Viviane Mozione. Os refugiados e as políticas de proteção e acolhimento no Brasil: história e perspectivas. **Dimensões – Revista de História da UFES**, v. 27, p. 101–114, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 maio 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 jul. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Guia de orientação em direitos humanos para pessoas do Afeganistão no Brasil**. Brasília: MDHC, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/migrantes-refugiados-e-apatridas/publicacoes/>

guiadeorientacaoemdireitoshumanosparapessoasdoafeganistaonobrasil_fevmarco2024.pdf. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 118.706/SP**. Rel. Min. Jorge Mussi. DJE 18 nov. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3510/DF**. Rel. Min. Ayres Britto. DJE 12 fev. 2010.

LEONELLO, Gilberto; MOREIRA, Felipe Kern. Fluxos migratórios Venezuela-Brasil: medidas político-jurídicas brasileiras (2014-2021). **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 21, e2506, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6172202506>. Acesso em: 19 maio 2025.

ONU. *Avanços e desafios da proteção aos refugiados no Brasil*. Brasília: Nações Unidas, 2014. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/08/Avancos-e-desafios-da-protecao-aos-refugiados-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 19 maio 2025.

TORRES, Maria Giovanna Brandão Balbino. *A proteção dos refugiados no Brasil: uma análise crítica sobre a falta de efetividade das políticas públicas*. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2022.

DO SER SEM ALMA AO SUJEITO DE DIREITOS: O RECONHECIMENTO DO DIREITO FUNDAMENTAL À AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS

Bruna Kleinkauf Machado¹

Natalia Mascarenhas Simões Bentes²

Williana Ratsunne Da Silva Shirasu³

1 Introdução

O direito à autodeterminação dos povos indígenas representa uma das mais relevantes conquistas do constitucionalismo contemporâneo brasileiro, especialmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Trata-se de um direito fundamental que não se restringe à dimensão territorial, mas abrange a autonomia política, a preservação cultural, o reconhecimento identitário e a possibilidade de organização social conforme valores próprios. A consolidação desse direito decorre de um longo processo histórico marcado por conflitos, resistências e sucessivas tentativas de assimilação forçada. Assim, a compreensão da autodeterminação exige uma análise que ultrapasse a literalidade normativa e considere sua formação histórica e política.

-
- 1 Mestre em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional (CESUPA). Pós-Graduada em Direito Penal e Criminologia (PUC/RS). Pós-Graduada em Direitos Humanos, Responsabilidade Social e Cidadania Global (PUC/RS). Bacharela em Direito pela Universidade Feevale. Advogada. Pesquisadora no projeto de pesquisa Direito, Instituições e Políticas Públicas (Dipp). Membro da Clínica de Direitos Humanos do CESUPA.
 - 2 Doutora em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal. Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Portugal. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará. Atualmente é Professora efetiva do Curso de Direito da Universidade Federal do Pará - UFPA. Assessora da Pro-Reitora das Relações Internacionais da UFPA. Foi Professora da graduação e do Mestrado em Direito do Centro Universitário do Estado do Pará, Coordenadora da Clínica de Direitos Humanos do CESUPA e Coordenadora Adjunta do Curso de Direito do CESUPA. Membro do Grupo de pesquisa MinAmazônia - Políticas Públicas e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) na Amazônia. Foi Sócia-proprietária do escritório Simões Bentes Advocacia Internacional
 - 3 Doutoranda em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-Graduação em Direito no Centro Universitário do Estado do Pará (PPGD-CESUPA).

Ao longo da história do Brasil, os direitos indígenas foram frequentemente subordinados a projetos econômicos e ideológicos dominantes, que priorizavam a expansão territorial, a exploração de recursos naturais e a homogeneização cultural. O direito indigenista brasileiro, sobretudo até o final do século XX, estruturou-se sob uma perspectiva tutelar e integracionista, segundo a qual o indígena era concebido como sujeito em transição para a civilização nacional. Essa lógica comprometeu o reconhecimento da diversidade étnica e cultural, produzindo impactos estruturais que ainda reverberam na contemporaneidade.

Nesse contexto, torna-se fundamental questionar de que maneira a análise histórica da construção dos direitos indígenas pode contribuir para enfrentar os desafios atuais relacionados à efetivação da autodeterminação. A resposta a essa indagação demanda a reconstrução crítica dos marcos legislativos e constitucionais que moldaram a política indigenista brasileira. Não se trata apenas de identificar avanços normativos, mas de compreender as permanências estruturais que dificultam a concretização dos direitos reconhecidos formalmente.

O presente estudo tem como objetivo examinar a evolução histórica do direito indígena e do direito indigenista no Brasil, destacando as tensões entre tutela e autonomia ao longo dos diferentes períodos políticos. Busca-se demonstrar que a Constituição de 1988 representa uma ruptura paradigmática com o modelo integracionista anterior, ao reconhecer os povos indígenas como sujeitos de direitos originários. Todavia, sustenta-se que o reconhecimento constitucional, por si só, não elimina os entraves históricos à efetivação da autodeterminação.

A metodologia adotada consiste em revisão bibliográfica e análise normativa sob perspectiva qualitativa e histórica. A abordagem é interdisciplinar, dialogando com a doutrina jurídica, a historiografia e os estudos antropológicos. Parte-se da premissa de que a autodeterminação indígena constitui elemento essencial para a consolidação de uma democracia plural e multicultural, razão pela qual sua análise deve ser feita com profundidade teórica e sensibilidade histórica.

2 Direito indígena e direito indigenista: distinção conceitual

A distinção entre direito indígena e direito indigenista é essencial para compreender a complexidade do pluralismo jurídico no Brasil. O direito indígena refere-se ao conjunto de normas, princípios e práticas construídos internamente pelas próprias comunidades originárias, com base em seus

costumes, tradições, sistemas de autoridade e formas próprias de resolução de conflitos. Trata-se de um sistema normativo autônomo, que antecede a formação do Estado brasileiro e se mantém vivo nas dinâmicas comunitárias. Sua legitimidade decorre do reconhecimento interno e da continuidade histórica das práticas culturais.

Por outro lado, o direito indigenista corresponde ao conjunto de normas elaboradas pelo Estado com o objetivo de disciplinar juridicamente a situação dos povos indígenas. É um direito heterônomo, produzido por instituições estatais e frequentemente influenciado por concepções políticas e econômicas predominantes em cada período histórico. Durante séculos, o direito indigenista foi estruturado sob uma lógica de controle e integração, sem considerar adequadamente a autonomia normativa das comunidades indígenas.

Historicamente, a relação entre esses dois planos normativos foi marcada por tensão e assimetria. O direito estatal frequentemente se sobrepunha ao direito indígena, negando-lhe validade ou tratando-o como mera manifestação cultural sem relevância jurídica. Essa postura monista reforçou a marginalização das práticas tradicionais e consolidou a ideia de que apenas o direito positivo estatal seria legítimo.

A Constituição de 1988 representou avanço significativo ao reconhecer expressamente a organização social, costumes, línguas e tradições indígenas. Ao fazê-lo, abriu espaço para a valorização do direito indígena como expressão legítima de pluralismo jurídico. A norma constitucional impõe ao intérprete o dever de considerar as especificidades culturais na aplicação do direito, superando uma leitura estritamente formalista.

A coexistência entre direito indígena e direito indigenista exige diálogo intercultural e respeito mútuo. A efetivação da autodeterminação passa necessariamente pelo reconhecimento da legitimidade das normas internas das comunidades, desde que compatíveis com os direitos fundamentais. Assim, a distinção conceitual não é apenas teórica, mas possui implicações práticas na construção de políticas públicas e decisões judiciais.

3 Período pré-colonial e colonial

Antes da chegada dos colonizadores europeus, os povos indígenas já possuíam formas sofisticadas de organização social e política, estruturadas segundo sistemas próprios de autoridade, divisão de trabalho e resolução de conflitos. O direito indígena, nesse contexto, era plenamente exercido, orientando as relações internas e externas das comunidades. A ocupação

territorial estava vinculada à dimensão espiritual, econômica e cultural, configurando um modo de vida integrado ao meio ambiente. Não havia separação entre território, identidade e subsistência.

A colonização portuguesa inaugurou ruptura profunda nessa dinâmica, introduzindo um modelo jurídico baseado na dominação e na exploração. A classificação entre “índios amigos” e “índios bravos” revela que o reconhecimento de direitos estava condicionado à submissão aos interesses coloniais. A política indigenista colonial alternava entre tentativas de catequese, regimes de trabalho compulsório e justificativas legais para a escravização sob o argumento da guerra justa.

Embora leis e alvarás proclamassem a liberdade indígena em determinados momentos, tais normas frequentemente coexistiam com práticas de exploração e violência. A liberdade formal não impedia a imposição de medidas de controle cultural e territorial. O Diretório dos Índios, por exemplo, aboliu formalmente a escravidão, mas exigiu a adoção da língua portuguesa e de padrões europeus de organização social, revelando a persistência da lógica assimilacionista.

A atuação da Igreja desempenhou papel central nesse processo, promovendo a catequese como instrumento de transformação cultural. A imposição de valores cristãos e europeus buscava redefinir a identidade indígena segundo padrões considerados civilizatórios. Essa política contribuiu para a descaracterização cultural e para o enfraquecimento das estruturas tradicionais.

O período colonial consolidou, portanto, um modelo indigenista paradoxal, no qual proteção e dominação coexistiam. O reconhecimento jurídico era frequentemente condicionado à integração cultural, inaugurando tensão histórica entre tutela estatal e autonomia indígena.

4 Império e república: a consolidação do paradigma integracionista

Com a Independência do Brasil, em 1822, inaugurou-se formalmente uma nova fase política, mas não necessariamente uma ruptura substancial na forma como o Estado se relacionava com os povos indígenas. A Constituição de 1824, primeira Carta Magna do Império, permaneceu absolutamente silente quanto à existência e aos direitos dos povos originários. Essa omissão revela não apenas invisibilidade jurídica, mas também a permanência de uma mentalidade assimilacionista, segundo a qual os indígenas não eram reconhecidos como sujeitos políticos autônomos. A ausência de previsão

constitucional contribuiu para a manutenção da tutela estatal e para a continuidade da marginalização institucional dessas comunidades.

No plano infraconstitucional, a Lei de Terras de 1850 representou um marco ambivalente na política indigenista imperial. Embora tenha reservado terras aos aldeamentos indígenas, tal medida não reconheceu a titularidade originária desses territórios, limitando-se a assegurar o usufruto sob supervisão do Estado. O domínio continuava concentrado na esfera estatal, reforçando a ideia de que os indígenas não detinham plena capacidade jurídica para gerir seus próprios territórios. Assim, a legislação imperial consolidou a lógica tutelar, preservando formalmente determinados direitos, mas esvaziando sua autonomia material.

Com a proclamação da República em 1889, difundiu-se o discurso de modernização e progresso nacional, frequentemente associado à homogeneização cultural e à centralização política. A Constituição de 1891, entretanto, não trouxe qualquer inovação significativa quanto aos direitos indígenas, perpetuando sua invisibilidade no texto constitucional. A ideologia republicana, influenciada pelo positivismo e pelo evolucionismo social, reforçou a concepção de que os povos indígenas deveriam ser integrados à sociedade nacional, abandonando progressivamente suas práticas culturais consideradas arcaicas.

Nesse contexto, o Código Civil de 1916 consolidou juridicamente a perspectiva integracionista ao classificar os indígenas, sob a designação de silvícolas, como relativamente incapazes. Tal enquadramento implicava submissão ao regime de tutela estatal, sob o pressuposto de que a incapacidade cessaria à medida que o indígena se adaptasse à civilização. Essa categorização jurídica institucionalizou uma hierarquia cultural, na qual a cultura indígena era vista como estágio inferior de desenvolvimento, legitimando intervenções estatais nas estruturas comunitárias.

A Constituição de 1934 representou avanço pontual ao reconhecer, pela primeira vez, direitos territoriais indígenas em nível constitucional. Todavia, manteve a competência da União para legislar sobre a incorporação dos silvícolas à comunhão nacional, demonstrando que o paradigma integracionista permanecia como fundamento da política estatal. A proteção territorial era concebida como instrumento transitório de adaptação, não como reconhecimento de direito originário. Assim, mesmo diante de avanços formais, a autodeterminação continuava ausente como princípio estruturante.

5 Estado Novo, república democrática e ditadura militar: entre proteção e controle

A Constituição de 1937, instaurada no contexto do Estado Novo, reduziu significativamente o espaço para o reconhecimento de direitos diferenciados, limitando-se a assegurar a posse das terras indígenas e vedar sua alienação. O texto constitucional não reconheceu a diversidade cultural nem mencionou a autonomia política das comunidades indígenas. A centralização autoritária característica do período reforçou a concepção de que caberia exclusivamente ao Estado definir os rumos da política indigenista. Assim, a proteção jurídica assumiu caráter essencialmente patrimonial, desvinculado do reconhecimento identitário.

A Constituição de 1946 retomou parcialmente dispositivos protetivos, reafirmando a garantia da posse das terras tradicionalmente ocupadas. Contudo, condicionou tal proteção à permanência física dos indígenas nas áreas ocupadas, o que gerou insegurança jurídica diante de deslocamentos forçados e conflitos fundiários. Essa condicionante evidenciava que o reconhecimento territorial ainda estava submetido a critérios definidos unilateralmente pelo Estado. Embora representasse avanço em relação ao período autoritário anterior, a Carta de 1946 não rompeu com a lógica tutelar.

A criação da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), em 1967, marcou a institucionalização da política indigenista sob regime militar. A Constituição de 1967 incluiu as terras indígenas entre os bens da União, reforçando o controle estatal sobre esses territórios. Ainda que tenha assegurado o usufruto exclusivo dos recursos naturais aos indígenas, a titularidade formal permaneceu sob domínio público, reafirmando a centralização jurídica. A política indigenista do período militar oscilava entre proteção formal e intervenções que favoreciam projetos desenvolvimentistas em detrimento das comunidades tradicionais.

O Estatuto do Índio, promulgado em 1973, buscou sistematizar a legislação indigenista, estabelecendo categorias como índios isolados, em vias de integração e integrados. Apesar de reconhecer a necessidade de preservação cultural, o Estatuto mantinha como horizonte normativo a integração progressiva à comunhão nacional. A classificação dos indígenas segundo graus de integração reforçava a ideia de transitoriedade cultural e legitimava intervenções estatais na vida comunitária.

Nesse período, a autodeterminação não era concebida como direito fundamental, mas como eventual resultado de adaptação cultural. O Estado mantinha papel central na definição das políticas territoriais e sociais,

frequentemente subordinando os direitos indígenas a interesses estratégicos e econômicos. A tensão entre proteção formal e controle efetivo marcou profundamente a experiência jurídica dos povos indígenas durante o regime militar.

6 A Constituição de 1988 e a ruptura paradigmática

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou marco decisivo na superação do paradigma integracionista que predominou ao longo da história brasileira. Pela primeira vez, o texto constitucional reconheceu explicitamente a organização social, os costumes, as línguas, as crenças e as tradições dos povos indígenas. Esse reconhecimento implicou ruptura simbólica e normativa com a concepção anterior de tutela civilizatória. Os povos indígenas passaram a ser reconhecidos como sujeitos coletivos de direitos originários, e não mais como indivíduos em processo de assimilação.

O artigo 231 da Constituição consagrou os direitos originários sobre as terras tradicionalmente ocupadas, ampliando significativamente o conceito territorial. Não se trata apenas de áreas habitadas permanentemente, mas também daquelas necessárias à reprodução física e cultural das comunidades, segundo seus usos e tradições. A inalienabilidade, indisponibilidade e imprescritibilidade dessas terras conferem robustez jurídica à proteção territorial. Tal formulação rompe com a lógica de concessão estatal e reconhece a anterioridade histórica da ocupação indígena.

O reconhecimento da capacidade processual plena das comunidades indígenas constitui outro avanço estrutural. A possibilidade de ingressar em juízo para defesa de seus direitos reforça a autonomia jurídica e fortalece a participação democrática. Essa previsão representa superação da tutela obrigatória, permitindo que as próprias comunidades protagonizem a defesa de seus interesses. Trata-se de elemento essencial para concretização da autodeterminação no plano institucional.

No plano hermenêutico, a Constituição de 1988 inaugura paradigma pluralista, exigindo interpretação intercultural das normas jurídicas. O reconhecimento do Brasil como sociedade pluriétnica impõe ao intérprete considerar as especificidades culturais na aplicação do direito. A autodeterminação, nesse contexto, deve ser compreendida como direito fundamental implícito, decorrente do reconhecimento da diferença e da dignidade coletiva.

Assim, a Constituição de 1988 não apenas ampliou direitos, mas redefiniu a relação entre Estado e povos indígenas. A superação do

integracionismo representa mudança estrutural no modo de conceber a política indigenista, aproximando o direito indigenista do direito indígena.

7 Desafios contemporâneos à efetivação da autodeterminação

Apesar do avanço normativo promovido pela Constituição de 1988, a efetivação concreta da autodeterminação enfrenta obstáculos significativos. A morosidade na demarcação de terras indígenas compromete a segurança jurídica e intensifica conflitos fundiários. A ausência de regularização territorial impede o pleno exercício das atividades produtivas tradicionais e fragiliza a proteção ambiental. A distância entre reconhecimento formal e implementação prática permanece como desafio estrutural.

A exploração ilegal de recursos naturais, o avanço do garimpo e da extração madeireira, bem como a pressão do agronegócio, ameaçam a integridade territorial e cultural das comunidades indígenas. Essas atividades frequentemente ocorrem com insuficiente fiscalização estatal, revelando fragilidade na proteção institucional. A autodeterminação pressupõe controle efetivo sobre o território, condição indispensável para preservação cultural e sobrevivência física.

Além da dimensão territorial, persistem desafios relacionados à implementação de políticas públicas diferenciadas nas áreas de saúde, educação e proteção social. A oferta de serviços públicos muitas vezes desconsidera as especificidades culturais, comprometendo a eficácia das ações estatais. A autodeterminação implica participação ativa das comunidades na formulação e execução dessas políticas, em consonância com o princípio da consulta prévia.

O debate sobre o chamado marco temporal evidenciou a permanência de tensões entre direitos constitucionais e interesses econômicos. A discussão revelou disputas interpretativas acerca do alcance dos direitos originários, demonstrando que a consolidação do paradigma constitucional ainda enfrenta resistência política e jurídica. A reafirmação do entendimento protetivo pelo Supremo Tribunal Federal representa passo relevante, mas não encerra o debate social.

A efetivação da autodeterminação exige compromisso contínuo do Estado com o pluralismo jurídico e a democracia multicultural. Não se trata apenas de assegurar direitos formais, mas de criar condições materiais para sua realização. O fortalecimento institucional, a participação política indígena e o respeito à diversidade cultural constituem elementos centrais para consolidação do projeto constitucional.

Referências

ALENCAR, Adriana Vital Silva de. Evolução histórica dos direitos indígenas. **Revista JusBrasil**, Campo Grande, 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/35348/evolucao-historica-dos-direitos-indigenas>. Acesso em: 16 jun. 2024.

ALMEIDA, Maria Regina Celestiano de. A atuação dos indígenas na História do Brasil: revisões historiográficas. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 37, n. 75, 2017.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Memória jurisprudencial: Ministro Victor Nunes /Fernando Dias Menezes de Almeida. **Série memória jurisprudencial**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2006.

BANIWA, Gerson. A lei de cotas e os povos indígenas: mais um desafio para diversidade. **Caderno do Pensamento Crítico Latino-Americano**, jan. de 2013. Disponível em: <http://flacso.redelivre.org.br/files/2014/12/XXXVcadernopensamentocritico.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2024.

BEOZZO, José Oscar. **Leis e Regimentos das Missões**: Política Indigenista no Brasil. São Paulo: Ed. Loyola, 1983.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 16 jun. 2024.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 16 jun. 2024.

BRASIL. Decreto n. 8.072, de 20 de junho de 1910. Cria o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais e aprova o respectivo regulamento. **Coleção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil**, Rio de Janeiro, v. 2, p. 943-958, 1915.

BRASIL. **Lei nº 3071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil de 1916. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 16 jun. 2024.

BRASIL. Lei n. 3.454, de 6 de janeiro de 1918. Fixa a despesa geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1918. **Coleção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 5-117, 1919.

BRASIL. Lei Imperial nº 601 de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em: 16 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm Acesso em: 16 jun. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/Internet/comissao/index/perm/cdh/Tratados_e_Convencoes/Indios/declaracao_universal_direitos_povos_indigenas.htm. Acesso em: 16 jun. 2024.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2013.

CUNHA, Manuela Carneiro da. **Os direitos dos índios**: ensaios e documentos. Ed. 01. São Paulo: Brasiliense, 1987.

GREFF, André Luiz Carvalho; AGUILERA URQUIZA, Antonio H. Entraves na Efetivação dos Direitos Indígenas no Brasil. In: Congresso Internacional de Direitos Humanos, 2016, São

Paulo. **Anais do II Congresso Internacional de Direitos Humanos**. São Paulo, 2016. p. 123-145. Disponível em: https://cidhsite.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/05/ar_gt2_3.pdf. Acesso em: 16 jun. 2024.

LEITE, Serafim. **História da companhia de Jesus**: Voto do Padre Antonio Vieira. São Paulo, 1945.

LOPES, Danielle Bastos. O direito dos índios no Brasil: a trajetória dos grupos indígenas nas constituições do país. **Espaço Ameríndio**, Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 83-108, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/EspacoAmerindio/article/view/41524/29955>. Acesso em: 16 jun. 2024.

MELO, Vinicius Holanda; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. Políticas Indigenistas no Brasil Colonial, Imperial e Republicano: A Evolução do Ordenamento Jurídico Brasileiro.

Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA, Salvador, v. 32, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rppgd/article/view/43473>. Acesso em: 16 jun. 2024.

RÊ, Eduardo de et al. Os direitos indígenas no Brasil. **Politize**, 06 jul. 2021. Disponível em: <https://www.politize.com.br/equidade/blogpost/direitos-indigenas-no-brasil/>. Acesso em: 16 jun. 2024.

PEREIRA, Meire Rose Santos. Direito dos Povos Indígenas. **Ver. Tomo Direitos**. 1º ed. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/540/edicao-1/direito-dos-povos-indigenas>. Acesso em: 14 mar. 2023.

PONTES de Miranda. **Comentários à Constituição de 1946**. MIRANDA, Pontes de. Rio de Janeiro: Boffoni, 1947, p.457.

SUNAKOZAWA, Lucio Flávio Joichi et al. Direito Indígena x Direito indigenista: no limiar do desenvolvimento local e contexto de territorialidades. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 5, n. 7, p. 15486-15498, 2019. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/2620/2625>. Acesso em: 16 jun. 2024.

VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. **Os direitos indígenas no Brasil contemporâneo**. In: BITTAR, Eduardo. História do direito brasileiro: leituras da ordem jurídica nacional. São Paulo: Atlas. 2003.

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. Autodeterminação indígena como valor. **Anuário antropológico 81**, Fortaleza:UFC; Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1981.

DESORDEM INFORMACIONAL E RECONSTRUÇÃO DA TEORIA GERAL DO DIREITO NA SOCIEDADE ALGORITMIZADA

Leandro Velloso e Silva¹

Mateus Rodarte de Carvalho²

1 Introdução

A sociedade digital inaugurou uma transformação estrutural nas condições de produção, circulação e validação da informação. A mediação algorítmica do espaço público não apenas reorganiza fluxos comunicacionais, mas redefine as bases materiais sobre as quais se assentam categorias centrais da teoria jurídica. A informação deixa de ser mero dado comunicacional e passa a constituir elemento estruturante de poder, capaz de orientar comportamentos, influenciar decisões e afetar diretamente a legitimidade institucional.

A desordem informacional, compreendida como fenômeno sistêmico vinculado à arquitetura digital contemporânea, não se limita à difusão de conteúdos falsos. Wardle e Derakhshan (2017) demonstram que se

1 Mestrando e Pesquisador em Direitos e Garantias Fundamentais pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Vitória – PPGD/FDV/ES. Membro do Grupo de Pesquisa BIOGEPE/FDV. Docente de Direito da Universidade Estácio de Sá e Faculdade Instituto Rio de Janeiro. Professor de Direito Administrativo na Pós-Graduação do Verbo Jurídico, na Escola Superior de Advocacia da OAB/RJ e no Curso Esfera (RJ). Processor de Compliance, Governança, e Controle Interno. Pós-graduado em Direito Contratual pela PUC/SP e em Direito Processual Civil pela UCAM/RJ. Ex – Procurador Jurídico Federal. Advogado. Colunista da Revista *Bonijuris* e Direito do Estado. Autor de 21 livros jurídicos. Autor e palestrante em congressos nacionais e internacionais, como CONPEDI. Advogado. Contato: assistentedeleandrovellos@gmail.com

2 Doutor em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP; Mestre em Economia do Setor Público pela Universidade de Brasília – UnB; Pós-graduado em Gestão Fiscal; Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG e em Direito. Servidor efetivo da carreira de Auditor de Controle Interno e Diretor de Programação Financeira da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal; Instrutor da Escola de Governo do Distrito Federal; integrante de grupos de pesquisa em Direito do Consumidor, Direito Constitucional, Compliance, Tributação 4.0, Economia e Gestão Pública. Autor e palestrante em congressos e obras acadêmicas nacionais, como ENAJUS, CONPEDI e CONSAD. Contato: mateusrodarte@gmail.com

trata de continuum que envolve manipulação, amplificação estratégica e instrumentalização de narrativas. Tal fenômeno está intrinsecamente associado à lógica algorítmica de engajamento e monetização, que privilegia visibilidade e performance sobre veracidade.

A partir dessa constatação, impõe-se reconhecer que o Direito não enfrenta apenas um problema comunicacional, mas uma transformação estrutural de sua própria base normativa. Como sustentam Velloso e Bussinguer (2025), a desinformação compromete a legitimidade democrática ao corroer o ambiente informacional que sustenta a deliberação pública. De modo complementar, Velloso e Rodarte de Carvalho (2025) evidenciam que a crise da verdade factual impacta o processo civil ao tensionar o próprio estatuto epistemológico da prova processual.

O presente capítulo sustenta que a integração entre desordem informacional e poder algorítmico exige reconstrução da teoria geral do Direito, especialmente quanto à normatividade, à autonomia da vontade e ao conceito de sujeito de direito na proteção e garantia dos direitos fundamentais.

2 Desordem informacional e reconfiguração da esfera pública normativa

A consolidação das plataformas digitais deslocou o eixo organizador da esfera pública. Gillespie (2018) demonstra que tais plataformas não atuam como intermediárias neutras, mas exercem funções estruturantes de curadoria e ordenação da visibilidade pública. O debate democrático passa a ser mediado por infraestruturas privadas dotadas de capacidade de modulação algorítmica.

Zuboff (2019) identifica nesse modelo a consolidação do capitalismo de vigilância, no qual dados comportamentais são extraídos, analisados e convertidos em instrumentos de previsão e influência. A circulação informacional passa a responder a métricas de engajamento, deslocando o centro normativo da veracidade para a lógica da performance.

Balkin (2018) afirma que as plataformas digitais se converteram em infraestruturas de governança, exercendo poder normativo sobre as condições de participação e visibilidade. A desordem informacional, nesse contexto, não é desvio episódico, mas consequência estrutural de modelo econômico e tecnológico.

Como destacam Velloso e Bussinguer (2025), a erosão do ambiente informacional compromete a legitimidade democrática ao afetar a formação da opinião pública. A integridade informacional torna-se pressuposto material

do Estado democrático de direito. A crise não é apenas comunicacional, mas constitucional.

Essa transformação prepara o terreno para compreender o fenômeno mais amplo do poder algorítmico.

3 Poder algorítmico e mutação da normatividade jurídica

O poder algorítmico representa forma emergente de organização normativa. Pasquale (2015) descreve a sociedade da caixa-preta como ambiente no qual decisões automatizadas produzem efeitos jurídicos relevantes sem transparência adequada.

Lessig (2006) já advertia que o código funciona como arquitetura regulatória. Hildebrandt (2015) demonstra que ambientes digitais moldam comportamentos por meio de padrões computacionais incorporados à própria infraestrutura técnica. Cohen (2019) reforça que a governança informacional opera por meio da coleta e processamento massivo de dados, produzindo poder difuso.

A normatividade deixa de se expressar apenas em textos legislativos e decisões judiciais, passando a incorporar-se em sistemas automatizados que classificam, ranqueiam e preveem comportamentos. O Direito passa a coexistir com arquitetura algorítmica que condiciona oportunidades e redefine assimetrias.

Velloso e Rodarte (2025), ao analisarem a crise da verdade factual no processo civil, demonstram que a mediação algorítmica impacta diretamente o estatuto epistemológico da prova, desafiando categorias tradicionais da teoria processual. A própria busca pela verdade jurídica é tensionada pela instabilidade informacional.

Essa mutação exige deslocamento da teoria do direito para além da legalidade formal. A questão central passa a ser a relação entre normatividade jurídica e normatividade algorítmica.

4 Autonomia da vontade, sujeito de direito e reconfiguração das relações jurídicas na sociedade da desordem informacional

A transformação normativa em curso na sociedade informacional produz efeitos profundos sobre o conceito clássico de autonomia da vontade, núcleo estruturante das relações jurídicas modernas. Desde a tradição civilista e liberal, a validade dos atos jurídicos repousa na premissa de manifestação

livre, consciente e racional de vontade. A autonomia decisória sempre foi compreendida como pressuposto de legitimidade dos vínculos contratuais, da imputação de responsabilidade e da própria noção de sujeito de direito. Contudo, a reorganização do ambiente informacional mediado por dados, plataformas digitais e sistemas algorítmicos introduz variáveis que tensionam essa construção teórica.

A teoria contemporânea das escolhas demonstra que a liberdade decisória pode ser formalmente preservada mesmo quando a arquitetura do ambiente decisório orienta comportamentos de maneira significativa. Sunstein (2015) evidencia que as chamadas arquiteturas de escolha operam por meio de mecanismos de direcionamento e indução que não eliminam a liberdade formal, mas condicionam sua manifestação concreta. No ambiente digital, tais arquiteturas assumem dimensão ampliada, uma vez que sistemas de recomendação e personalização informacional moldam preferências e expectativas a partir de análise contínua de dados comportamentais. A decisão permanece formalmente livre, porém sua formação ocorre em contexto informacional estruturado por estímulos e filtros invisíveis ao sujeito.

Bar-Gill (2012) aprofunda essa análise ao demonstrar que mercados digitais contemporâneos exploram limitações cognitivas e assimetrias informacionais dos consumidores. Plataformas digitais e ambientes de consumo estruturados por dados são capazes de antecipar comportamentos e direcionar decisões economicamente relevantes sem recorrer a práticas ilícitas tradicionais. A manipulação informacional difusa substitui formas explícitas de coação ou fraude, tornando mais complexa a identificação de vícios de consentimento. O resultado é a formação de decisões juridicamente válidas sob perspectiva formal, mas materialmente condicionadas por estruturas de indução comportamental.

Zuboff (2019) identifica, nesse cenário, a consolidação de modelo econômico baseado na extração e análise massiva de dados comportamentais, com o objetivo de prever e modular condutas futuras. O chamado capitalismo de vigilância transforma a experiência informacional em fonte contínua de dados que retroalimentam sistemas preditivos capazes de influenciar decisões de consumo, interação social e participação política. A autonomia da vontade, nesse contexto, passa a ser exercida em ambiente no qual preferências e escolhas são continuamente antecipadas e orientadas por estruturas tecnológicas de alta precisão.

A consequência jurídica dessa transformação é a progressiva veladura da autonomia decisória. A liberdade formal de escolha subsiste, mas as condições materiais de sua formação são alteradas por mecanismos de

indução comportamental invisíveis ao próprio titular da vontade. A decisão juridicamente relevante deixa de ser resultado exclusivo de deliberação interna do sujeito para tornar-se produto de interação contínua com sistemas informacionais que operam de forma opaca e altamente personalizada. A autonomia da vontade permanece como categoria central da teoria jurídica, mas sua efetividade exige reinterpretação à luz das condições tecnológicas contemporâneas.

No plano do sujeito de direito, essa transformação revela-se ainda mais profunda. A modernidade jurídica construiu a figura do sujeito como centro de imputação racional e autônoma, titular de direitos e deveres e capaz de autodeterminação. Esse modelo pressupunha relativa estabilidade informacional e possibilidade de formação consciente de convicções. Na sociedade hiperconectada, entretanto, o sujeito passa a ser permanentemente perfilado, classificado e antecipado por sistemas algorítmicos que analisam seus comportamentos e interações em tempo real. A identidade jurídica deixa de ser apenas construção normativa abstrata para assumir dimensão informacional concreta, mediada por dados e por estruturas tecnológicas de monitoramento e previsão.

Rodotà (2008) sustenta que os dados pessoais constituem extensão da própria personalidade, na medida em que refletem traços identitários e comportamentais do indivíduo. A circulação e o tratamento dessas informações afetam diretamente a liberdade e a dignidade, tornando a proteção de dados dimensão essencial da proteção da pessoa. Doneda (2020) e Bioni (2019) reforçam que a autodeterminação informativa constitui condição para o exercício efetivo da liberdade na sociedade digital. O controle sobre dados pessoais não representa apenas prerrogativa patrimonial ou administrativa, mas elemento estruturante da autonomia e da identidade jurídica.

O sujeito de direito contemporâneo, portanto, não pode mais ser concebido apenas como titular abstrato de prerrogativas. Trata-se de sujeito informacional, permanentemente analisado e modelado por sistemas preditivos que influenciam suas oportunidades e decisões. A classificação algorítmica passa a afetar acesso a crédito, consumo, trabalho e participação social, redefinindo a experiência jurídica cotidiana. A autonomia individual passa a depender, em grande medida, da transparência e da governança dos sistemas que processam dados e organizam fluxos informacionais.

No direito do consumidor, essa transformação assume dimensão estrutural. A assimetria informacional, tradicionalmente reconhecida como característica das relações de consumo, intensifica-se no ambiente digital. A personalização algorítmica redefine o consentimento contratual ao estruturar

ofertas, preços e conteúdos de forma individualizada. A decisão de contratar passa a ocorrer em ambiente tecnicamente configurado para maximizar engajamento e conversão, frequentemente sem que o consumidor tenha plena consciência dos critérios que orientam a apresentação das opções. O consentimento permanece formalmente válido, mas sua formação ocorre em contexto de indução informacional permanente.

No direito do trabalho, a emergência da gestão algorítmica produz redefinição da própria noção de subordinação. De Stefano (2016), Prassl (2018), Aloisi (2016) e Antunes (2020) demonstram que plataformas digitais e sistemas automatizados introduzem formas de controle baseadas em monitoramento contínuo, avaliação permanente e distribuição automatizada de tarefas. A subordinação jurídica deixa de depender exclusivamente de comando humano direto para assumir forma difusa e invisível, exercida por sistemas computacionais que definem ritmos, remuneração e permanência do trabalhador na plataforma. A autonomia formal do trabalhador convive com estruturas intensificadas de controle e avaliação.

No plano das relações jurídicas em geral, a formação da vontade, a atribuição de responsabilidade e a própria legitimidade das decisões passam a depender das condições informacionais estruturadas por plataformas digitais. A produção de provas, a celebração de contratos e a formação de convicções jurídicas ocorrem em ambiente mediado por dados e por fluxos informacionais potencialmente manipuláveis. A distinção entre decisão autônoma e decisão induzida torna-se progressivamente menos nítida, exigindo do direito instrumentos analíticos capazes de captar essas novas formas de condicionamento.

A teoria do direito é, assim, convocada a reconhecer que a análise da vontade juridicamente relevante não pode limitar-se à verificação formal de consentimento. Torna-se necessário considerar as condições tecnológicas, informacionais e econômicas que moldam a formação da vontade e influenciam a tomada de decisões. A autonomia da vontade permanece fundamento central da normatividade jurídica, mas sua preservação depende cada vez mais da construção de ambiente informacional transparente, plural e equilibrado.

A reconstrução das categorias jurídicas relativas ao consentimento, à responsabilidade e à subjetividade jurídica exige integração entre teoria do direito, proteção de dados e regulação das plataformas digitais. A efetividade da autonomia e da dignidade humanas no século XXI dependerá da capacidade do direito de reconhecer e enfrentar as formas difusas de indução comportamental e de assimetria informacional que caracterizam a sociedade algorítmica contemporânea.

5 Considerações finais

A emergência da desordem informacional e a consolidação do poder algorítmico instauraram uma inflexão estrutural nas bases epistemológicas e normativas da experiência jurídica contemporânea. Não se trata de fenômeno meramente tecnológico ou comunicacional, mas de mutação profunda na própria tessitura da normatividade e nas condições de possibilidade do exercício dos direitos fundamentais. O Direito, historicamente estruturado sobre pressupostos de racionalidade comunicativa, previsibilidade normativa e autonomia decisória, passa a operar em ambiente informacional marcado por opacidade algorítmica, assimetria cognitiva e indução comportamental difusa.

A sociedade algoritmizada desloca o eixo da normatividade jurídica para além das fontes tradicionais de produção do Direito. A lei, a jurisprudência e a doutrina passam a coexistir com arquiteturas tecnológicas capazes de classificar, ordenar e modular comportamentos em escala massiva. A normatividade deixa de se manifestar exclusivamente em textos e decisões institucionais para incorporar-se a sistemas automatizados que estruturam oportunidades e condicionam escolhas. Essa mutação inaugura cenário no qual a juridicidade não se esgota na legalidade formal, exigindo análise das infraestruturas informacionais que moldam a experiência social e jurídica.

Nesse contexto, a desordem informacional revela-se elemento estrutural da contemporaneidade jurídica. A instabilidade do ambiente informacional compromete a formação da opinião pública, fragiliza a deliberação democrática e tensiona a própria legitimidade das decisões institucionais. A erosão da verdade factual não representa apenas desafio comunicacional, mas ameaça direta à racionalidade jurídica e à integridade do Estado de Direito. A normatividade jurídica depende, cada vez mais, da preservação de condições informacionais que permitam a construção de consensos mínimos sobre a realidade e a verificação dos fatos.

A reconstrução da teoria geral do Direito impõe, assim, deslocamento analítico em direção à compreensão das interações entre normatividade jurídica e normatividade algorítmica. O Direito passa a enfrentar a coexistência de duas arquiteturas regulatórias: aquela fundada em textos normativos e decisões institucionais e aquela incorporada em sistemas computacionais que organizam fluxos informacionais e comportamentais. A tensão entre essas esferas redefine a própria experiência da juridicidade e exige reinterpretção das categorias clássicas da teoria jurídica.

A autonomia da vontade, pilar da modernidade jurídica, revela-se progressivamente condicionada por estruturas informacionais invisíveis. A liberdade formal subsiste como princípio normativo, mas sua concretização depende de ambiente informacional que assegure condições reais de formação consciente da decisão. A vontade juridicamente relevante deixa de ser produto exclusivo da interioridade deliberativa do sujeito para constituir-se em interação contínua com sistemas preditivos que antecipam e modulam comportamentos. A autonomia torna-se, assim, categoria cuja efetividade exige análise das condições tecnológicas e informacionais que moldam sua formação.

Essa transformação projeta efeitos diretos sobre o conceito de sujeito de direito. O sujeito moderno, concebido como centro autônomo de imputação normativa, passa a ser compreendido como entidade informacional permanentemente perfilada, classificada e antecipada por sistemas algorítmicos. A identidade jurídica assume dimensão dinâmica e relacional, mediada por fluxos de dados que influenciam oportunidades e decisões. A proteção da dignidade humana e da autodeterminação informativa emerge como pressuposto indispensável para preservação da autonomia e da liberdade em ambiente digital.

Nas relações de consumo, a personalização algorítmica redefine a lógica do consentimento e intensifica assimetrias informacionais. No direito do trabalho, a subordinação algorítmica substitui formas tradicionais de controle por monitoramento contínuo e automatizado. No processo judicial, a instabilidade informacional tensiona o estatuto epistemológico da prova e desafia a busca pela verdade jurídica. Em todas essas dimensões, a mediação tecnológica introduz variáveis que reconfiguram a estrutura das relações jurídicas e exigem atualização das categorias dogmáticas.

A teoria do Direito é, portanto, convocada a empreender movimento de reconstrução conceitual capaz de integrar a dimensão informacional e tecnológica à análise da normatividade. Não se trata de abandonar as categorias clássicas, mas de reinterpretá-las à luz das transformações estruturais produzidas pela sociedade de dados. A preservação da autonomia, da dignidade e da liberdade exige reconhecimento de que a efetividade dos direitos fundamentais depende das condições materiais de formação da vontade e de circulação da informação.

Conclui-se, assim, que a sociedade algoritmizada impõe ao Direito desafio civilizatório de grande envergadura: preservar a centralidade da pessoa humana e a efetividade dos direitos fundamentais em ambiente no qual a informação se converteu em instrumento de poder e de modulação

comportamental. A reconstrução da teoria geral do Direito não constitui exercício meramente acadêmico, mas condição para a manutenção da legitimidade das instituições e da própria ideia de justiça em uma ordem social orientada por dados, algoritmos e fluxos informacionais massivos. Somente por meio dessa reconstrução será possível assegurar que a normatividade jurídica permaneça capaz de proteger a autonomia, a dignidade e a liberdade em uma realidade marcada pela crescente interpenetração entre tecnologia, informação e poder.

Referências

ALOISI, Antonio. **Commoditized workers: case study research on labour law issues arising from a set of “on-demand/gig economy” platforms.** Comparative Labor Law & Policy Journal, 2016. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2637485. Acesso em: 18 fev. 2026.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital.** São Paulo: Boitempo, 2020. Disponível em: <https://www.boitempoeditorial.com.br>. Acesso em: 18 fev. 2026.

BALKIN, Jack M. **Free speech in the algorithmic society: big data, private governance and new school speech regulation.** UC Davis Law Review, Davis, v. 51, n. 3, p. 1149-1210, 2018. Disponível em: https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/51/3/articles/51-3_Balkin.pdf. Acesso em: 18 fev. 2026.

BAR-GILL, Oren. **Seduction by contract: law, economics, and psychology in consumer markets.** Oxford: Oxford University Press, 2012.

BIONI, Bruno Ricardo. **Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento.** 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

CASSAR, Vólia Bomfim. **Direito do trabalho.** 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. Disponível em: <https://www.editoraforense.com.br>. Acesso em: 18 fev. 2026.

COHEN, Julie E. **Between truth and power: the legal constructions of informational capitalism.** Oxford: Oxford University Press, 2019. Disponível em: <https://global.oup.com/academic/product/between-truth-and-power-9780190246692>. Acesso em: 18 fev. 2026.

DE STEFANO, Valerio. **The rise of the just-in-time workforce: on-demand work, crowdwork and labour protection in the gig-economy.**

Geneva: ILO, 2016. Disponível em: <https://www.ilo.org/publications/rise-just-time-workforce-demand-work-crowdwork-and-labour-protection>. Acesso em: 18 fev. 2026.

DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais: elementos da formação da Lei Geral de Proteção de Dados**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

DONEDA, Danilo; MENDES, Laura Schertel. **Proteção de dados pessoais: privacidade, autodeterminação informativa e regulação**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Disponível em: <https://www.thomsonreuters.com.br>. Acesso em: 18 fev. 2026.

GILLESPIE, Tarleton. **Custodians of the internet: platforms, content moderation, and the hidden decisions that shape social media**. New Haven: Yale University Press, 2018. Disponível em: <https://yalebooks.yale.edu/book/9780300235028/custodians-of-the-internet/>. Acesso em: 18 fev. 2026.

HILDEBRANDT, Mireille. **Smart technologies and the end(s) of law: novel entanglements of law and technology**. Cheltenham: Edward Elgar, 2015. Disponível em: <https://www.e-elgar.com/shop/gbp/smart-technologies-and-the-end-s-of-law-9781849808773.html>. Acesso em: 18 fev. 2026.

LESSIG, Lawrence. **Code: version 2.0**. New York: Basic Books, 2006. Disponível em: <https://codev2.cc/>. Acesso em: 18 fev. 2026.

PASQUALE, Frank. **The black box society: the secret algorithms that control money and information**. Cambridge: Harvard University Press, 2015.

PRASSL, Jeremias. **Humans as a service: the promise and perils of work in the gig economy**. Oxford: Oxford University Press, 2018. Disponível em: <https://global.oup.com/academic/product/humans-as-a-service-9780198797011>. Acesso em: 18 fev. 2026.

RODOTÀ, Stefano. **A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

SUNSTEIN, Cass R. **Choosing not to choose: understanding the value of choice**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

VELLOSO, Leandro; BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo. **Discurso de ódio, desinformação e a crise da legitimidade democrática: ameaças ao ambiente informacional no processo eleitoral brasileiro**. In:

ELIEZER, Cristina Rezende; CHAI, Cássius Guimarães; ALMEIDA, Larissa de Moura Guerra (org.). **Estudos contemporâneos de direito eleitoral**. Santo Ângelo: Metrics, 2025. p. 583. ISBN 978-65-5397-304-6.

VELLOSO, Leandro; RODARTE DE CARVALHO, Mateus. **A crise da verdade factual no processo civil e o desafio epistemológico da prova na sociedade hiperconectada**. In: **Processo civil**. [S.l.]: Editora Ilustração, 2025.

WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Hossein. **Information disorder: toward an interdisciplinary framework for research and policy making**. Strasbourg: Council of Europe, 2017. Disponível em: <https://rm.coe.int/information-disorder-report/168076277c>. Acesso em: 18 fev. 2026.

ZANATTA, Rafael A. F. **A proteção de dados pessoais e a defesa do consumidor: fundamentos e desafios**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Disponível em: <https://www.thomsonreuters.com.br>. Acesso em: 18 fev. 2026.

ZUBOFF, Shoshana. **The age of surveillance capitalism: the fight for a human future at the new frontier of power**. New York: PublicAffairs, 2019.

AS FRONTEIRAS DA ÉTICA MERCADOLÓGICA: O FENÔMENO DO PARASITISMO E A EFICÁCIA DA REPRESSÃO À CONCORRÊNCIA DESLEAL NO DIREITO BRASILEIRO

Leonardo Gomes de Aquino¹

1 Introdução

O presente estudo aborda a tutela jurídica da concorrência no mercado brasileiro e a repressão às práticas desleais, compreendendo-as como pilares centrais da propriedade industrial. A concorrência desleal constitui um dos fundamentos do ordenamento jurídico nacional pois, mais do que proteger interesses individuais de empresários, visa assegurar a lealdade das práticas de mercado, a livre concorrência e a proteção do consumidor, valores constitucionalmente relevantes. Nesse contexto, a Lei de Propriedade Industrial (LPI) e normas internacionais, como o Acordo de TRIPS e a Convenção de Paris, não se limitam a tutelar bens específicos como marcas e patentes; elas se preocupam em coibir comportamentos ilícitos que, ainda que não atinjam diretamente um título registral, comprometam a ética concorrencial. Assim, a concorrência desleal funciona como uma cláusula geral de proteção contra abusos no exercício da atividade econômica.

A justificativa deste estudo reside na necessidade de compreender como a repressão a esses atos ilícitos atua na preservação da higidez do ambiente econômico e na segurança jurídica das relações de consumo. Em um cenário de mercado globalizado e altamente competitivo, a valorização de ativos intangíveis e do esforço intelectual torna fundamental o combate a práticas

1 Advogado e Administrador Judicial. Mestre em Ciências Jurídico-Empresariais pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Bacharel em Direito pela FADOM – Faculdades Integradas do Oeste de Minas e Bacharel em Ciências Contábeis pelo UniEuro. Professor do Centro Universitário de Brasília (CEUB) e docente horista do Instituto Euro-Americano de Educação, Ciência e Tecnologia. Atua na área de Direito Empresarial, com ênfase em sociedade, empresa, direito comercial e arbitragem. Colunista da coluna “Descortinando o Direito Empresarial”, no Jornal Estado de Direito (ISSN 2446-6301). Autor das obras *Propriedade Industrial* (Editora D’Plácido), *Curso de Direito Empresarial: Teoria da Empresa e Direito Societário* (Editora Kiron), *Teoria Geral dos Contratos, Contrato de Franquia e Recuperação de Empresas em Tabelas* (Expert Editora), além de outros livros e artigos jurídicos, inclusive publicados pela Editora Revista dos Tribunais. E-mail: leonardogomesdeaquino@gmail.com.

oportunistas que desestimulam o investimento legítimo. Portanto, analisar a concorrência desleal justifica-se pela relevância de equilibrar a livre iniciativa com o princípio da boa-fé objetiva, garantindo que o sucesso empresarial decorra da eficiência e não do aproveitamento indevido do prestígio alheio.

A análise delimita-se aos aspectos penais e civis da concorrência desleal conforme previstos na Lei 9.279/96 (LPI), conferindo ênfase especial às figuras do parasitismo e da publicidade comparativa.

Diante desse cenário, o problema de pesquisa busca investigar de que maneira o ordenamento jurídico brasileiro equilibra a liberdade de concorrência com a necessidade de reprimir condutas desleais que ferem a ética e a boa-fé objetiva.

Para responder a essa questão, o objetivo geral deste trabalho é analisar os mecanismos de proteção contra a concorrência desleal enquanto garantidores da ordem econômica e do equilíbrio do mercado.

Como objetivos específicos, a pesquisa propõe-se a: primeiramente, examinar a natureza jurídica dos crimes de concorrência desleal, identificando os seus sujeitos, elementos subjetivos e bens tutelados; em segundo lugar, conceituar o parasitismo concorrencial (*reputation parasitism*), distinguindo a concorrência direta do aproveitamento indevido de reputação; em terceiro lugar, discutir os limites éticos e legais da publicidade comparativa como instrumento de informação ao consumidor; e, por fim, analisar os mecanismos de repressão civil, especificamente as tutelas inibitórias e as indenizações por perdas e danos disponíveis ao titular lesado. A metodologia adotada consiste numa pesquisa qualitativa, de natureza teórico-descritiva, realizada por meio de revisão bibliográfica e análise dogmática da legislação e da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Figura 1: Criada pelo ChatGPT

2 Crimes de concorrência desleal

Os crimes de concorrência desleal representam a face penal da proteção conferida pela LPI, tendo por finalidade resguardar não apenas os interesses individuais dos empresários, mas, sobretudo, a ordem econômica, a livre concorrência e a confiança nas relações de mercado (IDS, 2013). Diferentemente da tutela específica dos direitos industriais formalmente registrados, como marcas e patentes, a repressão penal da concorrência desleal incide sobre condutas ilícitas que comprometem a ética concorrencial, ainda

que não haja violação direta a um título registral (AQUINO, 2017), ou seja depende de concorrência efetiva, de forma simultânea, na mesma área e no mesmo âmbito territorial ou geográfico (CRUZ, 2024).

O bem jurídico tutelado pelos crimes de concorrência desleal possui natureza complexa e plurissubjetiva. A norma penal busca proteger simultaneamente o concorrente diretamente lesado, o consumidor, que pode ser induzido a erro por práticas enganosas, e o mercado, enquanto espaço de exercício da atividade econômica pautada pela lealdade concorrencial. Essa multiplicidade de interesses justifica a intervenção do Direito Penal como instrumento de preservação do equilíbrio concorrencial (FURTADO, 1996).

O sujeito ativo dos crimes de concorrência desleal pode ser qualquer pessoa, física ou jurídica, que atue no contexto de uma atividade econômica e pratique condutas desleais com finalidade concorrencial (BLASI, 2010). Não se exige qualidade especial do agente, bastando o propósito de obter vantagem competitiva indevida. O sujeito passivo, por sua vez, é, em regra, o concorrente prejudicado, sem prejuízo de que também sejam considerados vítimas mediatas o Estado e a coletividade de consumidores (CRUZ, 2024).

Quanto ao elemento subjetivo, os crimes de concorrência desleal são, em sua maioria, dolosos, exigindo a presença de vontade livre e consciente de praticar a conduta ilícita. O dolo manifesta-se na intenção de desviar clientela, criar confusão entre produtos ou estabelecimentos, explorar indevidamente a reputação alheia ou violar segredo industrial. Não se admite a forma culposa, sendo insuficiente a mera concorrência agressiva ou a adoção de estratégias lícitas de mercado, ainda que causem prejuízo ao concorrente (AQUINO, 2017).

O art. 195 da LPI elenca diversas modalidades típicas de concorrência desleal, destacando-se a publicidade falsa ou enganosa, o desvio fraudulento de clientela, o uso indevido de elementos de identificação empresarial e a violação de segredo industrial (BLASI, 2010). A publicidade falsa ou enganosa caracteriza-se pela divulgação de informações inverídicas ou distorcidas, capazes de induzir o consumidor a erro, sendo desnecessária a comprovação de dano efetivo. consumidores decorrentes por sua vez, somente configura crime quando praticado por meios fraudulentos ou desleais, pois a simples atração de consumidores decorrente da livre concorrência não é ilícita (AQUINO, 2017).

A violação de segredo industrial assume especial relevância no cenário econômico atual, marcado pela valorização dos ativos intangíveis e do conhecimento técnico (FURTADO, 1996). A tutela penal abrange tanto a violação praticada por quem possui vínculo contratual ou funcional com o titular da informação quanto aquela obtida por meios ilícitos ou fraudulentos, reconhecendo o alto valor econômico do segredo empresarial, ainda que não registrado (AQUINO, 2017).

No que se refere à persecução penal, a ação penal nos crimes de concorrência desleal é, geralmente, de iniciativa privada, cabendo ao ofendido oferecer queixa-crime. Essa característica evidencia o caráter predominantemente patrimonial do interesse protegido, embora a conduta ilícita também afete a ordem econômica e os interesses coletivos. A tutela penal assume, assim, natureza de *última ratio*, sendo reservada às condutas mais graves.

Por fim, a prática de concorrência desleal pode gerar responsabilidade penal e civil simultaneamente, sendo independentes entre si. Dessa forma, a ausência de condenação criminal não impede a responsabilização civil, desde que demonstrados o ato ilícito, o dano e o nexo causal. A repressão penal atua de forma complementar à tutela civil, reafirmando a necessidade de boa-fé, ética e lealdade nas relações concorrenciais.

3 Parasitismo

O parasitismo concorrencial, também denominado *reputation parasitism*, configura uma espécie de concorrência desleal caracterizada pela apropriação indevida da reputação, do prestígio e do esforço econômico alheios para a obtenção de vantagem competitiva sem o correspondente investimento. No Brasil, embora o conceito tenha raízes no direito comparado, a doutrina (CRUZ, 2024) e a jurisprudência do STJ (REsp n. 1.881.211/SP, 2021) reconhecem-no como uma atitude oportunista que captura o valor econômico gerado por outrem, distinguindo-se da simples imitação por representar uma captura de investimento intelectual e mercadológico alheio. Para Denis Borges Barbosa (2008), esta prática viola frontalmente a boa-fé objetiva e a lealdade concorrencial, podendo gerar responsabilização civil e penal quando associada às condutas descritas no Art. 195 da LPI.

Para ilustrar, imagine-se uma empresa que lança um whisky com rótulo e cores semelhantes ao Johnnie Walker, evocando o “Striding Man”, ainda que atue em segmento diverso, como miniaturas para brindes. Mesmo sem risco de confusão direta, há aproveitamento do renome e do investimento

da marca original para atrair clientes. A jurisprudência qualifica essa conduta como aproveitamento parasitário, pois o lucro decorre da reputação alheia, configurando enriquecimento ilícito, ainda que não haja concorrência direta (CRUZ, 2024).

Figura 3: Criada pelo ChatGPT

Doutrinariamente, é imperativo diferenciar duas modalidades: a concorrência parasitária, que pressupõe a atuação dos agentes no mesmo mercado relevante, e o aproveitamento parasitário sem concorrência direta, em que a exploração da reputação ocorre entre ramos distintos (BARBOSA, 2008). Enquanto a primeira é tutelada estritamente pelas normas de concorrência desleal, a segunda pode ser amparada pelas regras gerais de responsabilidade civil por enriquecimento sem causa. Em ambos os casos, o agente “apanha boleia” no sucesso alheio, sonhando os esforços legítimos que seriam necessários para construir a sua própria identidade no mercado.

No plano fático, o parasitismo manifesta-se frequentemente através da imitação do *trade dress* (conjunto-imagem), da reprodução de estratégias publicitárias ou do uso de símbolos que evoquem o prestígio de um concorrente estabelecido. A relevância prática deste tema foi reafirmada pelo STJ (REsp n. 2.196.994/RJ, 2025), que entendeu que o uso do nome empresarial de outrem em ferramentas de busca para atrair clientela configura ato de concorrência desleal com elementos parasitários. Em última análise, a repressão ao parasitismo é essencial para garantir a ética mercadológica e proteger a confiança do consumidor, impedindo que a captura imerecida de vantagens prejudique a higidez do ambiente econômico.

O parasitismo concorrencial representa uma forma sutil, porém lesiva, de concorrência desleal, que se distingue da simples concorrência legítima porque envolve a captura imerecida de vantagens construídas por terceiros, prejudicando tanto o concorrente diretamente afetado quanto o consumidor, que pode ser levado a atribuir relevância indevida aos produtos ou serviços do agente parasitário. Sua repressão é essencial para garantir a lealdade concorrencial, a ética mercadológica e a proteção da confiança do público consumidor no ambiente econômico.

4 Publicidade comparativa

A publicidade comparativa, em si mesma considerada, não é vedada pelo ordenamento jurídico brasileiro, sendo admitida como prática legítima

de mercado quando observados determinados limites jurídicos e éticos. Trata-se de importante instrumento de informação ao consumidor e de estímulo à livre concorrência, pois possibilita a comparação entre produtos ou serviços semelhantes, contribuindo para escolhas mais conscientes e para o aprimoramento da qualidade ofertada no mercado. Para que seja lícita, contudo, a publicidade comparativa deve estar fundada em dados objetivos, verificáveis e verdadeiros, apresentados de forma clara e transparente.

Figura 4: Criada pelo ChatGPT

O caráter lícito da publicidade comparativa está condicionado ao respeito aos princípios da boa-fé objetiva, da lealdade concorrencial e da proteção da confiança do consumidor. Assim, a comparação não pode ter como finalidade primordial o ataque ao concorrente, mas sim a demonstração objetiva de diferenças reais entre produtos ou serviços. A mera exaltação das próprias qualidades, quando acompanhada de parâmetros concretos e mensuráveis, insere-se no âmbito do exercício regular da atividade empresarial (REsp 1.377.911/SP, 2014).

Entretanto, a publicidade comparativa torna-se ilícita quando extrapola esses limites e passa a violar normas da LPI, do CDC e da legislação civil (BLASI, 2010). Isso ocorre, especialmente, quando a mensagem publicitária contém informações falsas ou enganosas, capazes de induzir o consumidor a erro; quando promove o descrédito injustificado do concorrente, por meio de afirmações depreciativas ou ofensivas; quando é apta a gerar confusão entre produtos, serviços ou estabelecimentos, comprometendo a correta identificação de sua origem; ou quando explora indevidamente a reputação, a marca ou o prestígio alheio, com intuito parasitário.

Nessas hipóteses, a publicidade comparativa deixa de ser expressão legítima da concorrência e passa a configurar ato de concorrência desleal, sujeitando o infrator às sanções cabíveis nas esferas civil e, conforme o caso, penal. As consequências jurídicas podem incluir a abstenção da veiculação da publicidade, a indenização por perdas e danos, bem como a responsabilização criminal quando presentes os elementos típicos previstos no art. 195 da LPI.

A publicidade comparativa é admitida como instrumento de dinamização do mercado, desde que pautada na veracidade e lealdade. Contudo, seu uso abusivo fere a ética concorrencial, prejudica o consumidor e justifica a atuação estatal para preservar a livre concorrência e a boa-fé nas relações de consumo.

5 Repressão civil à concorrência desleal

A repressão civil à concorrência desleal tem por finalidade primordial cessar a prática ilícita e reparar integralmente os danos causados ao concorrente prejudicado, constituindo instrumento fundamental de tutela da livre concorrência e da lealdade nas relações de mercado.

No âmbito da LPI, o ordenamento jurídico garante ao titular lesado o direito de propor ação para cessar o ato desleal e pleitear indenização por perdas e danos, inclusive materiais, lucros cessantes e prejuízos à imagem empresarial (AQUINO, 2017). Em casos de infrações graves e reiteradas, admite-se ainda o fechamento do estabelecimento como medida destinada a interromper a prática ilícita e preservar a lealdade concorrencial.

Figura 5: Criada pelo ChatGPT

A tutela civil da concorrência desleal não se limita à recomposição patrimonial do dano já consumado, mas possui também relevante função preventiva e inibitória. Nesse sentido, a legislação admite a concessão de tutelas de urgência, especialmente quando demonstrados a probabilidade do direito e o risco de dano irreparável ou de difícil reparação. Tais medidas permitem ao Poder Judiciário atuar de forma rápida e eficaz, determinando, por exemplo, a suspensão imediata de práticas desleais, a retirada de produtos do mercado ou a cessação de campanhas publicitárias ilícitas, preservando a higidez do ambiente concorrencial (BLASI, 2010).

A repressão civil também se fundamenta nos princípios da boa-fé objetiva, da função social da empresa e da proteção da confiança do consumidor, sendo aplicável de maneira cumulativa ou alternativa a outros regimes de responsabilidade previstos no CC e no CDC. Assim, mesmo na ausência de tipificação penal da conduta, o ilícito concorrencial pode ser plenamente reprimido na esfera civil, desde que demonstrados o ato desleal, o dano e o nexo causal (BARBOSA, 2008).

Desse modo, a repressão civil à concorrência desleal desempenha papel essencial na manutenção do equilíbrio competitivo, atuando como mecanismo de desestímulo às práticas abusivas e de promoção de um ambiente econômico saudável, pautado pela ética, pela transparência e pela boa-fé. Ao assegurar a efetividade da tutela jurisdicional, o Direito Civil reafirma que a livre iniciativa deve ser exercida dentro de limites jurídicos claros, compatíveis com a preservação do mercado e da confiança social.

6 Conclusão

A investigação desenvolvida permite concluir que a repressão à concorrência desleal é um mecanismo indispensável para a manutenção de um ambiente econômico pautado pela ética, pela transparência e pela boa-fé objetiva. Verificou-se que a tutela conferida pela Lei de Propriedade Industrial (LPI) transcende o mero interesse patrimonial do empresário individual, alcançando uma dimensão coletiva ao salvaguardar a ordem econômica e a confiança dos consumidores. Como bem jurídico de natureza complexa e plurissubjetiva, a proteção contra práticas desleais assegura que o mercado funcione como um espaço de disputa legítima, onde o sucesso deve derivar da eficiência e da inovação, e não de manobras fraudulentas.

No que tange às figuras específicas analisadas, restou demonstrado que o parasitismo concorrencial (*reputation parasitism*) representa uma das formas mais sutis e lesivas de distorção de mercado. Ao apropriar-se indevidamente do prestígio e do investimento alheio — o chamado “apanhar boleia” no sucesso de outrem — o agente parasitário rompe com o equilíbrio competitivo e gera um enriquecimento sem causa. Da mesma forma, a publicidade comparativa, embora reconhecida como um instrumento lícito de dinamização das escolhas do consumidor, encontra limites rígidos na veracidade dos dados e na vedação ao descrédito injustificado do concorrente. O uso abusivo dessas ferramentas desnatura sua função social, transformando a liberdade de expressão comercial em ato ilícito.

Por fim, a análise da estrutura sancionatória revela que a eficácia do sistema jurídico brasileiro reside na complementaridade entre as esferas civil e penal. Enquanto o Direito Penal atua como *ultima ratio* para punir as condutas mais gravosas que atentam contra a integridade do mercado, a repressão civil oferece respostas ágeis e preventivas. As tutelas inibitórias e a obrigação de reparar danos materiais e morais à imagem empresarial servem não apenas para recompor o prejuízo do lesado, mas para desestimular a reiteração de práticas oportunistas. Em última análise, a proteção contra a concorrência desleal reafirma que a livre iniciativa, valor fundamental da República, não é um direito absoluto, devendo ser exercida dentro de balizas éticas que garantam a higidez do ambiente econômico e o progresso social.

REFERÊNCIAS

AQUINO, L. G. (2017). *Propriedade Industrial*. Belo Horizonte: D'Plácido.

BARBOSA, D. B. (2008). *Proteção das marcas. Uma perspectiva semiológica*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris.

BLASI, G. d. (2010). *A propriedade industrial. Os sistemas de marcas, patentes e desenhos industriais analisados a partir da Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996* (3 ed.). Rio de Janeiro: Forense.

CRUZ, A. S. (2024). *Manual de Direito Empresarial* (14ª ed.). São Paulo: JusPodvium.

FURTADO, L. R. (1996). *Sistema de propriedade industrial no Direito Brasileiro: comentários à nova legislação sobre marcas e patentes – lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996*. Brasília: Brasília Jurídica.

IDS, I. D. (2013). *Comentários à Lei de Propriedade Industrial* (3 ed.). Rio de Janeiro: Renovar.

OLIVEIRA, J. E. (2009). *Código de Defesa do Consumidor: Anotado e comentado* (4ª ed.). São Paulo: Atlas.

REsp 1.377.911/SP, REsp 1377911/SP, Quarta Turma, (Superior Tribunal de Justiça 02 de 10 de 2014).

REsp n. 1.881.211/SP, REsp n. 1.881.211/SP, Terceira Turma (Superior Tribunal de Justiça 14 de 9 de 2021).

REsp n. 2.196.994/RJ, REsp n. 2.196.994/RJ, Terceira Turma (Superior Tribunal de Justiça 17 de 6 de 2025).

DIREITO E LITERATURA – DEMOCRACIA MILITANTE E MEMÓRIA DE *CANUDOS*: O DIREITO ELEITORAL E A JUSTIÇA TRANSICIONAL COMO ESPAÇOS DE RESISTÊNCIA À EXCEÇÃO

Larissa de Moura Guerra Almeida¹

“A República, que não tinha soldados para fazer escolas, teve-os para destruir um povo.”

– *Euclides da Cunha, Os Sertões.*

1 Introdução

A frase de Euclides da Cunha projeta, sobre a história brasileira, uma sombra longa que ultrapassa o massacre de *Canudos*. A denúncia contundente – a República que volta suas armas contra o povo – revela uma contradição estrutural que atravessa a formação do Estado brasileiro: a construção da ordem jurídica não se fez pela integração, mas pela eliminação simbólica e literal das vozes populares que escapavam ao projeto republicano de modernização.

Ao assumir a destruição de Belo Monte como ato de fundação, a Primeira República inaugurou um padrão de relação entre Estado e povo marcado pela violência, pela tutela e pela desconfiança. Esse padrão, como demonstram Anthony Pereira (2010) e Emilio Meyer (2017), não desapareceu com o fim do século XIX, nem com o advento da Constituição de 1988: ele se transformou e se institucionalizou, assumindo outras formas de exceção – jurídicas, administrativas e procedimentais.

1 Doutoranda e Mestre em Direito Público, PUC Minas. Bolsista CAPES PROEX/Taxa. Pesquisadora do “Grupo de Estudos Avançados em Direitos Fundamentais, Processo Democrático e Jurisdição Constitucional”, do Grupo de Pesquisa “Constitucionalismo e Direitos na Era Digital” e do Núcleo de Pesquisa “REDES de Direitos Humanos” (PPGD PUC Minas). Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADep. Professora e Advogada em Direito Constitucional, Administrativo e Eleitoral. Contato: lah.moura.guerra@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0406208623321421>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9130-1893>. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

No Brasil democrático, a permanência dessa violência estrutural se manifesta não mais por meio da repressão militar aberta, mas pela legalidade autoritária, conceito que descreve a apropriação do Direito como técnica de restrição política, mesmo em regimes formalmente democráticos. A judicialização da ditadura civil-militar (1964–1985), como demonstrado pela literatura (Fausto, 2019), deixou marcas profundas na relação entre Estado e cidadania: a ausência de responsabilização, a manutenção de estruturas de poder e o déficit de reformas institucionais produziram uma democracia politicamente aberta, mas juridicamente restritiva.

É nesse ponto que o Direito Eleitoral se converte em campo paradigmático para observar a transição – ou a falta de transição – entre exceção e democracia. A Justiça Eleitoral, ao mesmo tempo em que protege a integridade do processo democrático, herda e reproduz práticas normativas que operam limites severos à soberania popular. Ela pode ser, simultaneamente, instrumento de resistência democrática, e mecanismo de reprodução da exceção.

A hipótese central deste artigo é que o Direito Eleitoral brasileiro, especialmente por meio da atuação normativa expansiva do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), se tornou um espaço ambivalente: ele é, ao mesmo tempo, fruto de uma justiça de transição inconclusa e possível instrumento de sua retomada.

Este artigo investiga essa ambivalência articulando: *Os Sertões* (Cunha, 2016 [1902]), como memória fundadora da exclusão; a “legalidade autoritária” como categoria analítica; a teoria da justiça transicional; o papel da Justiça Eleitoral na disciplina da participação política; e a memória democrática como resistência.

A estrutura que se segue busca demonstrar que, assim como *Canudos* resistiu até o esgotamento completo, a democracia brasileira só poderá atingir maturidade institucional quando enfrentar suas heranças autoritárias – inclusive aquelas dissimuladas sob o vocabulário técnico-jurisdicional da proteção da democracia.

2 *Canudos* como memória fundadora da exceção

A tragédia de *Canudos*, imortalizada por Euclides da Cunha, não é apenas um capítulo da história militar brasileira: é um espelho da forma como a República estruturou, desde a origem, a relação entre Estado e povo. Em *Os Sertões*, o arraial de Belo Monte aparece simultaneamente como território geográfico, experiência social e construção simbólica. A violência contra

Canudos não é descrita como um excesso contingente, mas como um gesto coerente com o projeto republicano de “pacificação” do país.

Quando Euclides registra que a República “teve soldados para destruir um povo”, evidencia o paradoxo de um Estado que se funda contra aqueles em cujo nome afirma agir. A população sertaneja, pobre, misticamente organizada e distante dos centros de poder, é construída como “outro” radical: incivilizado, perigoso, inimigo interno. Com isso, legitima-se a suspensão de qualquer limite jurídico. A lei passa a operar como instrumento de guerra: a exceção se dá *em nome* da ordem, não contra ela.

A leitura histórica de Boris Fausto reforça essa compreensão: a campanha de *Canudos* foi travada sob o discurso da defesa da República e da necessidade de consolidar o novo regime, convertendo a repressão em gesto de afirmação institucional (Fausto, 2019). A violência é juridicamente justificada, ainda que produza a destruição física de uma comunidade inteira.

Canudos, assim, se torna uma matriz de memória da exceção. Sinaliza que o Estado brasileiro se reconhece autorizado a suspender direitos quando identifica, nas margens sociais, um risco à ordem. Mostra que a legalidade pode ser mobilizada como retórica para legitimar a eliminação do “inimigo”. E, institui o povo real (sertanejo, pobre, periférico) como corpo sacrificável em nome de um povo abstrato (o “povo da República”).

Essa matriz não foi devidamente elaborada pelo imaginário jurídico brasileiro. Ao contrário, foi amplamente naturalizada. O que o presente artigo sustenta é que a permanência da exceção no interior do Estado de Direito, especialmente no campo eleitoral, só pode ser compreendida se reconhecermos *Canudos* como memória fundadora de uma legalidade seletiva, que protege alguns e expõe outros.

3 A “legalidade autoritária” e o estado de exceção no Brasil

A noção de “legalidade autoritária”, elaborada por Anthony Pereira (2010), é central para articular o fio que liga *Canudos* à ditadura e, desta, à democracia contemporânea. Em seu estudo comparado sobre Brasil, Chile e Argentina, Pereira mostra como a repressão autoritária brasileira foi fortemente judicializada: ao invés de operar apenas por fora do Direito, o regime militar recorreu à lei, aos tribunais e à gramática jurídica para legitimar a perseguição política, a censura e a violência estatal.

Ao analisar atos institucionais, leis de segurança nacional e julgamentos em cortes militares e civis, Pereira demonstra que o autoritarismo brasileiro se disfarçou de juridicidade, produzindo uma espécie de estado de exceção

legalizado. Em vez de pura força, a repressão se revestiu de decisões, sentenças e pareceres, criando um ambiente em que a injustiça se apresentava como aplicação da lei (Pereira, 2010).

Essa constatação converge com o diagnóstico de Agamben (2004): o estado de exceção não é mais um momento extraordinário, mas uma forma de governo que se interioriza no ordenamento jurídico. A fronteira entre norma e exceção torna-se porosa; a suspensão de direitos ocorre através de instrumentos jurídicos formais, e não fora deles. No contexto brasileiro, essa porosidade se reforçou pela ausência de uma ruptura efetiva com o passado autoritário.

A transição para a democracia, consolidada na Constituição de 1988, não implicou uma revisão profunda das estruturas estatais responsáveis pela repressão, tampouco uma responsabilização consistente dos agentes violadores de direitos humanos. Como você mesma demonstra em seu capítulo sobre justiça transicional, o resultado foi uma transição contida e tardia, marcada por: ausência de responsabilização penal de torturadores; manutenção de privilégios institucionais e orçamentários de estruturas vinculadas ao aparato repressivo; tímidas políticas de memória e verdade; e escassa reforma institucional do Judiciário e das Forças Armadas (Almeida, 2020).

Essa combinação produziu uma democracia ambígua: ampliação de direitos e garantias formais, por um lado, e permanência de dispositivos de exceção, por outro. O Direito, que deveria servir como barreira contra o arbítrio, permanece disponível como ferramenta para limitar a cidadania — principalmente nas margens sociais e nos campos em que o conflito político é mais intenso.

É nesse cenário que se insere a Justiça Eleitoral: instituição criada e consolidada sob o signo da proteção da democracia, mas enraizada em uma cultura jurídica que tolera — e às vezes demanda — o uso de instrumentos normativos para disciplinar e restringir a participação popular.

4 Justiça Transicional: ruptura ou continuidade?

A justiça de transição é concebida, em documentos da ONU e na literatura especializada, como um conjunto de mecanismos jurídicos, políticos e simbólicos destinados a lidar com legados de violações massivas de direitos humanos, com vistas à consolidação de uma ordem democrática baseada na não repetição (Meyer, 2017).

Ela compreende, entre outros aspectos: processos de responsabilização (penais, civis, administrativos); comissões da verdade; reparações materiais e simbólicas; reformas institucionais; e políticas de memória.

No caso brasileiro, a justiça transicional foi marcada por fortes limites: a *Lei de Anistia* de 1979 permaneceu intocada por décadas; as comissões da verdade foram tardias; e as reformas institucionais foram fragmentadas e insuficientes (Meyer, 2017; Almeida, 2020).

Isso significa que a transição brasileira priorizou a continuidade institucional em detrimento da ruptura com a lógica da exceção (Pereira, 2010). As estruturas do Estado não foram redesenhadas para impedir que formas de autoritarismo se reproduzissem sob roupagens democráticas. Ao contrário, preservaram-se: mentalidades burocráticas; práticas de sigilo; mecanismos de autolegitimação do poder; e a já mencionada “legalidade autoritária”.

À luz de Agamben (2004), pode-se dizer que a transição brasileira mitigou alguns efeitos da exceção, mas não enfrentou seu núcleo: o uso estratégico do Direito para suspender direitos. Com isso, abriu-se espaço para que instituições do Estado Democrático de Direito – inclusive aquelas vocacionadas à proteção da democracia – pudessem operar, elas próprias, como operadoras da exceção.

A *Teoria Processual Neoinstitucionalista* de Rosemiro Leal (2008; 2013) ajuda a qualificar essa crítica: para que um Estado seja efetivamente democrático, não basta que se proclame constitucional; é preciso que a produção do Direito seja coparticipada e fiscalizada pela cidadania (Leal, 2008; 2013). Quando normas restritivas de direitos são produzidas sem essa coautoria, persiste um déficit de transição: a forma é democrática, mas o conteúdo procedimental permanece autoritário.

Diante disso, o debate sobre justiça transicional não pode se limitar ao passado militar. Ele precisa alcançar o presente democrático, interrogando se as instituições continuam a operar com lógica de exceção. E é precisamente aqui que o Direito Eleitoral adquire centralidade.

5 Direito Eleitoral como campo de reprodução e resistência

O Direito Eleitoral ocupa uma posição singular na arquitetura constitucional: é o ramo por meio do qual o povo exerce, de maneira recorrente, a soberania política. Ao definir quem pode votar e ser votado, como se dá a disputa eleitoral, quais condutas são lícitas ou ilícitas e como

se apuram os resultados, o Direito Eleitoral organiza, na prática, a porta de entrada do povo no Estado.

Essa centralidade faz dele um campo privilegiado para observar tanto a reprodução quanto a resistência à lógica da exceção.

De um lado, como já se destacou no Artigo 1, a Justiça Eleitoral tem atuado como legislador substituto, criando normas gerais por meio de resoluções e precedentes com força generalizante, muitas vezes sem lastro claro em lei formal (Almeida, 2023; Almeida; Godoy, 2024).

Isso ocorre, por exemplo, na ampliação das hipóteses de abuso de poder e de cassação de mandato; na criação de deveres de conduta para atores privados (como plataformas digitais); e na definição de novos parâmetros de discurso político admissível.

Em tais casos, o TSE reproduz a lógica da “legalidade autoritária” em chave democrática: o Direito é mobilizado para conter práticas consideradas perigosas à integridade do sistema, mas a normatividade nasce de um processo pouco transparente, pouco participativo e pouco controlado pelo povo.

De outro lado, o próprio Direito Eleitoral pode funcionar como espaço de **resistência** à exceção, sobretudo quando protege minorias políticas contra práticas de exclusão; garante igualdade de condições entre candidaturas; pune abusos de poder econômico e político; assegura integridade informacional mínima no pleito.

É aqui que surge a ambivalência descrita por Derrida (2010; 2020) como *pharmakon* –remédio e veneno. A Justiça Eleitoral é chamada a defender a democracia, mas, ao fazê-lo, pode reproduzir a lógica da exceção, se transformar proteção em tutela, e tutela em dominação.

Essa ambivalência é ainda mais complexa se lida à luz da justiça transicional: em um país que não rompeu com sua tradição de exceção, a função de tutela pode resgatar velhos padrões autoritários, mesmo quando busca fins democráticos. Se a democracia militante não for mediada pela fiscalidade democrática, corre o risco de se tornar novo capítulo da mesma história: o Estado se volta contra o povo em nome da República.

6 A memória democrática como antídoto à exceção

Se *Canudos* é a memória fundadora da exceção, a justiça transicional e o Direito Eleitoral podem (e devem) ser reconstruídos como memória fundadora da democracia. Isso passa por reconhecer que a resistência não é apenas um fato isolado do passado, mas uma categoria política para o presente.

Hannah Arendt (2011), ao articular ação política, memória e promessa, sustenta que a democracia depende da capacidade de uma comunidade de recordar os danos sofridos e de assumir compromissos públicos de não repetição. Sem memória, não há responsabilidade; sem responsabilidade, não há futuro democrático.

Aplicada ao caso brasileiro, essa reflexão indica que a justiça transicional e o Direito Eleitoral devem ser pensados como dispositivos de memória democrática. A justiça de transição não se limita a narrar as violências do passado, mas a reformar instituições para que elas não voltem a operar sob lógica de exceção. O Direito Eleitoral não se limita a organizar eleições, mas a garantir que o povo possa, de fato, dirigir o Estado – sem ser tutelado, silenciado ou excluído.

Quando o processo eleitoral é visto como mero ritual procedimental, perde-se sua dimensão de memória e de promessa. Mas quando ele é interpretado como espaço de reexistência institucional, retoma-se a potência de transformar uma tradição de exceção em um projeto de democracia substantiva.

Nesse sentido, a resistência de *Canudos* – “até o esgotamento completo” – não é apenas um episódio trágico, mas um lembrete: o povo não é objeto da República; é sujeito. A memória democrática, para ser efetiva, precisa devolver ao povo a condição de coautor do Direito.

A proposta deste artigo, portanto, é ler o Direito Eleitoral e a justiça transicional brasileira como campos em disputa: neles convivem a legalidade autoritária e a possibilidade de um constitucionalismo verdadeiramente democrático. O antídoto à exceção não está apenas em normas abstratas, mas na reconstrução da memória coletiva e na reinserção da soberania popular como fundamento último da legitimidade.

7 Considerações finais

A tragédia de *Canudos*, imortalizada por Euclides da Cunha (2016 [1902]), expõe o paradoxo fundador da República: um Estado que nasce negando o povo em cujo nome se proclama. A violência estatal contra Belo Monte (Fausto, 2019) – travestida de legalidade e ordem – inaugura uma tradição brasileira de exceção juridicamente justificada, cuja herança se prolonga até o presente. A presente proposta de trabalho parte desse símbolo histórico para refletir sobre o estado de exceção como forma permanente de governo (Agamben, 2004) e suas manifestações na justiça transicional e no

Direito Eleitoral contemporâneo, ambos marcados pela convivência entre democracia formal e práticas autoritárias institucionalizadas.

A leitura de Giorgio Agamben (2004) sobre a *legalidade autoritária* auxilia a compreender que, mesmo dentro do Estado de Direito, a exceção não é uma anomalia, mas um elemento estrutural. Durante a ditadura civil-militar brasileira (1964–1985), o regime promoveu a judicialização da repressão, por meio da cooperação entre elites militares e judiciais, instaurando uma “legalidade autoritária” (Pereira, 2010) que legitimou a violência sob a aparência da norma. Essa simbiose entre exceção e legalidade perpetuou-se, inobstante o projeto de democracia constitucional de 1988, gerando uma justiça transicional contida e tardia, marcada pela ausência de responsabilização, pela manutenção de privilégios institucionais e pela falta de reformas estruturais no Judiciário e nas Forças Armadas (Almeida, 2020). Como observa Rosemiro Pereira Leal (2013), trata-se da persistência de um *déficit* de fiscalidade democrática (Leal, 2008) – uma cidadania ainda impedida de coautorizar o Direito.

Nesse contexto, o Direito Eleitoral surge como um campo de tensão paradigmático. A Justiça Eleitoral, criada como instrumento de tutela da legitimidade democrática, reproduz, em certos momentos, o modelo autoritário da exceção: edita resoluções com força de lei, suspende dispositivos legais sob o pretexto da urgência e atua como legislador substituto (Almeida, 2023). A “democracia militante”, que deveria proteger a ordem constitucional contra seus inimigos, pode se converter, como o *phármakon* derridiano (2010; 2020), em remédio e veneno, se não devidamente dosada – antídoto e sintoma do mesmo mal (Almeida; Godoy, 2024). A exceção se perpetua pela norma, e o povo, outrora silenciado a ferro e fogo, volta a ser afastado do processo decisório pela racionalidade técnica do poder.

A justiça transicional, no entanto, oferece uma via de resistência a essa tradição. Sua função não é apenas retrospectiva – de apurar e punir os crimes do passado –, mas também prospectiva, de reconstruir o sentido público do Direito e impedir que a exceção se normalize nas instituições democráticas. À luz de Agamben (2004) e Derrida (2010; 2020), bem como com as contribuições da *Teoria Processual Neoinstitucionalista do Direito*, de Rosemiro Pereira Leal (2013), propõe-se compreender a justiça de transição como ato político de descontinuidade: um esforço de interromper a “legalidade autoritária” e reconstituir a legitimidade pela coautoria social das normas.

Assim como *Canudos* resistiu “até o esgotamento completo” (Cunha, 2016 [1902]), a memória democrática deve resistir à tentativa permanente de silenciamento. O processo eleitoral e as medidas de justiça de transição

tornam-se, assim, espaços de reexistência institucional – não apenas de disputa jurídica, mas de reconstrução do vínculo entre soberania popular e Estado de Direito (Arendt, 2011). Se, na Primeira República, a legalidade serviu para destruir o povo; na democracia constitucional, deve servir para devolvê-lo à sua centralidade. Somente quando o Direito vir a tutelar efetivamente o povo e passar a ser expressão da sua vontade, será possível dizer, enfim, que “o Brasil recorda o Brasil”.

Referências

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção: Homo Sacer II, I**. Trad. Iraci. D. Poleti. 2 ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

ALMEIDA, Larissa de Moura Guerra. Justiça transicional e o estado de exceção: as implicações da judicialização do regime autoritário no Brasil à luz da teoria de Giorgio Agamben. **Vieses constitucionais: reflexões à luz do constitucionalismo democrático**. Clarice Paiva Martins, Lívia Maria Cruz Gonçalves de Souza, Luana Mathias Souto (org.). Curitiba: Editora CRV, 2020.

ALMEIDA, Larissa de Moura Guerra. O exercício da competência nomotética pela justiça eleitoral: uma análise crítica quanto às normas gerais abstratas sem o devido processo legislativo e a configuração de estado de exceção. **Anais do XII Encontro Internacional do Conpedi Buenos Aires – Argentina, Direito Constitucional III [Recurso eletrônico] organização CONPEDI**. Coord. Bernardo Leandro Carvalho Costa; Rubens Beçak; Thais Janaina Wenczenovicz. Florianópolis: CONPEDI, 2023, p. 159-176.

ALMEIDA, Larissa de Moura Guerra; GODOY, Miguel Gualano de. Caso “Fernando Francischini” e a desinformação em face da integridade do processo eleitoral: a “democracia militante” nos percalços da erosão constitucional. **Democracia militante: a democracia brasileira entre a militância e o abuso**. Álvaro Ricardo de Souza Cruz, Ana Luiza 2024 Novais Cabral, Larissa de Moura Guerra Almeida (org.). Belo Horizonte: Arraes Editores, 2024.

ARENDT, Hannah. **Entre o Passado e o Futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2011.

CUNHA, Euclides da. **Os Sertões** [edição especial]. São Paulo: Martin Claret, 2016 [1902].

DERRIDA, Jacques. **Força de lei: o fundamento místico da autoridade**. 2. ed. Tradução de Leyla Perrone-Moisés. São Paulo: WMF Martins Fontes,

2010.

DERRIDA, Jacques. **A Farmácia de Platão**. Trad. Rogério da Costa. 1. ed. São Paulo: Iluminuras, 2020.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 14. ed., São Paulo: Edusp, 2019.

FERRAJOLI, Luigi. **Poderes Selvagens: a crise da democracia constitucional**. São Paulo: Saraiva Jur, 2014.

LEAL, Rosemiro Pereira. **Processo como teoria da lei democrática**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

LEAL, Rosemiro Pereira. **A Teoria Neoinstitucionalista do Processo: uma trajetória conjectural**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina**. Trad. Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

APONTAMENTOS SOBRE A PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS DE PSICÓLOGOS EM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Ícaro Moreira Ursine¹
Luiz Alves Ferreira Junior²

1 Introdução

O cooperativismo pode organizar o trabalho de profissionais liberais como médicos, enfermeiros e psicólogos. Sua estrutura baseia-se em valores democráticos que dialogam diretamente com o espírito da Constituição brasileira, a qual prevê, em seu art. 174, § 2º, o apoio e o estímulo ao cooperativismo como instrumento de desenvolvimento social e econômico.

No aspecto econômico, o Estado atua também como fomentador da produção e da prestação de serviços por meio das contratações públicas, atualmente regidas pela Lei nº 14.133/2021, que instituiu o novo regime jurídico das licitações e contratos administrativos. Entre os avanços dessa legislação, destaca-se a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), plataforma unificada que reúne os contratos e possibilita maior transparência.

Nesse cenário, uma das possibilidades é a contratação de serviços de psicologia, área em que os profissionais realizam atividades de grande relevância social, como avaliações destinadas à concessão de porte de armas, exames para habilitação de motoristas e diagnósticos de transtornos mentais. De acordo com a legislação vigente e com as normativas do Conselho Federal de Psicologia (CFP), esses profissionais podem se organizar sob diferentes formas jurídicas, incluindo as cooperativas, desde que respeitados os parâmetros éticos, técnicos e de responsabilidade profissional.

O problema que orienta este estudo pode ser enunciado nos seguintes termos: em que medida os editais de credenciamento de serviços psicológicos

1 Doutor em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, icaropesquisador@gmail.com

2 Mestre em Psicologia, Faculdade Ciências Médicas de Minas Gerais, lalvesfjr.psi@gmail.com

publicados no PNCP, entre 2024 e 2025, estão em conformidade com os arts. 9º e 16 da Lei nº 14.133/2021 e com o art. 10, § 2º, da Lei nº 12.690/2012 no que diz respeito à participação de cooperativas de psicólogos, e quais razões operacionais são apresentadas quando essa participação é vedada?

Para responder a essa questão, o estudo adota uma perspectiva exploratória, com base em pesquisa documental realizada no PNCP de modo a identificar padrões, oportunidades e barreiras à atuação das cooperativas de psicólogos nas contratações públicas. O estudo combina a contextualização normativa com a verificação quantitativa e qualitativa, buscando oferecer apontamentos que contribuam para o debate acadêmico e prático sobre a compatibilidade do modelo cooperativo com o regime jurídico das contratações públicas e sobre as razões que ainda levam a Administração Pública a restringir a participação dessas entidades.

2 Cooperativismo e os profissionais da psicologia

O cooperativismo é um modelo de produção que, baseado em valores e princípios, busca organizar a produção de um determinado grupo a fim de que seus integrantes possam exercer melhor sua participação nas atividades econômicas, prescindindo do lucro como objetivo final de sua atuação (ICA, 2015). As cooperativas materializam a doutrina cooperativista e, no Brasil, constituem estrutura jurídica regulada pela Lei nº 5.764/1971, além de outras normas, como a Lei nº 12.690/2012, que trata das cooperativas de trabalho, entre diplomas de direito cooperativo (Brasil, 1971, 2012).

Neste trabalho, o foco é o modelo de produção exercido por meio de cooperativas na área da psicologia. Busca-se verificar a viabilidade de atuação livre dessas organizações nas contratações públicas, tomando-as como opção de organização dos próprios psicólogos, ao lado da prestação autônoma, da contratação por empresas e da constituição de sociedades empresariais.

A profissão de psicólogo no Brasil foi regulamentada pela Lei nº 4.119/1962 e pelo Decreto nº 53.464/1964, conforme registra o sítio eletrônico do CFP. Esses diplomas estabelecem a necessidade de formação específica e de inscrição profissional, com a estrutura de fiscalização criada posteriormente pela Lei nº 5.766/1971. Preveem, entre as atribuições do psicólogo, o diagnóstico psicológico, a realização de perícias, avaliações e a emissão de pareceres técnicos. Para os fins deste trabalho, cabe destacar que esse arcabouço não veda a organização dos profissionais em diferentes pessoas jurídicas, o que abrange a modalidade cooperativa, desde que observadas as

exigências éticas, técnicas e de responsabilidade perante o Conselho (Brasil, 1962, 1964).

Realizada por psicólogos, a avaliação psicológica corresponde a um processo estruturado de investigação de fenômenos psicológicos, que utiliza métodos, técnicas e instrumentos com o objetivo de produzir informações capazes de subsidiar decisões em contextos individuais, grupais ou institucionais, de acordo com demandas, condições e finalidades específicas (CFP, 2022). Trata-se de prática exclusiva da psicologia, de modo que sua execução por profissionais de outras áreas da saúde pode gerar implicações legais.

A demanda por esse tipo de serviço tem aumentado nos últimos anos, à medida que transtornos do neurodesenvolvimento, como o transtorno do espectro autista e o transtorno de déficit de atenção/hiperatividade, bem como transtornos neurocognitivos, anteriormente denominados demências (APA, 2023), ganham maior visibilidade nas esferas política, social e midiática. Nesse contexto, cresce a busca por diagnósticos e intervenções voltadas à promoção do bem-estar dos pacientes, sendo a psicologia uma área de intervenção de destaque

A ampliação do número de profissionais qualificados conduz naturalmente à diversificação dos modelos de organização do trabalho, que podem assumir diferentes formas jurídicas, entre elas empresas e cooperativas, com vistas à prestação de serviços cada vez mais demandados pela sociedade. Destaca-se, nesse contexto, que o modelo cooperativo constitui forma legítima de organização da atividade profissional, amparada pelo ordenamento jurídico nacional, não havendo, nos diplomas legais e normativos examinados, qualquer vedação à constituição de cooperativas de psicólogos (Brasil, 1962, 1964).

Quanto à regulamentação pelo conselho de classe, em 2019 foi editada a Resolução (Res.) CFP nº 16/2019, que torna obrigatório o registro, no respectivo conselho, das pessoas jurídicas que prestam serviços de psicologia, com indicação de responsável técnico. O ato normativo assegura aos profissionais vinculados autonomia no exercício, liberdade de métodos e observância da privacidade e do sigilo, entre outras exigências aplicáveis indistintamente a empresas, associações e cooperativas. Desse modo, há plena possibilidade de organização em cooperativas, em condições equivalentes às demais formas societárias, sem prejuízo ao exercício profissional (Brasil; CFP, 2019).

Cumprindo observar que a Constituição de 1988 assegura a livre criação de associações e, na forma da lei, de cooperativas, independentemente de

autorização estatal (art. 5º, XVIII), e determina que a lei apoiará e estimulará o cooperativismo com vistas ao desenvolvimento nacional (art. 174, § 2º) (Brasil, 1988). Em sintonia, o ordenamento vem consolidando a vedação a entraves à atuação econômica das cooperativas.

2.1 Contratações públicas e o cooperativismo

No tocante às contratações públicas, duas normas orientam a análise: a Lei nº 14.133/2021 (Licitações e Contratos Administrativos) e a Lei nº 12.690/2012 (Cooperativas de Trabalho). Ambas asseguram a presença de cooperativas nas relações com o poder público, por caminhos complementares. A Lei nº 12.690/2012 funciona como cláusula de não discriminação nas fases de habilitação e julgamento, direcionando a Administração a avaliar o objeto e a qualificação, e não a forma societária da proponente. Já a Lei nº 14.133/2021 impõe deveres de isonomia e preservação da competição e, no art. 16, detalha requisitos quando a licitante é cooperativa (Brasil, 2012, 2021).

Nesse sentido, o art. 10, § 2º, da Lei nº 12.690/2012 dispõe: “A Cooperativa de Trabalho não poderá ser impedida de participar de procedimentos de licitação pública que tenham por escopo os mesmos serviços, operações e atividades previstas em seu objeto social” (Brasil, 2012). Em consonância, o art. 9º da Lei nº 14.133/2021 veda ao agente público “admitir, prever, incluir ou tolerar” situações que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame, “inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas” (Brasil, 2021).

O art. 16 da Lei nº 14.133/2021 admite a participação quando a constituição e o funcionamento estiverem em conformidade com a Lei nº 5.764/1971, a Lei nº 12.690/2012 e a LC nº 130/2009. Exige, ainda, a comprovação de atuação em regime cooperado, com repartição de receitas e despesas entre os integrantes. Determina que qualquer cooperado com qualificação equivalente possa executar o objeto, vedada a indicação nominal de pessoas pela Administração. E, no caso de cooperativas enquadradas na Lei nº 12.690/2012, requer que o objeto da licitação corresponda a serviços especializados previstos no estatuto social, executados de forma complementar à sua atuação (Brasil, 2021).

Diante da literalidade da lei e do desenho constitucional de apoio ao cooperativismo, o impedimento à participação de cooperativas só se sustenta, em tese, em quadros excepcionais nos quais a Administração precise indicar nominalmente um profissional por notória especialização, hipótese que, por sua natureza, conduz à inexistência e não a uma vedação geral ao formato

cooperativo, além de colidir com o art. 16, III, da Lei nº 14.133/2021, que pressupõe a possibilidade de execução por qualquer cooperado com qualificação equivalente. À luz da Constituição de 1988 e do conjunto normativo, a regra é a abertura competitiva, com avaliação do objeto e da capacidade técnica, sem discriminação pela forma societária. Esse entendimento foi construído ao longo do tempo. Como observa Ursine (2025), por muitos anos a ausência de menção expressa a cooperativas serviu de pretexto para tratá-las como exceção em cenários em que outras pessoas jurídicas tinham acesso. A Lei nº 8.666/1993 já vedava práticas que restringissem ou frustrassem a competitividade e, a partir de 2010, passou a enunciar de modo explícito que a restrição a sociedades cooperativas integra esse vício (Brasil, 1993). A Lei nº 14.133/2021 manteve e aprofundou a diretriz ao afirmar, no art. 9º, que compromete a competição admitir, prever, incluir ou tolerar barreiras à participação de cooperativas e, no art. 16, ao estabelecer condições objetivas para sua atuação em certames. Desse modo, fora das hipóteses realmente singulares que exigem indicação nominal por justificativa técnica idônea, a exclusão prévia de cooperativas não encontra amparo na constituição e na legislação vigente.

Embora a participação de cooperativas em licitações e contratações públicas esteja prevista de forma clara na legislação, parte da doutrina ainda sustenta restrições, muitas vezes decorrentes do desconhecimento sobre a estrutura cooperativa e o próprio regime constitucional e legal. Essas interpretações alimentam controvérsias e geram insegurança jurídica, sobretudo quando negam às cooperativas o acesso a objetos idênticos àqueles executados por empresas ou profissionais com igual qualificação.

Diante desse cenário, o Sistema OCB pode desempenhar papel relevante na defesa da participação das sociedades cooperativas em processos licitatórios e editais, ainda que não haja cooperativas interessadas em casos específicos. Trata-se de uma atuação voltada à garantia abstrata do espaço cooperativo, e não apenas à proteção pontual de determinados grupos, o que é fundamental para evitar que barreiras jurídicas desestimulem potenciais interessados em constituir cooperativas no futuro. Nesse sentido, destaca-se a manifestação de Ana Paula Andrade Ramos, divulgada em notícia sobre decisão do TCU referente à participação de cooperativa de transporte em certames licitatórios. Ana Paula Ramos menciona que a decisão

[...] é fruto do contexto jurídico em que se inserem as cooperativas, que cada vez mais aponta para a superação do preconceito generalizado com o modelo societário. Ela também abre mais espaço para a liberdade econômica e de organização das atividades produtivas em cooperativas, com geração de renda, trabalho e dignidade (OCB; Ramos, 2024)

A necessidade de revisão desse entendimento será evidenciada na análise quantitativa e qualitativa desenvolvida a seguir, na qual a busca por editais de credenciamento no PNCP é confrontada com as normativas aplicáveis

2.2 Contratações públicas através de Credenciamento

A Lei nº 14.133/2021 alterou o regime de licitações e contratos administrativos, trazendo novos mecanismos para as contratações públicas. Pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo formam a estrutura dos procedimentos para a contratação por licitação. Por outro lado, a licitação pode ser inexigível quando é inviável a competição ou dispensada em alguns casos, conforme a lei.

O credenciamento, discutido neste trabalho, é procedimento auxiliar para a contratação com o poder público, que pode ser realizado de forma paralela e não excludente, a critério de terceiros ou em mercados fluidos, mantendo permanentemente aberta a possibilidade de ingresso de novos interessados. Dessa maneira, a Administração Pública estuda o valor, as características, as obrigações e suas necessidades e as dispõe em edital aberto, a fim de que todos os que atendam aos requisitos possam se credenciar para cumprir o objeto, seja fornecendo bens ou prestando serviços. Essa técnica é instrumento útil e democrático, que viabiliza atuação equitativa dos participantes e, ao mesmo tempo, dá maior previsibilidade ao órgão público de que o objeto será executado conforme suas expectativas.

A Lei nº 14.133/2021, ao disciplinar as diferentes formas de contratação com o poder público trouxe como ponto de convergência a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas. O PNCP funciona como repositório único e obrigatório de divulgação dos atos, centralizando informações que antes eram dispersas. A própria validade dos contratos depende dessa publicação, já que o art. 94 da lei condiciona sua eficácia à inserção no portal, reforçando a transparência e a rastreabilidade em qualquer modalidade de contratação.

Em agosto de 2025, o portal já reúne mais de 2.423.865 registros, dos quais 26.479 estão estruturados na modalidade de credenciamento (Brasil, 2025). O objeto deste estudo é um exemplo, a contratação de profissionais ou clínicas de psicologia para a realização de exames psicológicos vinculados ao porte de armas, a concursos públicos ou ao diagnóstico de transtornos neuropsicológicos em crianças e adolescentes.

No caso mencionado, a avaliação psicológica é atividade privativa dos profissionais da área e sua contratação pode ser padronizada para diferentes finalidades. Considerando que muitos psicólogos estão aptos a prestar esse

serviço, a Administração encontra vantagem em dispor de um número amplo de prestadores prontos para atender às demandas. Nessa perspectiva, o credenciamento assume papel relevante como procedimento auxiliar, pois permite que os interessados se preparem previamente, define parâmetros mínimos de qualidade, quantidade e forma de execução, amplia a participação de profissionais e assegura publicidade e transparência nas contratações.

Dessa maneira, o problema que orienta este estudo pode ser enunciado nos seguintes termos: em que medida os editais de credenciamento de serviços psicológicos publicados no PNCP, entre 2024 e 2025, estão em conformidade com os arts. 9º e 16 da Lei nº 14.133/2021 e com o art. 10, § 2º, da Lei nº 12.690/2012 no que diz respeito à participação de cooperativas de psicólogos, e quais razões operacionais são apresentadas quando essa participação é vedada?

Para responder a essa questão central, buscou-se verificar se os editais de contratação de serviços psicológicos contemplam o modelo cooperativo. Adotou-se método exploratório, com pesquisa por palavras-chave no PNCP, a fim de identificar tanto as oportunidades de participação quanto os obstáculos que essas organizações encontram nas contratações públicas. A metodologia aplicada é detalhada na seção seguinte.

3 Dados e achados do levantamento

O levantamento dos editais foi realizado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), por meio de busca com palavras-chave. Foram selecionadas as abas de contratações, editais e avisos de contratações, restringindo-se a pesquisa aos termos “psicologia” e “avaliação”, com o status “todos” e a modalidade “Credenciamento”, sem aplicar outros filtros (Brasil, 2025). A busca inicial retornou 105 resultados. Todos foram acessados de forma preliminar para verificar a pertinência com o objeto deste estudo e a disponibilidade do edital correspondente. Após essa triagem, 63 registros foram considerados adequados. Em cada um deles aplicou-se a ferramenta de localização de palavras para identificar termos relacionados a cooperativas, como “coop”, de modo a reconhecer menções, restrições ou permissões específicas ao setor. O recorte temporal da pesquisa compreendeu editais publicados até 18 de agosto de 2025. Esta pesquisa, de caráter predominantemente quantitativo e sem interpretação aprofundada de editais de forma isolada, ainda assim possibilitou reunir dados consistentes para a identificação de padrões, cujos resultados e conclusões são apresentados a seguir.

Foram excluídos os editais que não tratavam especificamente da atuação de psicólogos, que não continham documentos pesquisáveis ou que

apresentavam lacunas quanto às peças necessárias. Dos 63 instrumentos passíveis de verificação, 1 proibia a participação de qualquer pessoa jurídica, afastando, por consequência, as cooperativas. Trinta e um traziam menções a termos ligados ao cooperativismo (como “cooperado(s)” e “cooperativa(s)”): 4 vedavam diretamente a participação dessas entidades e 27 a admitiam com alguma regulamentação. Nos demais, não houve referência expressa ao tema, sendo, portanto, silentes quanto à proibição e, como a regra é a participação ampla, conforme a lei vigente, a ausência de vedação significa permissão. Considerado o conjunto, 58 chamamentos não estabeleceram restrições à participação de cooperativas, 27 com menção explícita e 31 por ausência de vedação.

É possível constatar que a grande maioria dos editais não apresenta obstáculos expressos à participação de cooperativas. O cuidado observado nos editais refere-se sobretudo à legitimidade dessas entidades, o que envolve o respeito à legislação vigente, o devido registro na junta comercial e a comprovação de vinculação à organização das cooperativas OCB, requisitos derivados da própria lei de licitações.

Ao mesmo tempo, por referência expressa ou por omissão, todas as pessoas jurídicas, como empresas, sociedades limitadas e cooperativas, estão sujeitas a requisitos formais básicos para atuação e credenciamento junto ao órgão demandante, como a indicação de responsável técnico, a apresentação da relação nominal de psicólogos e a comprovação de regularidade dos prestadores de serviço junto ao Conselho de Psicologia. Cabe destacar que a conformidade da atuação das cooperativas decorre da observância das normas vigentes, requisito essencial não apenas para sua contratação, mas também para a existência regular de qualquer pessoa jurídica. Assim, a ausência de vedação ou de exigências especiais nos editais permite a interpretação de que a participação das cooperativas é possível, desde que atendidos os requisitos gerais de habilitação e as demais regras previstas no instrumento convocatório.

Dos quatro editais que vedam a participação de cooperativas, observam-se justificativas variadas. Em alguns casos, a exclusão aparece de forma genérica ou mesmo sem fundamentação específica; em outros, as razões são mais detalhadas, apoiando-se em argumentos de padronização, controle e responsabilização. Alega-se, por exemplo, que a natureza personalíssima de parte das atividades psicológicas exigiria responsabilidade técnica direta, uniformidade de procedimentos e relatórios, bem como rastreabilidade rigorosa, o que seria supostamente incompatível com a dinâmica cooperativa, marcada pelo rodízio ou pela atuação coletiva de profissionais.

Ainda que formuladas de maneira distinta, essas justificativas convergem para uma mesma linha de raciocínio: a ideia de que o modelo cooperativo comprometeria a padronização e a execução individualizada dos serviços, além de dificultar a fiscalização e a responsabilização. Em síntese, as restrições são sempre apresentadas em nome da preservação da qualidade, da eficiência, do controle e da uniformidade.

Ocorre que tais editais, ao mesmo tempo em que vedam cooperativas, admitem sem reservas a participação de pessoas jurídicas empresariais, incluindo clínicas e sociedades que contratam psicólogos como empregados ou colaboradores. Essa abertura, típica dos credenciamentos, pressupõe a convivência de múltiplos prestadores e não é tratada como entrave à padronização, à fiscalização, à rastreabilidade ou à eficiência. Isso porque os próprios instrumentos convocatórios já estabelecem mecanismos de controle neutros e aplicáveis a qualquer pessoa jurídica, como a exigência de responsável técnico perante o conselho profissional, protocolos de atendimento, identificação nominal dos executantes e trilhas de auditoria.

Dessa forma, práticas que são aceitas e até mesmo previstas para empresas, como a atuação em equipe, a alternância de profissionais e a distribuição de demandas por sorteio, passam a ser vistas como impeditivas quando associadas às cooperativas. Cria-se, assim, uma assimetria de tratamento que não encontra respaldo na legislação e revela incoerência no modo como a Administração interpreta a compatibilidade entre diferentes formas societárias e a prestação de serviços psicológicos.

4 Apontamentos sobre cooperativas e isonomia nas contratações públicas

Merece destaque que alguns editais chegam a mencionar manifestações da própria Advocacia-Geral da União (AGU) sobre a participação de cooperativas em contratações públicas. Ressalta-se, em especial, a manifestação mais recente, publicada em 2023 pelo Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União, que tornou público parecer ratificando o acordo celebrado entre a AGU e o Ministério Público do Trabalho (Brasil, 2023). O parecer reforça a limitação à participação de sociedades cooperativas em licitações destinadas à contratação de serviços continuados, com dedicação exclusiva de mão de obra. Trata-se daquele tipo de contratação em que uma empresa é responsável por manter empregados à disposição da Administração Pública, como ocorre nos serviços de limpeza e conservação, vigilância ou recepção. Nesses casos, a empresa é contratada para

gerenciar e disponibilizar a força de trabalho, assumindo os riscos da atividade e exercendo os poderes inerentes à subordinação existente entre empregador e empregado (Brasil; AGU; CGU, 2023).

O parecer da AGU, nesse contexto, parece estar amparado no receio de responsabilização diante da possibilidade de fraudes envolvendo cooperativas, o que conduz à exclusão dessas entidades da hipótese de contratação com o poder público nos casos em que há necessária subordinação e exclusividade da mão de obra. Contudo, é preciso destacar que a prestação de serviços a que a AGU se refere em nada se confunde com a atuação de psicólogos organizados em cooperativas. Isso porque o próprio conselho profissional estabelece que, independentemente da forma de organização, os psicólogos devem exercer suas funções com independência e autonomia técnica. Ademais, podem atuar de modo autônomo, como pessoas físicas, ou integrantes de pessoas jurídicas, não havendo vínculo necessário de subordinação (Brasil; CFP, 2019). Dessa forma, as restrições apontadas pela AGU quanto às cooperativas não se aplicam aos casos de credenciamento aqui analisados, que, à luz da legislação, devem buscar ser amplos e abertos à atuação dos interessados.

É impróprio que editais de chamamento público para credenciamento restrinjam a participação de cooperativas, pois isso distorce a finalidade do próprio procedimento auxiliar, que visa admitir qualquer interessado que possua os requisitos necessários para a prestação do serviço ou fornecimento do bem. Além disso, cabe recordar que a restrição viola expressamente o art. 9º, inciso I, alínea “a”, e o art. 16 da Lei nº 14.133/21. Não se pode admitir que o edital ultrapasse as determinações legais. Nesse sentido, se há o reconhecimento de que inúmeras pessoas, físicas e jurídicas, poderiam executar um determinado objeto padronizado, especificado e regulamentado nos termos editalícios, cabe ao órgão compreender o funcionamento das cooperativas e, se necessário, contemplar suas especificidades no instrumento convocatório, em vez de agir de forma inerte e mais confortável, simplesmente excluindo as cooperativas para resolver um problema que não decorre delas, mas sim da ausência de planejamento e reflexão por parte da administração.

É possível considerar, ao observar que a maioria dos editais sobre o mesmo tema não veda a participação de cooperativas, que restrições dessa natureza não constituem prática usual. Ao mesmo tempo, nota-se que argumentos como uniformidade, controle, rastreabilidade e supostos prejuízos à gestão contratual dizem mais sobre o órgão demandante do que sobre as cooperativas, revelando algo mais próximo do desconhecimento de seu funcionamento, da incapacidade técnica, da falta de planejamento ou mesmo do favorecimento de entidades com finalidade empresarial / lucrativa.

A vedação dirigida especificamente às cooperativas, em especial quando se trata de credenciamentos para a prestação de serviços psicológicos, não encontra paralelo no tratamento conferido às demais pessoas jurídicas, como sociedades empresariais ou clínicas organizadas sob outros formatos, que permanecem aptas à execução do mesmo objeto. Em tais hipóteses, as exigências editalícias, como a indicação de responsável técnico, a apresentação da relação nominal de profissionais e a observância dos protocolos de atendimento, já são suficientes para assegurar padronização, rastreabilidade e responsabilização, independentemente da forma societária adotada. Assim, a restrição ao modelo cooperativo evidencia uma assimetria incompatível com os princípios da isonomia e da ampla competitividade previstos na legislação, além de desconsiderar que as cooperativas, quando em conformidade com os ditames legais, reúnem condições equivalentes às demais organizações para prestar o serviço de maneira eficiente e regular.

Por esse motivo, diante do problema de pesquisa, qual seja, em que medida os editais de credenciamento de serviços psicológicos publicados no PNCP, entre 2024 e 2025, estão em conformidade com os arts. 9º e 16 da Lei nº 14.133/2021 e com o art. 10, § 2º, da Lei nº 12.690/2012 no que diz respeito à participação de cooperativas de psicólogos, e quais razões operacionais são apresentadas quando essa participação é vedada, foi possível constatar que, em sua maioria, os editais permitem a participação de cooperativas e conferem aos psicólogos liberdade para organizarem sua atividade conforme o modelo que entendem adequado. Ao mesmo tempo, verificou-se que as vedações se apoiam em critérios que destoam do próprio edital, restringindo as cooperativas em situações idênticas ou análogas às aplicáveis a outras pessoas jurídicas, que, no entanto, permanecem admitidas. A retórica de eficiência e qualidade na prestação do serviço não pode servir como justificativa para a exclusão de cooperativas, cuja atuação é constitucionalmente assegurada e legalmente prevista, sobretudo quando os mesmos fundamentos não são invocados para afastar entidades empresariais, que são sempre admitidas.

Nesse sentido, faz-se necessário que o poder público atue no sentido de estabelecer cláusulas técnicas que garantam padronização, fiscalização e responsabilização, sem criar um ambiente editalício hostil ao cooperativismo. A vedação pura e simples não soluciona eventuais deficiências de capacitação dos próprios elaboradores de editais na compreensão da oportunidade singular representada pela contratação de uma entidade gerida de forma democrática, aberta e pautada em valores e princípios globalmente reconhecidos.

Na sequência, mostra-se indispensável a capacitação de gestores públicos quanto ao conhecimento da organização e do funcionamento

das cooperativas, suas possibilidades, vantagens e limitações. Esse esforço contribui para que o desconhecimento não se converta em barreira à inclusão das cooperativas e para que a insegurança jurídica deixe de ser um fator que induz possíveis cooperados a optarem por outros modelos de organização, em razão dos entraves sistemáticos ainda presentes no ambiente jurídico brasileiro.

Outra atitude importante é a inserção de cláusulas nos editais que reafirmam a isonomia de tratamento entre os participantes, que informe que os tipos societários admitidos pelo conselho de classe serão também admitidos, evitando judicializações, denúncias e ilegalidades, em consonância com os arts. 9º e 16 da Lei nº 14.133/2021 e o art. 10, § 2º da Lei nº 12.690/2012.

5 Considerações finais

O credenciamento mostra-se útil à Administração Pública e deve ser estruturado para alcançar o maior número possível de interessados, dentro das condições legalmente admitidas, na execução do objeto do chamamento. Nesse cenário, as cooperativas merecem tratamento respeitoso e compatível com a Constituição, em termos e condições que facilitem sua participação e atuação.

O modelo cooperativo mantém recursos econômicos circulando na localidade, organiza de modo típico a força de trabalho nacional e projeta para a esfera econômica valores e princípios reconhecidos socialmente, como democracia e responsabilidade. Trata-se, portanto, de uma forma legítima de organização dos profissionais, que pode atender com eficiência às demandas públicas quando submetida aos mesmos parâmetros técnicos exigidos de outras pessoas jurídicas.

As limitações impostas às cooperativas, quando erigidas sem base técnica idônea, afrontam o objetivo de ampliar a participação de cooperados e contrariam determinações legais e constitucionais. São medidas injustas, desbalanceadas e incompatíveis com o sistema jurídico vigente. Por isso, devem ser reconsideradas para que o credenciamento, instrumento democrático de contratações, permaneça efetivamente aberto e alinhado à ordem jurídica.

Referências

APA, American Psychiatric Association. **Manual diagnóstico e estatístico de transtornos mentais: DSM-5-TR**. 5. ed. Porto Alegre/RS: Artmed, 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB**.

[Constituição (1988)]. Brasília/DF: Presidência da República. 1988.

BRASIL. **Decreto nº 53.464, de 21 de janeiro de 1964**. Regulamenta a Lei nº 4.119, de 27 de agosto de 1962, que dispõe sobre a profissão de psicólogo. Brasília/DF: Presidência da República. 1964.

BRASIL. **Lei nº 4.119, de 27 de agosto de 1962**. Dispõe sobre os cursos de formação em psicologia e regulamenta a profissão de psicólogo. Brasília/DF: Presidência da República. 1962.

BRASIL. **Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971**. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Brasília/DF: Presidência da República. 1971.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração [...]. Brasília/DF: Presidência da República. 1993.

BRASIL. **Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento das Cooperativas de Trabalho; institui o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho - PRONACOOP; [...]. Brasília/DF: Presidência da República. 2012.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília/DF: Presidência da República. 2021. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 27 mar. 2023.

BRASIL. Nº 04/2023 - Participação de sociedades cooperativas nas licitações para contratação de serviços continuados, com dedicação exclusiva de mão de obra. **Portal de Compras do Governo Federal**, Brasília/DF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/comunicados/2023/no-04-2023-participacao-de-sociedades-cooperativas-nas-licitacoes-para-contratacao-de-servicos-continuados-com-dedicacao-exclusiva-de-mao-de-obra>. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP. **Gov.Br**, Brasília/DF, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br/pagina-inicial-do-pncp>. Acesso em: 28 ago. 2025.

BRASIL; AGU; CGU. Parecer Nº. 00002/2023/DECOR/CGU/AGU. Brasília/DF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/comunicados/2023/Comunicado04.2023parecer0002.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL; CFP. **Res. Nº 16, de 21 de agosto de 2019**. Dispõe sobre o registro e cadastro de Pessoas Jurídicas. Brasília/DF: Presidência da República. 2019.

CFP. **Res. Nº 31, de 15 de dezembro de 2022**. Estabelece diretrizes para a realização de Avaliação Psicológica no exercício profissional da psicóloga e do psicólogo, regulamenta o Sistema de Avaliação de Testes Psicológicos - SATEPSI e revoga a Resolução CFP nº 09/2018. Brasília/DF: CFP, 2022.

ICA, International Co-operative Alliance. **Guidance notes to the co-operative principles**. Brussels/Belgium: Principles Committee, 2015.

OCB; RAMOS, A P A. TCU decide pela participação de cooperativa de transporte em licitação. **Notícias Representação - Sistema OCB**, Brasília/DF, 2024. Disponível em: <https://somoscooperativismo.coop.br/noticias-representacao/tcu-decide-pela-participacao-de-cooperativa-de-transporte-em-licitacao>. Acesso em: 28 ago. 2025.

URSINE, I M. **Espinhos e Pedras no Caminho da Política Nacional de Cooperativismo [...]**. Belo Horizonte/MG: RTM, 2025.

COTA DE GÊNERO, CANDIDATURA DE PESSOAS TRANS E A (IN)VISIBILIDADE DE MINORIAS: IDENTIDADE SOCIAL, SUBNOTIFICAÇÃO DE DADOS E VIOLÊNCIA DE GÊNERO

Gisleule Maria Menezes Souto¹

Larissa de Moura Guerra Almeida²

1 Introdução

Os Princípios de Yogyakarta (2006; 2007), documento internacional voltado à aplicação da legislação de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero, reconhecem que tais dimensões constituem aspectos essenciais da dignidade humana e que quaisquer violações fundadas nesses marcadores configuram afronta aos direitos fundamentais (PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA, 2007; SOUTO, 2023). Embora a Organização das Nações Unidas tenha afirmado, desde 2006, que os direitos da população LGBTQIA+ são direitos humanos universais, a experiência das pessoas trans revela a persistência de exclusão, violência e restrições ao pleno

1 Doutora em Teoria do Direito, PUC Minas, Belo Horizonte/MG, Brasil. Mestre em Filosofia, PUC-SP, São Paulo, Brasil. Docente nos cursos de Direito, Filosofia, Ciências da Computação, Sistemas de Informação e Nutrição; PUC Minas, *campi* Barreiro, São Gabriel, Coração Eucarístico e Praça da Liberdade; Belo Horizonte, Brasil. Pesquisadora nos grupos de pesquisa “Núcleo REDES de Direitos Humanos”, PPGD PUC Minas, e no Núcleo de Pesquisa “Quotidiano e Saúde”, PUC Minas. Contato: leulemenezes@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8079-5293>. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/3167556973167844>

2 Doutoranda em Direito (2022-2025) e Mestre em Direito Público (2020), PUC Minas, Belo Horizonte/MG, Brasil. Bolsista CAPES PROEX/Taxa. Pesquisadora no “Grupo de Estudos Avançados em Direitos Fundamentais, Processo Democrático e Jurisdição Constitucional”, Grupo de Pesquisa “Constitucionalismo e Direitos na Era Digital” e no Núcleo REDES de Direitos Humanos, PPGD PUC Minas. Docente no Curso de Pós-Graduação em Advocacia Pública (lato sensu), da Escola Superior de Advocacia da OAB/MG, na Pós-ESA e em cursos de capacitação do *Instituto Solução e Realiza – Cursos e Treinamentos*, Belo Horizonte/MG, Brasil. Advogada e Consultora Jurídica em Direito Público Municipal, Constitucional, Administrativo e Eleitoral, *Rodrigues Dias & Riani Advocacia e Consultoria*, Belo Horizonte/MG, Brasil. Membro da ABRADep – Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político. Contato: lah.moura.guerra@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9130-1893>. Currículo lattes: <https://lattes.cnpq.br/0406208623321421>. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

exercício da cidadania, especialmente no campo político.

Historicamente, às pessoas trans tem sido negado o direito de construir sua identidade corporal e social sem coerção. No âmbito da vida pública, essa negação assume contornos específicos: a candidatura e o exercício do mandato eletivo passam a ser atravessados por violência simbólica, ameaças e discriminação, em um contexto no qual a binariedade de gênero ainda estrutura as instituições políticas. A visibilidade conquistada por esses corpos no espaço parlamentar não elimina sua vulnerabilidade; ao contrário, frequentemente a intensifica.

O presente artigo propõe-se a analisar a candidatura de pessoas trans à luz da política de cotas de gênero, examinando os avanços institucionais promovidos pelo Tribunal Superior Eleitoral, os limites da interpretação normativa ainda ancorada em categorias binárias e os efeitos da subnotificação de dados sobre identidade de gênero. Busca-se, ainda, refletir sobre a violência política de gênero dirigida a parlamentares trans e sobre as estratégias de resistência que permitem sua sobrevivência política em um cenário marcado por exclusão estrutural.

A metodologia adotada combina pesquisa bibliográfica e documental, com análise de normas constitucionais e infraconstitucionais, decisões do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal, além de dados estatísticos e relatórios produzidos por órgãos oficiais e organizações da sociedade civil. Utiliza-se o método hipotético-dedutivo para examinar a hipótese de que, embora haja avanços normativos relevantes, subsiste um (sub)reconhecimento institucional que limita a efetiva representatividade política de pessoas trans.

A partir desse quadro, investiga-se como os corpos trans sobrevivem politicamente em uma sociedade estruturada pela lógica binária masculino/feminino e quais são as implicações dessa exclusão no exercício do mandato eletivo, especialmente no que se refere à violência de gênero, à invisibilidade estatística e à precariedade do reconhecimento institucional.

2 Corpo, identidade e reconhecimento no espaço político

A compreensão do corpo trans, neste estudo, parte da perspectiva fenomenológica segundo a qual o corpo não é mero suporte biológico, mas lugar de linguagem, experiência e significação. Para Merleau-Ponty (1994), o corpo é espaço de percepção, memória e construção de sentido, sendo por meio dele que a existência se exprime. O corpo que fala, age e se apresenta no mundo é também o corpo que reivindica reconhecimento político.

A identidade de gênero, enquanto dimensão constitutiva da subjetividade, relaciona-se à forma como cada pessoa se reconhece e nomeia sua própria existência em um contexto social estruturado por relações de gênero (BENEVIDES, 2022; JESUS, 2012). Tal identidade não se reduz à designação biológica atribuída ao nascimento, mas expressa um processo de construção existencial e social que demanda reconhecimento institucional.

No plano normativo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e a Constituição da República de 1988 asseguram a igualdade formal e a dignidade de todos, sem distinção de qualquer natureza (BRASIL, 1988). Os Princípios de Yogyakarta reforçam essa compreensão ao afirmarem que orientação sexual e identidade de gênero constituem aspectos essenciais da dignidade humana e não podem fundamentar discriminação (PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA, 2007).

Entretanto, a igualdade proclamada no plano normativo não se traduz automaticamente em reconhecimento social e político. Axel Honneth (2009) sustenta que a construção da identidade depende de processos de reconhecimento recíproco, que ultrapassam a mera tolerância e exigem respeito. A ausência desse reconhecimento produz invisibilidade e marginalização, afetando diretamente a possibilidade de participação plena na vida pública.

No contexto político brasileiro, corpos trans frequentemente são percebidos como ameaças à ordem binária tradicional, o que se manifesta em discursos transfóbicos e tentativas de deslegitimação de suas identidades. Episódios como os envolvendo o deputado federal Nikolas Ferreira e a deputada Duda Salabert evidenciam a persistência de práticas discriminatórias no interior do Parlamento (OLIVEIRA, 2023; ROCHA, 2024; SALGADO, 2024). Nessas situações, a identidade de gênero é questionada como estratégia de negação simbólica do mandato eletivo.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconheceu que práticas de homofobia e transfobia podem ser enquadradas na Lei nº 7.716/1989 (BRASIL, 1989), ampliando a proteção penal contra discriminações fundadas na identidade de gênero. Ademais, o Poder Judiciário tem reconhecido a possibilidade de proteção jurídica específica em casos de ofensa à identidade de gênero, como no episódio envolvendo a deputada Duda Salabert, cuja indenização por danos morais foi mantida, ainda que com redução do valor em segunda instância (SALGADO, 2024).

No campo institucional, decisões como a retirada da homossexualidade do rol de doenças pela Organização Mundial da Saúde, em 1990, e a Resolução nº 01/1999 do Conselho Federal de Psicologia – que reconhece a sexualidade como parte constitutiva da identidade e veda práticas patologizantes (BRASIL,

1999) – representam marcos relevantes na construção do reconhecimento social e jurídico das identidades trans.

Apesar desses avanços, a inclusão política de pessoas trans permanece atravessada por obstáculos estruturais. A permanência de categorias binárias rígidas, a resistência cultural e a ausência de políticas específicas reforçam a precariedade do reconhecimento institucional. Assim, o corpo trans que ocupa espaço político não apenas exerce mandato eletivo, mas também reivindica, simultaneamente, o direito de existir e ser reconhecido como sujeito de direitos.

3 Violência política de gênero e resistência parlamentar

A história da população trans no Brasil é marcada por perseguições estatais, violência estrutural e exclusão social, mas também por resistência. A memória dessas experiências, conforme observa Schwarcz (2019), não se limita ao passado, mas produz efeitos no presente, moldando as condições de participação política e de reconhecimento social.

Embora a visibilidade de candidaturas trans tenha se ampliado nos últimos pleitos eleitorais, a inserção desses corpos na política não constitui fenômeno recente. Kátia Tapety, eleita vereadora em 1992 no município de Colônia do Piauí, foi a primeira pessoa trans a ocupar cargo eletivo no Brasil (UOL, 2024). Ainda assim, a presença de parlamentares trans permanece atravessada por resistência, ameaças e violência reiterada.

Levantamento da Folha de São Paulo com integrantes de Casas Legislativas indicou que a maioria das parlamentares trans entrevistadas sofreu algum tipo de violência política, incluindo ameaças de morte (RODRIGUES; SANTOS, 2022). A vereadora Filipa Bruneli relatou ter cogitado abandonar o mandato diante das ameaças sofridas, enquanto Benny Briolly, eleita em Niterói, deixou o país temporariamente após receber ameaça armada (RODRIGUES; SANTOS, 2022). Em 2021, a ex-vereadora Madalena Leite foi assassinada, evidenciando a dimensão extrema da violência dirigida a esses corpos (RODRIGUES; SANTOS, 2022).

A aplicação da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) em favor de mulher trans, no âmbito eleitoral, representou marco relevante. Na Ação Penal Eleitoral nº 0600472-46.2022.6.19.0000, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro recebeu denúncia por violência política de gênero, reconhecendo que as agressões verbais proferidas contra Benny Briolly estavam diretamente vinculadas à sua condição de mulher trans (TSE, 2024). O

acórdão fundamentou-se nos princípios da não discriminação e no Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero do Conselho Nacional de Justiça.

Segundo Benevides (2022), há um processo contínuo de desumanização das pessoas trans, que nem mesmo a eleição para cargos públicos é capaz de interromper. A violência política de gênero manifesta-se por meio de ameaças, campanhas de difamação, discriminação institucional e exclusão simbólica, afetando não apenas a integridade física e psicológica das vítimas, mas também a própria qualidade da democracia.

Dados do Ministério Público Federal indicam que os principais ataques de violência política de gênero ocorrem no âmbito municipal, sendo vereadoras os alvos mais frequentes, representando 27% das denúncias (UOL, 2024). A invisibilidade institucional agrava o problema, especialmente em municípios afastados dos grandes centros, onde faltam mecanismos adequados de proteção e registro.

Apesar desse cenário, as eleições recentes revelam crescimento significativo da participação trans. Em 2022, foram registradas 395 candidaturas de pessoas LGBTQIA+, das quais vinte resultaram em eleição, incluindo as deputadas federais Duda Salabert e Erika Hilton, primeiras mulheres trans a ocuparem cadeira na Câmara dos Deputados (TSE, 2022; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2024a; 2024b). Nas eleições municipais de 2024, ao menos 28 pessoas trans foram eleitas ou reeleitas (ANTRA, 2024).

A ampliação do uso do nome social também evidencia avanço institucional. Entre 2018 e 2022, houve aumento de 373,83% no número de eleitores que optaram pela inclusão do nome social no título eleitoral, totalizando 37.646 registros em 2022 (TSE, 2022). Contudo, conforme observa Borges (2022), tais dados são subnotificados, pois não contemplam candidaturas de pessoas que já realizaram retificação de nome e gênero em documentos oficiais. Para Keila Simpson, presidente da ANTRA, a ausência de campo específico sobre identidade de gênero impede a totalização adequada da participação trans no processo eleitoral (BORGES, 2022).

O crescimento da representatividade convive, portanto, com a permanência do binarismo institucional e da violência política. Moreira e Bunchaft (2020) destacam que, embora haja aprofundamento da representação interseccional, permanece consagrada a lógica binária masculino/feminino, que limita a plena inclusão de identidades dissidentes.

A violência de gênero na política contra pessoas trans revela-se fenômeno multifacetado, envolvendo agressões físicas e verbais, deslegitimação simbólica, negação de recursos institucionais e marginalização partidária. Suas

consequências incluem redução da participação política, impactos severos na saúde mental e enfraquecimento da democracia representativa.

Nesse contexto, a resistência desses corpos assume dimensão política e existencial. Existir politicamente significa romper a invisibilidade, reivindicar reconhecimento e ocupar espaços historicamente negados. A presença de parlamentares trans no Legislativo brasileiro não representa apenas diversidade simbólica, mas tensiona estruturas normativas e culturais que insistem em restringir o conceito de representação democrática.

4 Cotas de gênero, nome social e o (sub)reconhecimento institucional

A candidatura de pessoas trans no Brasil ganhou marco institucional relevante a partir da Consulta nº 0604054-58.2017.6.00.0000, formulada ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2018a). Na ocasião, o Tribunal firmou entendimento de que candidaturas de homens e mulheres transgêneros podem ser contabilizadas nas cotas de gênero previstas no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 (BRASIL, 1997), além de assegurar o uso do nome social tanto nas eleições proporcionais quanto majoritárias.

Sob relatoria do Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, o TSE afirmou que a expressão “cada sexo” constante da legislação eleitoral deve ser interpretada como “gênero”, e não como sexo biológico, reconhecendo a necessidade de compatibilização da norma com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da promoção do bem de todos sem discriminação (BRASIL, 1988; TSE, 2018b). O entendimento foi acompanhado à unanimidade.

A decisão dialoga com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4275/DF, que reconheceu a possibilidade de alteração do registro civil de pessoas trans diretamente pela via administrativa, independentemente de cirurgia ou autorização judicial (STF, 2018a; 2018b; 2019). Ao reconhecer o direito à identidade de gênero como expressão da dignidade humana, o STF estabeleceu fundamento constitucional que repercute na interpretação das normas eleitorais.

A possibilidade de utilização do nome social nas eleições, assegurada pelo TSE (2018a), representou avanço significativo ao permitir que candidatas e candidatos trans se apresentem ao eleitorado conforme sua identidade de gênero. Tal medida reforça o reconhecimento institucional e reduz constrangimentos simbólicos durante o processo eleitoral.

Os efeitos práticos dessas decisões tornaram-se mais expressivos com a Emenda Constitucional nº 111/2021 (BRASIL, 2021), que estabeleceu regras para distribuição de recursos partidários e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, determinando que votos destinados a candidatas mulheres e candidatos negros sejam contabilizados em dobro para fins de repasse de recursos entre 2022 e 2030. A interpretação inclusiva das cotas de gênero impacta, portanto, não apenas o registro de candidaturas, mas também o financiamento e a viabilidade eleitoral.

Dados do TSE indicam aumento expressivo do uso do nome social: entre 2018 e 2022, houve crescimento de 373,83%, totalizando 37.646 eleitores identificados pelo nome social nas eleições gerais de 2022 (TSE, 2022). O número de candidaturas trans também apresentou crescimento significativo no mesmo período (TSE, 2022).

Todavia, conforme destaca Borges (2022), os dados oficiais são subnotificados, pois o TSE contabiliza apenas candidaturas vinculadas ao uso formal do nome social, excluindo pessoas que já realizaram retificação de nome e gênero nos documentos civis. Segundo Keila Simpson, presidente da ANTRA, a ausência de campo específico sobre identidade de gênero impede a mensuração adequada da participação trans no processo eleitoral (BORGES, 2022).

Moreira e Bunchaft (2020), ao analisarem o voto do Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho no julgamento da Consulta nº 0604054-58/DF, observam que, embora a decisão represente avanço sob perspectiva interseccional, permanece estruturada na lógica binária masculino/feminino. Assim, ainda que haja ampliação da representatividade institucional, o reconhecimento opera dentro de categorias que não contemplam plenamente identidades não binárias.

Verifica-se, portanto, um paradoxo: ao mesmo tempo em que o sistema eleitoral promove inclusão por meio da interpretação ampliativa das cotas de gênero e do reconhecimento do nome social, mantém categorias normativas fundadas em binarismo estrutural. O resultado é um (sub)reconhecimento institucional — avanço formal que não elimina a violência política de gênero nem a precariedade da representação efetiva.

A candidatura de pessoas trans, nesse contexto, não representa apenas ampliação numérica de participação, mas tensionamento das próprias categorias jurídicas que estruturam o processo eleitoral brasileiro.

5 Conclusão

A sobrevivência política dos corpos trans em uma sociedade estruturada pela lógica binária masculino/feminino decorre de processos contínuos de resistência e afirmação identitária. Embora a Constituição da República de 1988 assegure igualdade formal e dignidade a todos (BRASIL, 1988), a experiência concreta de parlamentares trans evidencia que o exercício do mandato eletivo permanece atravessado por violência simbólica, discriminação institucional e ameaças à integridade física.

A inclusão de pessoas trans nas cotas de gênero, reconhecida pelo Tribunal Superior Eleitoral a partir da Consulta nº 0604054-58.2017.6.00.0000 (TSE, 2018a; 2018b), e a possibilidade de uso do nome social nas eleições representam avanços significativos no campo do reconhecimento institucional. O diálogo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente no julgamento da ADI nº 4275/DF (STF, 2018a; 2018b; 2019), reforça a centralidade da identidade de gênero como expressão da dignidade da pessoa humana.

Entretanto, tais avanços não eliminam a persistência de um (sub) reconhecimento estrutural. A manutenção de categorias normativas binárias, a subnotificação de dados sobre candidaturas trans (BORGES, 2022) e a permanência de práticas de violência política de gênero revelam que a inclusão formal não se traduz automaticamente em igualdade material. A invisibilidade estatística, associada à precariedade dos mecanismos de proteção institucional, compromete a elaboração de políticas públicas eficazes e a consolidação da representatividade democrática.

A violência política de gênero contra pessoas trans – que se manifesta por meio de ameaças, difamações, discriminação institucional e exclusão simbólica (RODRIGUES; SANTOS, 2022; UOL, 2024) – não constitui fenômeno isolado, mas expressão de desigualdades estruturais enraizadas na cultura jurídica e política. Seus efeitos transcendem a esfera individual, impactando a própria qualidade da democracia, que se fragiliza quando determinados grupos são sistematicamente deslegitimados.

A cota de gênero, quando interpretada de forma inclusiva, configura instrumento relevante para ampliação da representatividade e visibilidade política de pessoas trans. Contudo, isoladamente, não é suficiente para enfrentar os efeitos nefastos da violência de gênero e da exclusão estrutural. É imprescindível que políticas eleitorais e institucionais avancem para além da lógica binária, incorporando perspectiva interseccional e mecanismos

adequados de coleta de dados que contemplem a identidade de gênero de forma precisa.

A luta por visibilidade e representatividade de pessoas trans na política é, em última análise, luta por reconhecimento social e jurídico. Trata-se de assegurar que a identidade social dessas pessoas seja respeitada não apenas como categoria formal, mas como condição concreta de participação democrática plena. A consolidação de uma democracia efetivamente inclusiva exige que a presença de corpos trans nos espaços de poder deixe de ser vista como exceção tolerada e passe a ser compreendida como expressão legítima da pluralidade que constitui a própria sociedade brasileira.

Referências

ANTRA. Associação Nacional de Travestis e Transexuais. Candidaturas trans eleitas se destacam na vereança em 2024. **Antra Notícias**, Direitos e Política, Pesquisas, 7 out. 2024. Disponível: <https://antrabrasil.org/2024/10/07/trans-eleitas-2024/>. Acesso: 10 jan. 2025.

BENEVIDES, Bruna G. **Dossiê assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2021**. Brasília: Distrito Drag, ANTRA, 2022. Disponível: <https://antrabrasil.files.wordpress.com/2022/01/dossieantra2022-web.pdf>. Acesso: 8 jun. 2023.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BORGES, Rebeca. Dados do TSE sobre candidaturas trans são subnotificados, diz associação - Tribunal Superior Eleitoral contabiliza apenas números de candidatos que não mudaram nome social em documentos oficiais. **Metrópoles**, Brasil, Eleições 2022, 20 ago. 2022. Disponível: <https://www.metropoles.com/brasil/eleicoes-2022/dados-do-tse-sobre-candidaturas-trans-sao-subnotificados-diz-associacao>. Acesso: 28 jun. 2024

BRASIL. Amanhã (17) será celebrado o Dia Internacional contra a homofobia. Veja abaixo o manifesto da Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais (ABGLT). **Conselho Nacional de Saúde**, 16 mai. 2014. Disponível: https://conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2014/05mai_16_lgbt.html. Acesso: 30 ago. 2024.

BRASIL. Comissões promovem 21ª edição do Seminário LGBTQIA+ do Congresso Nacional. **Agência Câmara**, Notícias, 6 ago. 2024. Disponível: <https://www.camara.leg.br/noticias/1086347-comissoes-promovem-21-edicao-do-seminario-lgbtqia-do-congresso-nacional>. Acesso: 30 ago. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 28 jun. 2024

BRASIL. Emenda Constitucional nº 111, de 28 de setembro de 2021. Altera a Constituição Federal para disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais, dispor sobre o instituto da fidelidade partidária, alterar a data de posse de Governadores e do Presidente da República e estabelecer regras transitórias para distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e para o funcionamento dos partidos políticos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 set. 2021. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc111.htm. Acesso: 28 jun. 2024.

BRASIL elege, pela primeira vez na história, duas deputadas trans para câmara. [Brasília]: **Congresso em Foco**, 3 out. 2022. Disponível: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/brasil-elege-pela-primeira-vez-na-historia-duas-deputadas-trans-para-camara/>. Acesso: 19 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 out. 1997. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504compilado.htm. Acesso: 28 jun. 2024.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 ago. 2006. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11340.htm. Acesso: 28 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Inclusão, direito de todos**. Brasília: STJ, 2023. Disponível: <https://stj.jusbrasil.com.br/noticias/566708254/inclusao-direito-de-todos>. Acesso: 28 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890**. Promulga o Código Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1890. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm. Acesso: 7 fev.

2023.

BRASIL. **Decreto-lei nº 8.727, de 28 de abril de 2016.** Dispõe sobre o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8727.htm. Acesso: 7 fev. 2023.

BRASIL. **Lei 7.716, de 5 de janeiro de 1989.** Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Brasília, DF: Presidência da República, 6 jan. 1989. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm. Acesso: 2 ago. 2024.

BRASIL. **Resolução CFP nº 001, de 22 de março de 1999.** Estabelece normas de atuação para os psicólogos em relação à questão da Orientação Sexual. Disponível: https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/1999/03/resolucao1999_1.pdf. Acesso: 30 ago. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Deputada Duda Salabert. **Portal Câmara**, Deputados, 2024a. Disponível: <https://www.camara.leg.br/deputados/220623>. Acesso: 28 jun. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Deputada Erika Hilton. **Portal Câmara**, Deputados, 2024b. Disponível: <https://www.camara.leg.br/deputados/220645#:~:text=Erika%20Hilton%20%C3%A9%20a%20primeira,C%C3%A2mara%20Municipal%20de%20S%C3%A3o%20Paulo>. Acesso: 28 jun. 2024.

CENTRO LATINO-AMERICANO EM SEXUALIDADE E DIREITOS HUMANOS. Princípios de Yogyakarta: **princípios sobre a aplicação da legislação** internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero. Rio de Janeiro: CLAM, 2006. Disponível: http://www.clam.org.br/pdf/principios_de_yogyakarta.pdf. Acesso: 14 jun. 2022.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. 2. ed. Tradução de Luiz Repa. São Paulo: Ed. 34, 2009.

IDENTIDADE de Gênero. *In*: SIGNIFICADOS: O que é identidade de gênero:. [S. l.]: Do Autor, 2020. Disponível: <https://www.significados.com.br/identidade-de-genero/#:~:text=Identidade%20de%20g%C3%AAnero%20consiste%20no,ambos%20ou%20nenhum%20dos%20g%C3%AAneros>. Acesso: 1 jun. 2022.

JESUS, Jaqueline. **Orientações sobre a população transgênero: conceitos e termos**. Brasília: Do Autor, 2012.

MERLEAU-PONTY, Maurice. **Fenomenologia da percepção**. Tradução Carlos Alberto Ribeiro de Moura. São Paulo: Livraria Martins Fontes Editora, 1994.

MOREIRA, Eduardo Ribeiro; BUNCHART, Maria Eugenia. O voto do Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho no julgamento da Consulta nº 0604054-58.2017.6.00.0000 : uma reflexão à luz da perspectiva interseccional e não binária de Fraser. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, ano 14, n. 43, p. 491-518, jul./dez. 2020. Disponível: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/11612>. Acesso: 28 jun. 2024.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; REPOLÊS, Maria Fernanda Salcedo; PRATES, Francisco de Castilho. Liberdade acadêmica em tempos difíceis: diálogos Brasil e Estados Unidos. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 11, n. 2, 2016. Disponível: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/23726/pdf>. Acesso: 24 jan. 2022.

OLIVEIRA, Débora. No Dia da Mulher, Nikolas Ferreira usa peruca e faz comentários transfóbicos - O deputado federal do PL colocou uma peruca e disse se chamar “deputada Nicole”. Após isso, desferiu diversos comentários com teor transfóbico, mesmo afirmando saber que estava cometendo um crime. **Correio Braziliense**, Política, Câmara dos Deputados, Brasília, 8 mar. 2023. Disponível: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2023/03/5078869-no-dia-da-mulher-nikolas-ferreira-usa-peruca-e-faz-comentarios-transfobicos.html>. Acesso: 30 ago. 2024.

PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA: princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero. **[Joguejacarta]: Observatório de Sexualidade e Política**, 2007. Disponível: http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/gays/principios_de_yogyakarta.pdf. Acesso: 8 jun. 2024.

PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA MAIS 10: **Princípios e obrigações estatais adicionais sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual, identidade de gênero, expressão de gênero e às características sexuais que complementam os Princípios de Yogyakarta**. Genebra: Yogyakarta, 2017. Disponível: http://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2017/11/A5_yogyakartaWEB-2.pdf. Acesso: 8 jun. 2024.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 12ª.ed. Rio de Janeiro: Impetus,

2011

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

REALE, Giovanni; ANTISERI, Dario. **História da filosofia**. 3. ed. São Paulo: Paulus, 2009.

RODRIGUES, Arthur; SANTOS, José Matheus. Trans na política enfrentam rotina de perseguição e ameaças de morte no país - Levantamento da Folha com 24 integrantes de Casas legislativas mostra que maioria sofre violência política. **Folha de São Paulo**, Eleições 2022, Diversidade eleitoral, LGBTQIA+, 17 mai. 2022. Disponível: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/05/politicas-trans-enfrentam-rotina-de-perseguiacao-e-ameacas-de-morte-no-pais.shtml>. Acesso: 24 jun. 2024.

ROCHA, Guilherme Lucio da. Quem é Nikolas Ferreira, o deputado que discursou de peruca na Câmara, e o que é transfobia - Deputado fez comentários transfóbicos no Dia Internacional da Mulher. **Valor Econômico**, Política, Santos, 9 mar. 2023, atual. 22 mar. 2024. Disponível: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2023/03/09/quem-e-nikolas-ferreira-o-deputado-que-usou-peruca-na-camara-e-o-que-e-transfobia.ghtml>. Acesso: 30 ago. 2024.

SANTOS, Daniela. Presidente da Associação de Travestis é detida em aeroporto do México - Keila Simpson foi impedida de entrar naquele país por não ter o nome do passaporte retificado. Ativista afirma que se trata de transfobia. **Metrópoles**, Brasil, 2 mai. 2022. Disponível: <https://www.metropoles.com/brasil/presidente-da-associacao-de-travestis-e-detida-em-aeroporto-do-mexico>. Acesso: 24 jun. 2024.

STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF reconhece a transgêneros possibilidade de alteração de registro civil sem mudança de sexo - No julgamento da ação ajuizada pela PGR, todos os ministros reconhecerem o direito à mudança sem a necessidade de cirurgia. Para a maioria, a alteração no registro independe de autorização judicial. **Portal STF**, Notícias, 1 mar. 2018a. Disponível: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=371085>. Acesso: 28 jun. 2024.

SALGADO, Rodrigo. Justiça mantém condenação de Nikolas Ferreira por ofensa à identidade de gênero de Duda Salabert. Portal G1 Notícias, Belo Horizonte, 6 ago. 2024. Disponível: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2024/08/06/justica-mantem-condenacao-de-nikolas-ferreira-a-pagamento-de-r-30-mil-por-ofensa-a-identidade-de-genero-de-duda-salabert.ghtml>. Acesso: 30 ago. 2024.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SOUTO, Gisleule Maria Menezes; SOUTO, Luana Matias. Paridade de gênero. In: MAGALHÃES, José Luiz Quadros de *et al.* (org.). **Dicionário de direitos humanos**. Porto Alegre: Fi, 2021. p. 337-341.

SOUTO, Gisleule Maria Menezes **CORPO, EXISTÊNCIA E RESISTÊNCIA: uma leitura sobre a corporeidade do transgênero a partir do gênero, do direito e do corpo idealizado** 2023. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022. Disponível: <http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito.pdf>. Acesso: 21 jun. 2024.

TEIXEIRA, Thiago. **Decolonizar valores ética e diferença**. Salvador: Editora Devires, 2021.

STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF reafirma direito de transgêneros de alterar registro civil sem mudança de sexo - No julgamento de recurso com repercussão geral reconhecida, Plenário adota entendimento já fixado na análise de Ação Direta de Inconstitucionalidade que tratou da mesma matéria. **Portal STF**, Notícias, 15 ago. 2018b. Disponível: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=386930>. Acesso: 28 jun. 2024.

STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4275/DF, Relator Min. Marco Aurélio, Redator do acórdão Min. Edson Fachin, j. 28 fev. 2018. **Portal STF**, Jurisprudência, DJe 29 mar. 2019. Disponível: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2691371>. Acesso: 28 jun. 2024

TSE. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Ação Penal Eleitoral n. 0600472-46.2022.6.19.0000**, Colegiado do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, TRE-RJ, acórdão, 3 mai. 2024. Disponível: <https://www.mpf.mp.br/pge/institucional/gt-violencia-de-genero/5-manifestacoes-do-ministerio-publico-e-decisoes-judiciais/060047246.2022.6.19.0000AcordoBennyBriollymaio2022.pdf>. Acesso: 28 jun. 2024.

TSE. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Consulta nº 0604054-58/DF (0604054-58.2017.6.00.0000), Relator Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, Consulente Maria de Fátima Bezerra – Senadora. **Portal TSE**, Jurisprudência, 1 mar. 2018a. Disponível: <https://pje.tse.jus.br:8443/pje-web/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=38fed6bf7c3706f9bddd0bea8888667a39b484d172d84d8e>. Acesso: 28 jun. 2024.

TSE. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. TSE aprova uso do nome social de candidatos na urna - Para relator, a legislação deixou uma lacuna ao não contemplar a diversidade de gênero com seus marcadores sociais singulares e diferenciados. **Portal TSE**, Notícias, 1 mar. 2018b. Disponível: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2018/Marco/tse-aprova-uso-do-nome-social-de-candidatos-na-urna>. Acesso: 28 jun. 2024.

TSE. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Eleitorado com nome social aumentou 373,83% entre 2018 e 2022 - Mais de 37 mil pessoas optaram por serem identificadas pelo nome que são reconhecidas. **Portal TSE**, Notícias, 22 jul. 2022. Disponível: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/eleitorado-com-nome-social-aumentou-373-83-entre-2018-e-2022>. Acesso: 28 jun. 2024.

UOL. Os desafios que as pessoas trans enfrentam na política. **UOL Notícias**, 21 jul. 2024. Disponível: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2024/07/21/os-desafios-que-as-pessoas-trans-enfrentam-na-politica.htm#:~:text=Os%20desafios%20que%20as%20pessoas%20trans%20enfrentam%20na%20pol%C3%ADtica%20%2D%20Amea%C3%A7as,do%20Norte%20e%20Nordeste%20>. Acesso: 21 jul. 2024.

A VONTADE POPULAR DOMINADA PELAS EMOÇÕES: A NEUROPOLÍTICA E OS DILEMAS DA DEMOCRACIA

José Adércio Leite Sampaio¹

Larissa de Moura Guerra Almeida²

1 Introdução

Embora os eleitores muitas vezes acreditem que tomam decisões políticas totalmente deliberadas, estudos de neuropolítica mostram que fatores inconscientes, como emoções e associações implícitas, desempenham um papel significativo na formação de suas preferências. Em vez de decisões unicamente baseadas em escolhas racionais e no cálculo de custos e benefícios das políticas propostas por diferentes partidos e candidatos, as pesquisas demonstraram que o processo de escolha é mais complexo, envolvendo aspectos culturais, sociais, pessoais e psicológicas.

Essas conclusões foram obtidas a partir da aplicação do neuromarketing à política. Foram realizados estudos com o emprego de neuroimagem e da ciência de dados, associadas ao conhecimento da psicologia, para avaliar e influenciar as reações cognitivas e emocionais das pessoas. A transposição desses métodos para a política, na denominada neuropolítica, tem ajudado os estrategistas das campanhas eleitorais a elaborar anúncios e mensagens capazes de mobilizar as respostas emocionais mais efetivas para seus candidatos.

A redução do debate político à eficácia das manipulações do inconsciente e das emoções, por certo, afeta os pressupostos da democracia,

1 Procurador da República (MPF-MG). Doutor e Mestre em Direito, UFMG, Brasil. Professor Adjunto III da PUC Minas, Professor Titular da Escola Superior Dom Helder Câmara. E-mail: joseadercio.contato@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6500803835232465>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9452-4811>.

2 Doutoranda e Mestre em Direito Público, PUC Minas. Bolsista CAPES PROEX/Taxa. Pesquisadora do “Grupo de Estudos Avançados em Direitos Fundamentais, Processo Democrático e Jurisdição Constitucional”, do Grupo de Pesquisa “Constitucionalismo e Direitos na Era Digital” e do Núcleo de Pesquisa “REDES de Direitos Humanos” (PPGD PUC Minas). Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADEP. Professora e Advogada. Contato: lah.moura.guerra@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0406208623321421>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9130-1893>. O presente trabalho foi realizado com apoio da CAPES - Código de Financiamento 001.

além de comprometer uma nova geração de direitos fundamentais, conhecidos como neurodireitos. Esses graves riscos estão a exigir instrumentos regulatórios que sejam capazes de evitar que se concretizem. Foi adotada no texto a metodologia lógico-dedutiva, realizada com apoio de uma revisão bibliográfica interdisciplinar.

2 Do neuromarketing à neuropolítica

O neuromarketing, um campo emergente do marketing, publicidade e propaganda, usa os métodos neurocientíficos para analisar, entender e influenciar os processos cognitivos e emocionais subjacente às decisões de consumo (Lee et al, 2007). Por meio de técnicas como a ressonância magnética funcional (fMRI), o eletroencefalograma (EEG), técnicas de rastreamento ocular e resposta galvânica da pele (GSR), são estudadas diretamente as reações cerebrais durante estímulos de marketing (Hubert; Kenning, 2008). O neuromarketing, todavia, não se reduz ao emprego de neuroimagens, combinando os conhecimentos das neurociências, da psicologia experimental e da economia, para estudar comportamentos de consumo (Senior; Lee, 2008).

A neuropolítica é a aplicação do neuromarketing nos domínios da política, notadamente, nas campanhas eleitorais. Alguns autores costumam defini-la como um campo de aplicação na política de descobertas neurocientíficas e dos processos neurais, notadamente por meio de neuroimagem (Schreiber, 2011; Rose; Abi-Rached, 2014). No entanto, parece mais exata a abordagem interdisciplinar que integra as neurociências, a psicologia, a ciência da computação e a política, para compreender como fatores biológicos e sociais interagem na formação de comportamentos e atitudes políticas (Fitzgerald; Callard, 2015; Ienca; Andorno, 2017).

A fMRI, por exemplo, foi utilizada para expor às pessoas a diferentes mensagens políticas e localizar as áreas do cérebro que eram por elas ativadas, bem como para identificar as que eram mais efetivas para afetar emocionalmente os eleitores (Krastev et al, 2016). O rastreamento ocular (*eye tracking*) é usado para definir a disposição de elementos visuais em anúncios políticos que mais desperta a atenção de quem os vê (Jansen; Ooijen, 2024).¹ Estudos com a ressonância magnética estrutural mostraram a relação entre ideologia política e estrutura cerebral. Os indivíduos liberais possuíam o

1 Os estudos mostraram a diferença de atenção entre homem e mulher. Diante de um cartaz com foto de candidatos, os homens, diferentemente das mulheres, fixam principalmente o olhar no rosto, seguindo-se do nome e da mensagem. As mulheres se olham mais o nome e a mensagem da propaganda (Hula, 2023).

córtex cingulado anterior (ACC) maior e a amígdala direita menor do que os conservadores (Kanai et al., 2011). O uso de fMRI e de EEG sugeriu que os liberais ativavam mais o ACC e a ínsula que os conservadores em situação de conflito (Amodio et al, 2007; Weissflog et al, 2013; Haas et al, 2017). Esses estudos fornecem informações sensíveis à definição de estratégias de campanhas eleitorais (Lieberman; Schreiber; Ochsner, 2003). Diversas pesquisas acadêmicas têm mostrado como as técnicas de neuromarketing podem medir a reação emocional dos eleitores a diferentes candidatos e mensagens políticas. Usou-se, por exemplo, a fMRI para analisar as reações do cérebro a campanhas políticas, de modo a demonstrar que imagens e discursos podiam acionar respostas emocionais mais fortes, influenciando a decisão de voto (Haas, 2016). Chegou-se mesmo a afirmar que as neurotecnologias seriam o “botão de compra” dos eleitores, convertidos em robôs de compra impulsionados pelas estratégias dos neuromarqueteiros (Tingley, 2006; Lee; Broderick; Chamberlain, 2007).

De fato, diversas pesquisas acadêmicas têm mostrado como as técnicas de neuromarketing podem medir a reação emocional dos eleitores a diferentes candidatos e mensagens políticas, ajudando no desenvolvimento de estratégias eleitorais. Usou-se, por exemplo, o fMRI para analisar as reações do cérebro a campanhas políticas, de modo a demonstrar que imagens e discursos podiam acionar respostas emocionais mais fortes, influenciando a decisão de voto (Haas, 2016). No entanto, a transposição não tem sido fácil. A começar pela necessidade de conhecimento técnico específico pela equipe de marketing (Schreiber, 2011). Depois, porque dependem de experimentos em laboratórios, envolvendo questões éticas e a disponibilidade de voluntários para se submeterem aos testes. As desconfianças também são existentes com a metodologia e interpretação que são dadas aos achados de neuroimagens (Sirotni; Das, 2009; Klein, 2010)

A complementação das neuroimagens com a psicologia social e cognitiva, bem como com a ciência de dados tem, todavia, apresentado resultados expressivos que superam essas desconfianças e limitações do uso das neuroimagens (Vecchione et al, 2011).

3 Contributos da psicologia social e cognitiva

Os estudos da psicologia sobre os como os fatores sociais, como grupos e normas, influenciam as decisões individuais podem ser usados tanto como fontes primárias das pesquisas neurocientíficas, quanto como complementos na aplicação dessas pesquisas no âmbito da política. São de grande valia

suas observações sobre formação e dinâmica dos preconceitos e estereótipos, emoções (Pfister; Böhm, 2008; Vasilopoulos et al, 2019), relações intra e extragrupais, inclinações de conformidade (Suhay, 2015) e de prova social (MacCoun, 2012), notadamente de especialistas e celebridades, podem aumentar a percepção de sua credibilidade e viabilidade eleitoral (Ohanian, 1990).

A psicologia cognitiva, por sua vez, conta com diversos testes para identificar atitudes implícitas, a exemplo do *Go/No-Go Association Task* (GNAT), *Evaluative Priming Task* (EPT), *Lexical Decision Task* (LDT) e a *Sentence Completion Task* (SCT) (Bar-Anan; Nosek, 2014). Na GNAT, os participantes são instruídos a responder rapidamente (*Go*) quando certos estímulos-alvo são apresentados e a não responder (*No-Go*) a outros. A EPT também mede o tempo de resposta dos participantes a estímulos de avaliação como palavras ou imagens positivas ou negativas, que são precedidos por um “estímulo-prime”. A velocidade e precisão das respostas podem revelar associações implícitas entre categorias e atributos, como atitudes em relação a grupos sociais ou crenças políticas.

Na LDT, os participantes são convidados a completar frases iniciadas com palavras ou conceitos que podem evocar atitudes implícitas. As palavras e frases que os participantes escolhem para completar as sentenças podem refletir crenças e preconceitos inconscientes. Semelhante a ela, a SCT também mede o tempo de resposta, agora, para decidir se uma sequência de letras forma ou não uma palavra real. Quando precedido por estímulos-prime relacionados, como palavras relacionadas a temas sociais ou políticos, o tempo de resposta mais rápido indica uma associação implícita entre o prime e a palavra-alvo (Bar-Anan; Nosek, 2014; Ducate, 2022).

Um dos mais usados, é o *Implicit Association Test* (IAT) ou *Teste de Associação Implícita*, usado para medir sentimentos pensamentos que existem fora da consciência ou controle das pessoas (Greenwald; McGhee; Schwartz, 1998; Smith; Nosek; 2012). As atitudes implícitas são adquiridas no processo de desenvolvimento e socialização ao longo da vida. Crianças que crescem em ambientes onde certos grupos sociais são estigmatizados tendem a desenvolver atitudes implícitas negativas em relação a esses grupos (Byrnes, 1988). Uma pessoa que teve experiências negativas com indivíduos de um determinado grupo pode desenvolver preconceitos implícitos contra esse grupo (Dovidio; Gaertner, 2004). A convivência em um ambiente cultural que defenda a independência e o trabalho como fatores de desenvolvimento pode levar a atitudes implícitas negativas em relação a programas de assistência social (Gilens, 2009).

O IAT, ao desvelar as atitudes implícitas, é visto como um método menos tendencioso e melhor preditor do comportamento real do eleitor (Veneziano; Ramsøy, 2011), exatamente porque são elas mais eficazes do que mesmo os comportamentos explícitos e conscientes para identificar a tendência dos votos, em especial, quando realizado entre eleitores indecisos (Roccatto; Zogmaister, 2010). Embora a escolha final seja elaborada conscientemente, as atitudes implícitas desempenham um papel relevante, no mínimo, como uma predisposição política. Pesquisas mostraram que, especialmente, no caso do eleitor indeciso, essas atitudes costumam prevalecer com a seleção – inconsciente – daquelas experiências que se aproximam mais seus sentimentos e preconceitos enraizados (Visser et al, 2000; Westen, 2006).

4 Contributo da ciência de dados

O número de pesquisados e de informações é um dificultador relevante ao emprego confiável dos testes de neuroimagem e de atitudes implícitas. É nesse instante que a ciência de dados tem ajudado. A internet e, principalmente, as redes sociais tornaram-se um laboratório permanente para os pesquisadores, que se valem dos resultados da mineração de dados e da inteligência artificial para compreender os processos de tomada de decisão e os fatores que os modulam¹. A análise metapsicométrica de big data e a resposta a estímulos de marketing político das pessoas podem servir tanto como informação para a realização da neuroimagem, quanto para identificar que processos mentais se devam ativar, de modo a desenvolver estratégias de comunicação “customizada” que atenda aos desejos e necessidades dos eleitores. A “customização” ou, para alguns, a “personalização eleitoral” (Vecchione et al, 2011), pode ser bem elaborada com a segmentação de perfis de cada eleitor, usando-se diversas técnicas, sendo a mais conhecida a *Big Five* ou *Ocean* (McCrae; John, 1992)².

- 1 Há, ainda, um campo que se abre de interação entre humano e máquina que pode servir à neuropolítica. As neurotecnologias podem combinar os estudos de monitoramento cerebral em tempo real por meio de neuroimagens, redes neurais algorítmicas inspiradas no cérebro, computação cognitiva e biomimética, neurobiologia sintética, interfaces cérebro-computador, plataformas de simulação cerebral, sistemas neuroestimuladores, neuroinformática pessoal e outras formas de integração cérebro-máquina (Rose et al, 2016; Berger; Rossi, 2023; Aicardi; Mahfoud, 2024).
- 2 São usadas cinco chaves principais para definição da personalidade: abertura, conscienciosidade, extroversão, afabilidade e neuroticismo. Identificado o perfil, as campanhas se valem de três técnicas principais do marketing político, a congruência, a combinação funcional e a inteligência afetiva. O princípio da congruência indica que os eleitores preferem políticos que apresentam perfis semelhantes aos seus. Essa identificação se deve aprofundar, por meio de uma combinação funcional ou simbólica entre os políticos e seus apoiadores, por meio do real ou suposto compartilhamento de crenças, valores e disposições psicológicas (Jost; Federico; Napier, 2009; Olivola; Todorov, 2010), sendo de grande valia o uso da “inteligência afetiva” (Marcus; MacKuen; Neuman, 2011), que visa

As campanhas então podem utilizar algoritmos e programas para segmentar os eleitores com base em suas características como idade, localização, preferências, interesses, orientações e reações emocionais (Boulianne, 2015; Tufekci, 2017). A segmentação, permite a realização do microdirecionamento político com mensagens e gatilhos emocionais que se destinam a reforçar, estimular – e, por vezes, criar – valores políticos, vieses e preconceitos no inconsciente dos eleitores que os tornem simpatizantes a um determinado candidato (Gorton, 2016; Hegazy, 2021)¹.

5 A neuropolítica na prática

Os aprendizados interdisciplinares da neuropolítica foram aplicados em diversos países. As campanhas presidenciais de Barak Obama e Mitt Romney nos Estados Unidos usaram técnicas de microdirecionamento político, baseado em pesquisas de psicologia social e cognitiva e da análise de dados. Foram usadas análises de respostas emocionais e a segmentação do público para personalizar mensagens que provocassem reações emocionais positivas. Essas eleições são consideradas as primeiras em que se usou a neuropolítica, especialmente, ancorada no marketing político de big data (Kruschinski; Haller, 2017; Hegazy, 2021).

A neuropolítica ganhou mais importância na campanha presidencial americana de Donald Trump em 2016. A análise metapsicométrica de big data dos eleitores estadunidenses, associada às técnicas de neuromarketing, permitiu a formulação de um discurso político inflado de conteúdo emocional, capaz de mobilizar o inconsciente tanto de conservadores, quanto de liberais. Os conservadores se sentiram atraídos pelas críticas ao excesso de regulamentação e de impostos, e à política de imigração, com mensagens carregadas pelo medo e preconceito. Os liberais foram atraídos pelos discursos

mobilizar as estruturas inconscientes dos eleitores, sobretudo com mensagens emocionais, para reforçar os laços. Pode-se tanto induzir emoções positivas, como entusiasmo, orgulho ou esperança, quanto emoções negativas, como ansiedade e medo (Brader, 2005; Panagopoulos, 2010).

- 1 As mensagens podem incluir notícias falsas ou inverídicas sobre fatos ou pessoas com vistas a ampliar a resposta emocional dos eleitores (Spencer, 2020). A personalização das mensagens envolve o uso de gatilhos emocionais mais eficazes para cada indivíduo ou grupo. Por exemplo, pode-se adotar uma narrativa envolvente com o uso de histórias pessoais que ativem áreas cerebrais ligadas à emoção e empatia, de modo a criar uma identidade entre o eleitor e o candidato. Em geral, usam-se frases curtas e impactantes que facilitam a memorização e a fixação da mensagem na mente do eleitor. Muitas vezes, a exploração do desejo de mudança, identificado em pesquisas, é feita por anúncios emocionais que apresentem o candidato como agente de transformação. Um quadro de insegurança e crise (econômica ou ética) podem servir para apresentá-lo candidato como a solução para problema. O uso de figuras públicas e grupos influentes como apoiadores se destina a gerar confiança, reforçando o processo de convencimento. Note-se que a propaganda eleitoral combina psicologia, com ciência de dados e neurotecnologia (Van Erkel et al, 2017; De Sio; Weber, 2020).

contrários aos banqueiros de Wall Street, aos regimes de livre comércio e às guerras no Iraque e no Afeganistão (Green; Issenberg, 2016)²

Inspirados pela campanha de Donald Trump, os estrategistas de Jair Bolsonaro nas eleições presidenciais brasileiras de 2018 foram exitosos em captar o sentimento de descontentamento do eleitorado com a política tradicional, a corrupção e a criminalidade. Os conhecimentos de psicologia social e cognitiva, associados alguns insumos epistêmicos do neuromarketing, permitiram que fossem usadas mais proveitosamente as reações de engajamento nas redes sociais, a elas retornando com direcionamentos segmentados de mensagens (Muhlmann, 2021; Silva; Milani, 2023)³.

6 Os desafios regulatórios da neuropolítica

A neuropolítica transforma os líderes políticos em “marcas emocionais” que provocam respostas afetivas capazes de influenciar decisivamente o comportamento do eleitor (Murphy et al., 2008; Çakar; Filiz, 2023). Além de levantarem questões éticas relevantes e violarem os neurodireitos como a intimidade mental e liberdade cognitiva, as suas técnicas abalam os pressupostos da democracia (Ulman et al., 2015).

Para além da dimensão mercadológica da política, esse fenômeno revela uma mutação mais profunda na racionalidade democrática. A transformação de lideranças em estímulos afetivos contínuos desloca o eixo da deliberação racional para a ativação de respostas emocionais primárias. Conforme demonstra a Psicologia Comportamental, decisões orientadas por heurísticas rápidas e vieses cognitivos tendem a reduzir a reflexão crítica e intensificar a adesão identitária (Kahneman, 2012).

Nesse cenário, a empatia seletiva – direcionada exclusivamente ao grupo de pertencimento – pode converter adversários em inimigos morais, legitimando posturas intolerantes e excludentes (Almeida, 2023). Como observa Almeida (2023, p. 262-279), a polarização política não apenas

2 Obama é considerado o primeiro presidente de mídia social (Katz; Barris; Jain, 2013), Trump é apontado como o primeiro presidente de big data 2.0 na história dos EUA (Green; Issenberg, 2016)

3 A campanha de Bolsonaro se destacou pelo uso estratégico de diversas técnicas de neuromarketing, especialmente nas redes sociais. Ele se apresentou como um outsider e um *anti-establishment*, explorando o medo da corrupção e da violência, bem como o desejo por mudança do eleitorado. A campanha explorou valores como religião, família e patriotismo, ativando gatilhos de pertencimento e reforçando sua base de apoio. Fez também uso de gatilhos visuais e sonoros, com o emprego das cores verde e amarelo, de jingles e slogans curtos e efetivos para a onda conservadora e nacionalista (“Brasil acima de tudo, Deus acima de todos”), de modo a criar forte impacto emocional (foi eficaz em explorar uma tendência conservadora e nacionalista nos eleitores brasileiros (Silva; Milani, 2023; Terra, 2023)).

fragiliza o diálogo democrático, mas pode produzir justificativas simbólicas para práticas excepcionais no interior do próprio Estado de Direito.

O uso dos testes e ferramentas que combinam neurociências, psicologia e ciências de dados reduz significativamente o caráter livre, informado e consciente na seleção de candidatos em processos eleitorais. As estratégias neuropolíticas tornam os eleitores mais suscetíveis a manipulações e a comportamentos emocionais, uma espécie de “robôs políticos” que não contribuem nem se interessam por um debate democrático de qualidade (Westen, 2006; Hegazy, 2021). Comumente, tais estratégias recorrem a mensagens falsas ou descontextualizadas, impregnadas de conteúdos emocionais, que têm a capacidade de se espalhar mais rapidamente do que as informações verdadeiras nas mídias sociais (Vosoughi et al, 2018; Yu, 2022). O quadro é agravado – e, do ponto de vista dos estrategistas mais exitoso – com a microsegmentação do público e o disparo de anúncios direcionados a indivíduos e grupos determinados, criando bolhas em que se reforça as crenças, os preconceitos e a polarização (Lavigne, 2021; Van Baar; FeldmanHall, 2022).

A formação dessas bolhas informacionais não apenas intensifica o viés de confirmação, mas também favorece a construção de narrativas de ameaça permanente. O “outro” passa a ser percebido como risco existencial à ordem social, o que alimenta a lógica amigo/inimigo no debate público.

Conforme destaca Almeida (2023, p. 262-279), a naturalização da hostilidade política pode conduzir à legitimação discursiva da violência e à suspensão simbólica do reconhecimento do adversário como sujeito de direitos. Nesse ambiente, a exceção deixa de se apresentar como evento extraordinário e passa a operar como racionalidade difusa e normalizada, que convive com instituições formalmente democráticas.

Tamanho atentado aos neurodireitos e à democracia não tem despertado ainda respostas regulatórias adequadas. Raros são os países que se anteciparam em adotar modelos vinculativos de normação. Assim o fez o Chile e a França, por exemplo. Na grande maioria, prevalecem princípios e diretrizes éticos e a autorregulação privada. Quando muito, recorre-se à disciplina indireta aprovada para outras esferas regulatórias a exemplo da proteção de dados pessoais, das regras de pesquisas científicas e sanitárias, bem como do direito do consumidor.

A insuficiência regulatória revela que o problema não é apenas técnico, mas estrutural. A erosão democrática contemporânea raramente se dá por rupturas abruptas; ao contrário, desenvolve-se gradualmente a partir de mecanismos internos às próprias democracias (Levitsky; Ziblatt, 2018).

Quando a manipulação emocional passa a moldar percepções coletivas de ameaça e urgência moral, cria-se ambiente propício à aceitação de medidas que relativizam garantias fundamentais em nome da proteção da ordem ou da moralidade pública. Almeida (2023, p. 262–279) adverte que esse deslocamento cognitivo pode facilitar a normalização de lógicas excepcionais no cotidiano institucional, aproximando-se do que Serrano (2020) denomina “autoritarismo líquido”.

O uso de leis gerais de proteção de dados como o Regulamento Geral europeu (GDPR) de 2018, a Lei Geral brasileira de 2018 (L. 13709/2018 com alterações da L. 13853/2019¹) e a Lei de Proteção de Informação Pessoal (PIPL) da China em vigor desde 2021, por exemplo, podem ser aplicadas para regular o uso de tecnologias que medem a atividade cerebral (como EEG ou fMRI), principalmente com fins de publicidade de qualquer natureza (Sposini, 2024).

Embora a proteção de dados pessoais represente avanço significativo, ela incide prioritariamente sobre a dimensão informacional do problema, não alcançando plenamente a manipulação de vulnerabilidades cognitivas coletivas. A neuropolítica opera não apenas sobre dados, mas sobre emoções, medos e identidades.

Como sustenta Almeida (2023, p. 262-279), a captura emocional do debate público pode fragilizar a capacidade deliberativa da cidadania, deslocando o conflito democrático legítimo para antagonismos existenciais. A regulação, portanto, não pode restringir-se à tutela da privacidade, devendo considerar a proteção das condições cognitivas mínimas para o exercício da autonomia política.

No campo da pesquisa médica, psicológica e telemática, as normas estatais vinculantes costumam ser mais principiológicas e direcionadas a estimular medidas de autorregulação por meio da aprovação de códigos de ética. No Brasil, a Lei 14.874/2024 sobre a pesquisa com seres humanos tem uma aplicação mais direta às pesquisas, embora insuficiente para as especificidades dos estudos em neuropolítica.

No âmbito político, em tese, os usos das técnicas da neuropolítica seriam regulados por meio do Código Eleitoral (Lei n. 4.737/1965) e das Leis n. 9.504/1997, bem assim de Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral. É notável, por exemplo, o avanço da normatividade do uso da inteligência artificial na propaganda eleitoral, por exemplo, com a proibição de divulgação de fatos notoriamente inverídicos ou descontextualizados, desinformação e de

1 O Marco Civil da Internet (Lei 12965/2014) também é subsidiária nesse aspecto.

deepfakes e a restrição do emprego de chatbots, avatares e conteúdos sintéticos para intermediar contato com o eleitor (Res. TSE 23610/2019).

Todavia, faltam normas que atendam às peculiaridades da pesquisa e do uso das técnicas de neuropolítica, deixando um campo lacunoso amplo que põe em risco a lisura dos pleitos e a integridade da democracia (Hegazy, 2021; Minz et al, 2024).

A lacuna normativa é especialmente sensível quando se observa que a manipulação emocional pode intensificar a polarização e legitimar discursos de exclusão. A experiência histórica demonstra que processos de desumanização simbólica precedem, com frequência, práticas autoritárias mais explícitas (Agamben, 2004; 2007).

Se a neuropolítica contribui para a construção de inimigos morais e para a disseminação de medo como instrumento político, ela pode funcionar como vetor de deterioração progressiva da cultura constitucional. Nesse sentido, a defesa dos neurodireitos conecta-se diretamente à preservação do próprio Estado Democrático de Direito (Almeida, 2023, p. 262-279).

7 Considerações finais

As pesquisas interdisciplinares demonstram que, ao contrário da premissa de uma deliberação exclusivamente racional, as emoções, os vieses implícitos e os estereótipos desempenham papéis predominantes nas decisões políticas. As campanhas políticas costumam mobilizar esse repertório de instâncias mentais para influenciar e, por vezes, manipular o comportamento do eleitor. As técnicas de neuroimagem, associadas às das ciências de dados e ao conhecimento da psicologia – notadamente, social e cognitiva – compõem um emergente campo de pesquisa e de propaganda política, a neuropolítica, têm servido a esse propósito com a transformação dos candidatos em “marcas emocionais” e os eleitores, em robôs políticos – agentes reativos, orientados por impulsos afetivos.

A aplicação dessas técnicas levanta sérios desafios éticos profundos. Não se trata apenas da violação dos neurodireitos, como a intimidade mental e a liberdade cognitiva, mas de um deslocamento estrutural do processo deliberativo democrático. Não são apenas os neurodireitos que são violados, pois os próprios pilares da democracia se veem abalados com o deslocamento do processo deliberativo informado para decisões políticas instintivas e irracionais. Quando decisões políticas passam a ser orientadas predominantemente por estímulos emocionais e pela intensificação de antagonismos identitários, enfraquece-se o espaço público como arena de debate racional e plural.

O potencial disruptivo da neuropolítica num território com déficit de regulação está a demandar iniciativas urgentes do legislador. Este estudo sugere a necessidade de investigações futuras que explorem formas de promover um diálogo ético que mitigue os riscos da neuropolítica e reforce as bases de uma sociedade democrática e pluralista.

Como discutido ao longo do estudo, a manipulação emocional pode favorecer a consolidação de narrativas de ameaça permanente e a construção de inimigos morais, abrindo espaço para a aceitação de medidas que relativizam garantias fundamentais em nome da proteção da ordem ou da moralidade pública. Nesse contexto, a erosão democrática tende a ocorrer de forma gradual e interna às próprias instituições, por meio da normalização de lógicas excepcionais (Almeida, 2023).

O potencial disruptivo da neuropolítica, sobretudo em um cenário de déficit regulatório, exige respostas normativas mais robustas. A proteção de dados pessoais e a disciplina da propaganda eleitoral constituem passos importantes, mas insuficientes para enfrentar a captura emocional do debate público e a fragilização das condições cognitivas da autonomia política. A preservação do Estado Democrático de Direito demanda não apenas a tutela formal dos direitos, mas também a proteção das bases deliberativas que sustentam a participação cidadã.

Este estudo aponta, assim, para a necessidade de iniciativas legislativas e institucionais que contemplem as especificidades da neuropolítica, bem como para o aprofundamento de pesquisas futuras voltadas à construção de um diálogo ético e regulatório capaz de mitigar seus riscos. Mais do que conter excessos tecnológicos, trata-se de reafirmar as condições normativas e cognitivas indispensáveis à manutenção de uma sociedade democrática, pluralista e comprometida com a dignidade humana.

Referências

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção: [Homo Sacer, II, I]**. 2. ed. Trad. Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.

AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I**. 2. reimp. Trad. Henrique Burigo. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

AICARDI, Christine; MAHFOUD, Tara. Formal and informal infrastructures of collaboration in the Human Brain Project. **Science, Technology, & Human Values**, 49.2, p. 403-430, 2024.

ALMEIDA, Larissa de Moura Guerra. A empatia às margens da política:

reflexões quanto aos impactos da polarização, violência e estado de exceção face às contribuições da psicologia comportamental. **Horizontes contemporâneos do Direito** / Celso Gabatz, Édgar Hernán Contreras, Fabrícia Vellasquez Paiva, Ivone Laurentino dos Santos (org.). – Deerfield Beach, FL: Pembroke Collins, 2023, p. 262-279.

AMODIO, David M.; JOST, John T.; MASTER, Sarah L.; YEE, Cindy M. Neurocognitive correlates of liberalism and conservatism. **Nature neuroscience**, 10(10), 1246-1247, 2007.

BAR-ANAN, Yoav; NOSEK, Brian A. A comparative investigation of seven indirect attitude measures. **Behaviour research methods** 46, p. 668-688, 2014.

BERGER, Sara; ROSSI, Francesca. AI and neurotechnology: learning from AI ethics to address an expanded ethics landscape. **Communications of the ACM** 66.3, p. 58-68, 2023.

BOULIANNE, Shelley. Social media use and participation: A meta-analysis of current research. **Information, communication & society** 18.5, p. 524-538, 2015.

BRADER, Ted. Striking a responsive chord: How political ads motivate and persuade voters by appealing to emotions. **American Journal of Political Science** 49.2, p. 388-405, 2005.

BYRNES, Deborah A. Children and Prejudice. **Social Education** 52.4, p. 267-71, 1988.

ÇAKAR, Tuna; FILIZ, Gözde. Unraveling neural pathways of political engagement: bridging neuromarketing and political science for understanding voter Behaviour and political leader perception. **Frontiers in Human Neuroscience** v. 17: 1293173, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.3389/fnhum.2023.1293173>. Acesso em: 22 fev. 2026.

DE SIO, Lorenzo; WEBER, Till. Issue yield, campaign communication, and electoral performance: a six-country comparative analysis. **West European Politics** 43.3, p. 720-745, 2020.

DOVIDIO, John F.; GAERTNER, Samuel L. Aversive racism. **Advances in experimental social psychology** 36 4-56, 2004.

DUCATE, Caitlin S. Measuring implicit theories of intimate partner violence using a lexical decision task: An exploratory study. **Victims & Offenders** 17.2, p. 238-257, 2022.

FITZGERALD, Des; CALLARD, Felicity. Social science and neuroscience

beyond interdisciplinarity: Experimental entanglements. **Theory, Culture & Society** 32.1, p. 3-32, 2015.

GILENS, Martin. **Why Americans hate welfare: Race, media, and the politics of antipoverty policy**. Chicago: University of Chicago Press, 2009.

GORTON, William A. Manipulating citizens: How political campaigns' use of behavioral social science harms democracy. **New Political Science** 38.1, p. 61-80, 2016.

GREEN, Joshua; ISSENBERG, Sasha. Inside the Trump bunker, with days to go, **Bloomberg**, 27/10/2016. Disponível em: www.bloomberg.com/news/articles/2016-10-27/inside-the-trump-bunker-with-12-days-to-go. Acesso em: 22 fev. 2026.

GREENWALD, Anthony G.; MCGHEE, Debbie E.; SCHWARTZ, Jordan L.K. Measuring individual differences in implicit cognition: the implicit association test. **Journal of personality and social psychology** 74.6, p. 1464-1480, 1998

HAAS, Ingrid J.; BAKER, Melissa N.; GONZALEZ, Frank J. Who can deviate from the party line? **Political ideology moderates evaluation of incongruent policy positions in insula and anterior cingulate cortex**. Social Justice Research, 30(4), 355-380, 2017.

HAAS, Ingrid J. Political neuroscience. In Absher, John R.; Cloutier, Jasmin (ed). **Neuroimaging Personality, Social Cognition, and Character**. Amsterdam; Boston: Academic Press, p. 355-370, 2016.

HEGAZY, Islam Mohamed. The effect of political neuromarketing 2.0 on election outcomes: The case of Trump's presidential campaign 2016. **Review of Economics and Political Science** 6.3 (2021): 235-251.

HUBERT, Mirja; KENNING, Peter. A current overview of consumer neuroscience. **Journal of Consumer Behaviour: An International Research Review** 7.4- 5, p. 272-292, 2008.

HULA, Róbert. The evaluation of a successful political campaign using eye-tracking as a neuromarketing method. **Studia Commercialia Bratislavensia**, v. 16, n.55, p.45-56, 2023.

IENCA, Marcello. **On Neurorights**. **Frontiers of Human Neuroscience**, v.15, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.3389/fnhum.2021.701258>. Acesso em: 22 fev. 2026.

IENCA, Marcello; Andorno, Roberto. Towards new human rights in the age of neuroscience and neurotechnology. **Life sciences, society and policy** 13,

p. 1-27, 2017.

JANSEN, Martin-Pieter; OOIJEN, Iris van. For your eyes only? An eye-tracking experiment investigating microtargeting transparency, visual attention, and critical processing. **Journal of Media Psychology: Theories, Methods, and Applications**, 2024. Disponível em: <https://psycnet.apa.org/fulltext/2025-18533-001.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2026.

JOST, John T.; FEDERICO, Christopher M.; NAPIER, Jaime. Political ideology: Its structure, functions, and elective affinities. **Annual review of psychology** 60.1, p. 307-337, 2009.

KAHNEMAN, Daniel. **Thinking, Fast and Slow**. New York: Farrar, Straus, Giroux, 2012.

KANAI, Ryota; FEILDEN, Tom; FIRTH, Colin; REES, Geraint. Political orientations are correlated with brain structure in young adults. **Current biology**, 21(8), 677-680, 2011.

KATZ, James E.; BARRIS, Michael; JAIN, Anshu. **The Social Media President: Barack Obama and the Politics of Digital Engagement**. New York: Palgrave MacMillan, 2013.

KLEIN, Colin. Images are not the evidence in neuroimaging. **The British Journal for the Philosophy of Science** (2010). Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/full/10.1093/bjps/axp035>. Acesso em: 22 fev. 2026.

KRASTEV, Sekoul; MCGUIRE, Joseph T.; MCNENEY, Denver; Kable, Joseph W.; Stolle, Dietlind; GIDENGIL, Elisabeth; FELLOWS, Lesley K. Do political and economic choices rely on common neural substrates? A systematic review of the emerging neuropolitics literature. **Frontiers in Psycholpgy**, v. 7, art. 264, p. 1-10, 2016.

KRUSCHINSKI, Simon; HALLER, André. Restrictions on data-driven political micro-targeting in Germany. **Internet Policy Review** 6.4, p. 1-23, 2017.

LAVIGNE, Mathieu. Strengthening ties: The influence of microtargeting on partisan attitudes and the vote. **Party Politics** 27.5, p. 965-976, 2021.

LEE, Nick; BRODERICK, Amanda J.; CHAMBERLAIN, Laura. What is “neuromarketing”? A discussion and agenda for future research. **International journal of psychophysiology** 63.2, p.199-204, 2007.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as Democracias Morrem**. Tradução: Renato Aguiar. Rio de Janeiro. Zahar, 2018.

LIEBERMAN, Matthew D.; SCHREIBER, Darren; OCHSNER, Kevin N. Is political cognition like riding a bicycle? How cognitive neuroscience can inform research on political thinking. **Political Psychology** 24.4, p. 681-704, 2003.

MACCOUN, Robert J. The burden of social proof: Shared thresholds and social influence. **Psychological review**, v. 119, n. 2, p. 345-372, 2012.

MARCUS, George E.; MACKUEN, Michael; NEUMAN, W. Russell. Parsimony and complexity: Developing and testing theories of affective intelligence. **Political Psychology** 32.2, p.323-336, 2011.

MCCRAE, Robert R.; JOHN, Oliver P. An introduction to the five- factor model and its applications. **Journal of personality** 60.2, p. 175-215, 1992.

MINZ, Nitish K.; BHARDWAJ, Indira; PARKASH, Anshika; YADAV, Monika (ed). Ethics in Neuromarketing: A Systematic Literature Review. In Kukreja, Jyoti; Tewari, Veena; M., Geetha; Poonia, Ramesh C.; Verma, Rahul R. (ed.). **Neuroscientific Insights and Therapeutic Approaches to Eating Disorders**. Pennsylvania: IGI Global, p. 101-125, 2024.

MUHLMANN, Larissa R. **Como o neuromarketing pode aumentar o engajamento e a influência sobre eleitores: O caso das eleições presidenciais brasileiras de 2018**. Dissertação de Mestrado. Curitiba: UFPR, 2021.

MURPHY, Emily R.; ILLES, Judy; REINER, Peter B. Neuroethics of neuromarketing. **Journal of Consumer Behaviour**, v.7, 293-302, 2008

OHANIAN, Roobina. Construction and validation of a scale to measure celebrity endorsers' perceived expertise, trustworthiness, and attractiveness. **Journal of Advertising**, 19(3), 39-52., 1990.

OLIVOLA, Christopher Y.; TODOROV, Alexander. Elected in 100 milliseconds: Appearance-based trait inferences and voting. **Journal of nonverbal behavior** 34, p. 83-110, 2010.

PANAGOPOULOS, Costas. Affect, social pressure and prosocial motivation: field experimental evidence of the mobilizing effects of pride, shame and publicizing voting behavior. **Political Behavior**, v. 32, n. 3, p. 369-386, 2010.

PFISTER, Hans-Rüdiger; BÖHM, Gisela. The multiplicity of emotions: A framework of emotional functions in decision making. **Judgment and decision making** 3.1, p. 5-17, 2008.

ROCCATO, Michele; ZOGMAISTER, Cristina. Predicting the vote

through implicit and explicit attitudes: A field research. **Political Psychology** 31.2, p. 249-274, 2010.

ROSE, Nikolas; ABI-RACHED, Joelle. Governing through the brain: Neuropolitics, neuroscience and subjectivity. **The Cambridge Journal of Anthropology** 32.1 (2014): 3-23

SCHREIBER, Darren. From SCAN to neuropolitics. In Hatemi, Peter K.; Mcdermott, Rose (eds). **Man Is by Nature a Political Anima**. London; Chicago: The University of Chicago Press, p. 273-299, 2011.

SENIOR, Carl; LEE, Nick. A manifesto for neuromarketing science. **Journal of Consumer Behaviour**, 7(4- 5), p. 263-271, 2008.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Estado de exceção e autoritarismo líquido na América Latina. **Poliética**, São Paulo, v. 8. n. 1, pp. 94-125, 2020. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/PoliEtica/article/view/51946/34031>. Acesso em: 29 abr. 2023.

SILVA, Pedro H.; MILANI, Sebastião E. Semiótica plástica e informação pressuposta **CASA: Cadernos de Semiótica Aplicada**, v. 16, n. 1, p. 149-168, 2023.

SIROTIN, Yevgeniy B.; DAS, Aniruddha. Anticipatory haemodynamic signals in sensory cortex not predicted by local neuronal activity. **Nature** 457.7228 (2009): 475-479.

SPENCER, Shaun B. The problem of online manipulation. **University of Illinois Law Review**, v. 2020, n.3, p. 959-1016, 2020.

SPOSINI, Ludovica. Neuromarketing and Eye-Tracking Technologies Under the European Framework: Towards the GDPR and Beyond. **Journal of Consumer Policy**, v. 47, p. 321–344, 2024.

SUHAY, Elizabeth. Explaining group influence: The role of identity and emotion in political conformity and polarization. **Political Behaviour** 37 (2015): 221-251.

TERRA, Fernanda M. **Bolsonaro: persona e marketing político nas campanhas eleitorais de 2018 e 2022**. Dissertação Mestrado. São Paulo: PUC, 2023.

TINGLEY, Dustin. Neurological imaging as evidence in political science: a review, critique, and guiding assessment. **Social Science Information** 45.1, p. 5-33, 2006.

TUFEKCI, Zeynep. **Twitter and tear gas: The power and fragility of**

networked protest. New Haven: Yale University Press, 2017.

ULMAN, Yesim I.; CAKAR, Tuna; YILDIZ, Gokcen. Ethical issues in neuromarketing: “I consume, therefore i am!”. **Science and Engineering Ethics**, v. 21, p. 1271–1284., 2015

VAN BAAR, Jeroen M.; FELDMANHALL, Oriel. The polarized mind in context: Interdisciplinary approaches to the psychology of political polarization. **American Psychologist** 77.3, p. 394–408, 2022.

VAN ERKEL, Patrick F.A., THIJSSSEN, Peter; VAN AELST, Peter. One for all or all for one: The electoral effects of personalized campaign strategies. **Acta Politica** 52.3, p. 384-405, 2017.

VASILOPOULOS, Pavlos; MARCUS, George; VALENTINO, Nicholas; FOUCAULT, Martial. Fear, anger, and voting for the far right: Evidence from the November 13, 2015. Paris terror attacks. **Political Psychology** 40.4, p. 679-704, 2019.

VECCHIONE, Michele; CASTRO, José L. G.; CAPRARA, Gian V. Voters and leaders in the mirror of politics: Similarity in personality and voting choice in Italy and Spain. **International Journal of Psychology** 46.4, p. 259-270, 2011.

VENEZIANO, Cecilia; RAMSØY, Thomas Z. **Political Neuromarketing. An Empirical Research on Voter Decision-Making.** Copenhagen: Copenhagen Business School, 2011

VISSER, Penny S.; KROSNICK, Jon A.; LAVRAKAS, Paul J. Survey research. In Reis, H. T.; Judd, C. M. (eds.). **Handbook of research methods in social and personality psychology.** Cambridge: Cambridge University Press, p. 223–252, 2000.

VOSOUGHI, Soroush; ROY, Deb; ARAL, Sinan. The spread of true and false news online. **Science** 359.6380, p. 1146-1151, 2018.

WEISSFLOG, Megham; CHOMA, Becky L.; DYWAN, Jane; VAN NOORDT, Stefon J.; SEGALOWITZ, Sidney J. The political (and physiological) divide: Political orientation, performance monitoring, and the anterior cingulate response. **Social Neuroscience**, 8(5), p. 434-447, 2013.

WESTEN, Drew. **The Political Brain: The Role of Emotion in Deciding the Fate of the Nation.** New York: Public Affair, 2006.

YU, Liya. **Vulnerable Minds: The Neuropolitics of Divided Societies.** New York: Columbia University Press, 2022.

NOVAS PROPOSTAS METODOLÓGICAS A PARTIR DA INTERSECCIONALIDADE: UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Mimon Peres Medeiros Neto¹

Thássila Gabriela Mota Smith²

Ana Elizabeth Neirão Reymão³

1 Introdução

Um dos maiores desafios na formulação de políticas públicas é compreender as problemáticas que perpassam o seu público. Ao tratar da Amazônia, por exemplo, o que se percebe é a frequente invisibilidade da complexidade das vulnerabilidades enfrentadas pelas comunidades inseridas na região. Essas populações não sofrem apenas com os efeitos das

-
- 1 Mestrando em Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional (PPGD-CESUPA); Aluno especial de Mestrado em Direitos Humanos da Universidade Federal do Pará (PPGD-UFGPA); Bacharel em direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA); Secretário-Geral da Comissão de Diversidade Sexual e de Gênero da OAB/PA; Secretário da Coord. Nacional de inclusão PCD da Aliança Nacional LGBTQIUA+; E-mail: netoperesmedeiros@gmail.com
 - 2 Mestranda em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional (PPGD-CESUPA), Pós-graduanda em Direito Civil e Processo Civil (UNIFAE), Bacharel em Direito pelo CESUPA; Conciliadora do 1º Cejusc da Capital (TJPA); Pesquisadora-Coordenadora da Clínica de Propriedade Intelectual, Tradicionalidade, Territorialidade e Sociobioeconomia (CIPÓS-CESUPA); Pesquisadora-Coordenadora do Grupo de Pesquisa (CNPq): Políticas Públicas e ODS na Amazônia - MinAmazônia (CESUPA); Integra o Grupo de Pesquisa Processo, Atuação do Poder Judiciário e Implementação de Políticas Públicas no Estado Contemporâneo e o Grupo de Pesquisa Desenvolvimento, Democracia e Minorias. E-mail: thassilasmith@gmail.com
 - 3 Possui graduação em Economia pela UFPA (1991), mestrado em Economia pela UNICAMP (2001) e doutorado em Ciências Sociais (Programa de Estudos Comparados sobre as Américas) pela Universidade de Brasília (2010). É professora associada e pesquisadora da Faculdade de Economia da Universidade Federal do Pará (UFPA), do Programa de Pós-Graduação em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento do Centro Universitário do Pará (CESUPA) e do Mestrado Profissional em Inteligência Territorial e Sustentabilidade (PPGITS CESUPA). Possui vasta experiência no ensino, pesquisa e consultoria na área de Economia e Direito, com ênfase em desenvolvimento e políticas públicas, atuando principalmente em temas ligados à Amazônia e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). É líder do grupo de pesquisas MinAmazônia (Políticas Públicas e ODS na Amazônia), no CNPQ. Tem publicações em temas como políticas públicas, desenvolvimento, pobreza, microcrédito, indicadores, direito e justiça, mercado de trabalho, agricultura familiar, bioeconomia, ODS e mineração. E-mail: ana.reymao@prof.cesupa.br

desigualdades sociais, mas, também, com outras opressões que assumem formas diversificadas de violência, tais como as de gênero, raça, território e etnia.

Tal fato pode ser atribuído à maneira como Loureiro (2022) aponta que a Amazônia é tratada perante as outras regiões do Brasil, como uma periferia interna, explorada economicamente sem que seus povos e territórios sejam efetivamente integrados ao projeto nacional de desenvolvimento. Essa condição de colonialidade permanente reforça desigualdades históricas e compromete a efetividade das políticas públicas que, frequentemente, ignoram a diversidade social e cultural da região.

Nesse sentido, tal discussão se estrutura a partir do modelo de ciclos de políticas proposto por Duarte (2013), do qual é possível inferir que, ao excluir certos grupos de diferentes fases do processo, sobretudo da formulação, há a criação de uma política pública ineficaz. Isso se dá, pois é necessário realizar estudos multidisciplinares para verificar os grupos com maior grau de vulnerabilidade para embasar uma intervenção imediata (Duarte, 2013) e tal ação só é possível por meio da compreensão profunda das problemáticas locais.

Diante disso, Crenshaw (1989) ao construir o conceito de interseccionalidade, afirma que certos grupos marginalizados enfrentam formas de discriminação que não podem ser reduzidas a categorias isoladas. Ou seja, tem-se que os sujeitos inseridos dentro das sociedades modernas não são atravessados apenas por um único tipo de violência, mas por sucessivas formas de opressão que são desencadeadas pelos marcadores sociais apresentados pelo sujeito, assim, indivíduos, ainda que pertencentes à mesma classe social, podem sofrer violações diferentes se apresentarem marcadores sociais distintos, a exemplo da raça, gênero, etnia, naturalidade.

Portanto, para Crenshaw (1989), as experiências dos sujeitos emergem da interseção desses sistemas de opressão, criando desafios distintos e, muitas vezes, inviabilizados pelas abordagens tradicionais, que costumam focar na universalização de uma realidade específica. Nesse sentido, o processo de criação de políticas públicas de algum impacto material significativo para a população amazônica não pode ser realizado sem a inserção de critérios de análise que utilizem a interseccionalidade como ferramenta para compreender o campo social estudado.

No entanto, ainda que esse caminho apresente uma maior possibilidade de democratização das políticas públicas voltadas para a Amazônia, o que se percebe é que as demandas interseccionais não se tornam prioridade por falta de alinhamento político e institucional. Assim, como consequência, a ausência

de representatividade de populações ribeirinhas, indígenas, quilombolas e mulheres nos espaços de decisão compromete a eficácia dessas políticas.

Diante disso, a presente pesquisa se propõe a apresentar a ideia de interseccionalidade como uma abordagem necessária para o processo de elaboração de políticas públicas, tendo em vista que as vulnerabilidades das comunidades marginalizadas da Amazônia são diversas e tangentes umas às outras. Logo, reconhece-se que os problemas enfrentados por esses grupos não são homogêneos nem isolados, mas sim interdependentes e estruturais.

Nesse sentido, este trabalho visa responder ao seguinte questionamento: de que maneira a interseccionalidade pode ser incorporada ao processo de elaboração de políticas públicas, de forma a mitigar a reprodução de desigualdades estruturais?

Consoante a isso, objetiva-se analisar como a interseccionalidade pode ser incorporada como uma abordagem na elaboração de políticas públicas, com foco na realidade da Amazônia paraense, em especial a realidade vivida por mulheres quilombolas a fim de contribuir para a superação de desigualdades estruturais historicamente reproduzidas.

Para isso, delimitam-se os seguintes objetivos específicos: (i) investigar os fundamentos teóricos e a trajetória histórica do conceito de interseccionalidade, destacando suas principais contribuições para a análise de desigualdades sociais; (ii) compreender o processo de formulação das políticas públicas, com ênfase nas fases do ciclo de políticas e nos mecanismos institucionais que o compõem; (iii) examinar como políticas públicas elaboradas a partir de concepções abstratas e universalizantes podem reforçar desigualdades estruturais, especialmente no contexto amazônico, termo que aqui não faz referência ao território em ampla escala, internacional ou, ainda, à Amazônia Legal, mas apenas ao território contido nos limites geográficos do estado do Pará; e (iv) propor a interseccionalidade como uma abordagem na elaboração de políticas públicas, discutindo sua aplicabilidade no enfrentamento de múltiplas opressões na Amazônia paraense.

Acrescenta-se, ainda, que, mesmo que a interseccionalidade possa ser compreendida como um conceito amplo, aqui ela será tratada como uma abordagem metodológica. Para tal, será utilizada a compreensão de Akotirene (2019), que, em diálogo com pensadoras negras e decoloniais, propõe a interseccionalidade como uma abordagem analítica e normativa.

Assim, a interseccionalidade surge como uma abordagem indispensável, capaz de articular as diversas dimensões das desigualdades enfrentadas por tais grupos. Incorporá-la como uma abordagem na formulação de políticas públicas permite o desenvolvimento de soluções mais justas, efetivas e

alinhadas à realidade complexa da Amazônia brasileira. Ademais, tem-se que este trabalho compreende uma análise teórica acerca da aplicabilidade da interseccionalidade no processo de elaboração de políticas públicas.

A pesquisa é de abordagem qualitativa de materiais históricos, sociológicos, jurídicos e legais que versam sobre políticas públicas, Amazônia e interseccionalidade. Empregou-se, ainda, a análise documental como recurso metodológico para o estudo das fontes primárias e secundárias levantadas. O texto contém cinco seções principais: introdução; discussão dos fundamentos teóricos e históricos da interseccionalidade na seção dois; apresentação de conceitos, fases e estruturas de elaboração das políticas públicas na seção três; reflexões sobre as desigualdades estruturais e a interseccionalidade como abordagem na elaboração de políticas públicas na seção quatro; encerrando-se com as considerações finais na seção cinco.

2 Interseccionalidade: fundamentos teóricos e percurso histórico

O conceito de interseccionalidade nasce das reivindicações feitas pelo movimento feminista negro, diante de pautas inobservadas tanto pelo feminismo branco quanto pelo movimento antirracista (Akotirene, 2019). Ainda que seu uso tenha se dado efetivamente a partir do século XXI, sua ideia já era debatida bem antes.

Por esse fator, torna-se essencial apontar alguns marcos no movimento feminista negro para melhor compreensão. Em 1851, Sojourner Truth, ativista que tem sua história marcada pela escravidão, faz um discurso durante a Convenção dos Direitos das Mulheres de Ohio intitulado “Ain’t I a Woman?”, ou, na tradução, “Eu não sou uma mulher?” (Akotirene, 2019). Nele, Truth denunciou os modos de tratamento diferenciado que sofria por ser quem era, sem ter ajuda para atravessar uma poça ao menos, e o destino cruel que seus filhos tiveram ao serem vendidos para a escravização.

Assim, ela acabou por articular questões como raça, classe e gênero, apontando que não havia como falar em mulheres em seu sentido universal, pois os atravessadores não se davam do mesmo modo. Já em 1867, Truth denunciou diversos pontos em seu discurso, desta vez intitulado de *Keeping the Thing Going While Things Are Stirring*, que pode ser traduzido como Manter o negócio em andamento, enquanto as coisas estão em movimento.

Dentre eles, estão os marcadores como faixa etária e o mercado de trabalho, sobre os quais apontou que é o marcador de raça que permitirá que as mulheres brancas tenham seguridade social, justificada pelos empregos

formais, e o marcador de classe lhe permitirá ficar na condição de patroa (Akotirene, 2019).

Em contracontrapartida, nas perspectivas do pensamento Truth, a raça impõe à mulher negra a experiência de burro de carga da patroa e do marido (Akotirene, 2019). Dessa forma, essa mulher fica presa às vontades de seu companheiro e sua patroa, perdendo sua vontade própria, bem como não terão direito à aposentadoria da mesma forma, pois trabalharam a vida toda fora do mercado formal. Assim, a mulher negra, antes de ser lida como mulher, o marcador de raça a categoriza como negra e, sendo negra, para uma sociedade racista, ela perde a sua condição de humana.

Nessa perspectiva, o discurso de Truth evidencia como os marcadores sociais estruturam desigualdades profundas no acesso a direitos básicos, como a seguridade social, ao passo que relegam as mulheres negras a posições de subalternidade e exploração, tanto no âmbito doméstico quanto no laboral, perpetuando um ciclo de invisibilidade e exclusão histórica. Ao longo da história, outro discurso se destacou, feito em 1977 pelas irmãs gêmeas Barbara Smith e Beverly Smith, ativistas e teóricas feministas, na Declaração do Coletivo Combahee River. Elas apontaram que a política sexual sob o patriarcado oprime tanto quanto os fatores políticos de classe e raça. Como bem traduziu Silva (2013), retirando direto da The Combahee River Collective Statement (1977), elas apontam que é difícil separar as opressões de raça, classe e sexo, haja vista que as vidas dos indivíduos inseridos nas sociedades modernas são quase sempre experimentadas simultaneamente.

Assim, elas evidenciam as múltiplas formas de opressão vividas pelas mulheres negras, destacando como suas experiências não podem ser compreendidas isoladamente, mas como dimensões inseparáveis da violência estrutural que enfrentam. Para mais, outras autoras se destacaram por debater essa temática, como precursoras de um debate que ainda não possuía um nome, são elas Angela Davis e Bell Hooks. Ambas com obras lançadas em 1981, debatiam temas como trabalho doméstico, a exploração de classe, os abusos sexuais direcionados às mulheres exploradas e o machismo dos homens negros (Akotirene, 2019).

Nesse sentido, Carla Akotirene (2019) critica incisivamente as formas que os sistemas de poder ocidentais categorizam as pessoas a partir de aspectos visuais e identitários como cor da pele, gênero, sexualidade, genitália ou língua nativa. Isso pode ser compreendido a partir do seguinte trecho:

Quem já viu algum socorro prestado olhar as características fenotípicas da pessoa vitimada? Avaliar se é “mulher de verdade” – e neste caso, se tem vagina, ou qual sua língua, se nativa ou estrangeira? O feminismo

negro está interessado em socorrer considerando os sentidos: se a pessoa está responsiva aos estímulos lésbicos, se sofreu “asfixia racial”, se foi tocada pela polícia, se está escutando articulações terceiromundistas. A única cosmovisão a usar apenas os olhos é a ocidental e esses olhos nos dizem que somos pessoas de cor, que somos Outros. A concepção de mundo que interessa ao feminismo negro se utiliza de todos os sentidos. E repito, não socorre as vítimas do colonialismo moderno prestando atenção à cor da pele, ao gênero, à sexualidade, genitália ou língua nativa (Akotirene, 2019, p. 17).

Com isso, a autora expõe que o feminismo negro socorre não porque a vítima se encaixa em uma identidade autorizada, mas porque ela está sofrendo e isso exige mais do que olhos: exige escuta, sensibilidade e compromisso. Por meio disso, ela propõe uma ética do cuidado anticolonial e interseccional, que rejeita as lentes opressoras da raça, gênero, nacionalidade e sexualidade impostas pelo Ocidente. Nesse âmbito, o feminismo negro dialoga simultaneamente com as vias identitárias do racismo, cisheteropatriarcado e capitalismo. Com isso, não é possível “ignorar o padrão global basilar e administrador de todas as opressões contra mulheres, construídas heterogeneamente nestes grupos, vítimas das colisões múltiplas do capacitismo, terrorismo religioso, cisheteropatriarcado e imperialismo” (Akotirene, 2019, p. 16).

Diante desses discursos, o conceito de interseccionalidade foi usado oficialmente pela primeira vez por Kimberlé Crenshaw, intelectual afro-estadunidense, que apontava que essa ideia está relacionada à colisão das estruturas e vai de encontro ao feminismo, movimento que não foi capaz de contemplar mulheres negras, e ao movimento negro, que se reservou a observar as questões apenas dos homens negros (Akotirene, 2019).

Apesar disso, o termo interseccionalidade só ganhou visibilidade após a Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Formas Conexas de Intolerância, em Durban, que ocorreu em 2001 na África do Sul (Akotirene, 2019). A partir de então, a interseccionalidade concedeu criticidade política que permite compreender a variabilidade das identidades que sofrem preconceitos, subordinação de gênero, classe e raça e as imposições de origem colonial (Akotirene, 2019).

Seguindo esse raciocínio, Audre Lorde defende que:

Qualquer ataque contra pessoas negras é uma questão lésbica e gay, porque eu e milhares de outras mulheres negras somos parte da comunidade lésbica. Qualquer ataque contra lésbicas e gays é uma questão de negros, porque milhares de lésbicas e gays são negros. Não existe hierarquia de opressão. Eu não posso me dar ao luxo de lutar contra uma forma de opressão apenas. Não posso me permitir acreditar que ser livre de intolerância é um direito de um grupo particular (Difusão Herética Edições Feministas e Lésbicas Independentes, 2017, p. 6).

No Sul Global, e particularmente na América Latina, a interseccionalidade foi apropriada e ressignificada a partir de experiências locais. No Brasil, pensadoras como Lélia Gonzalez já articulavam, mesmo antes da popularização do termo, uma crítica contundente às relações entre raça, gênero e classe na formação social brasileira. Feminismos decoloniais e comunitários latino-americanos vêm utilizando a interseccionalidade em articulação com debates sobre colonialidade, identidade indígena, quilombola e desigualdades territoriais, reforçando sua potência como ferramenta de análise crítica e emancipatória.

Lélia Gonzalez critica, ainda na década de 1980 e reafirma nos anos 2000, a postura missionária da civilização ocidental, na qual “metodologicamente interseccionam as estruturas de raça, gênero, sexualidade, nação e classe, estabelecendo coro latino-americano contra o colonialismo, imperialismo e monopólio epistêmico ocidental” (Akotirene, 2019, p. 21). Desse modo, os países do Norte Global, posicionam-se como salvadores ao estabelecerem uma espécie de modelo universal para o resto do mundo, atravessando várias estruturas sociais. Logo, Gonzalez chama atenção em suas obras para a importância de um movimento latinoamericano unido contra essa dominação. Depois de anos já debatendo a temática, Lélia é expressivamente inserida na discussão ao publicarem a perspectiva interseccional de Lélia Gonzalez, estabelecendo-a no debate como precursora do conceito de interseccionalidade ao articular o racismo, o sexismo e a exploração capitalista (Ratts e Rios, 2016).

Logo, isso mostra a genialidade e as portas que Lélia abriu para aquelas que vieram depois dela, articulando manifesta posição no movimento. Contudo, apesar de sua ampla difusão, o conceito de interseccionalidade enfrenta desafios contemporâneos. Entre eles, destaca-se o risco de esvaziamento teórico e político, sobretudo quando apropriado de forma superficial por instituições ou políticas públicas descomprometidas com transformações estruturais. Isso porque discursos que tentam abarcar todas as mulheres “advertem equívocos analíticos da sociedade civil e Estado toda vez que a mulher é tomada de modo universal.

Diga-se de passagem, iniquidades de gênero nunca atingiram mulheres em intensidades e frequências análogas” (Akotirene, 2019, p. 19). Além disso, a operacionalização da interseccionalidade em pesquisas e ações concretas nem sempre é simples, exigindo cuidado metodológico e coerência ética. Ainda assim, permanece como uma das contribuições mais relevantes das teorias feministas negras, oferecendo uma lente poderosa para compreender e enfrentar as múltiplas dimensões das desigualdades sociais.

3 Políticas públicas: conceitos, fases e estruturas de elaboração

A política pública é aqui compreendida como uma arena de disputas simbólicas e materiais, onde diferentes atores e interesses operam na definição de agendas, formulação de alternativas e implementação de ações. Assim, essa seção apresenta o ciclo das políticas públicas, com o objetivo de, nas seções seguintes desse artigo, identificar pontos críticos de intervenção institucional nos quais metodologias interseccionais possam ser incorporadas como instrumentos de transformação. Diversos são os conceitos do que seriam políticas públicas, no entanto.

Para Schmidt (2018), elas são uma resposta do poder público aos problemas políticos, uma vez que, diante da escassez de recursos, as autoridades necessitam priorizar certas demandas sociais em detrimento de outras. É dessa escolha que se faz o centro da política aplicada pelo governo no poder, estando sua preferência intimamente ligada a questões ideológicas, a promessas de campanha e a pressões sociais. Assim, essas soluções são derivadas do contexto sócio-histórico a que o Estado pertence (Schmidt, 2018). É fato que, para fins de melhor análise de cada gestão, é importante estudar como é realizado o processo político voltado à tomada de decisões, por meio das causas e consequências da ação governamental (Duarte, 2013).

Além disso, é de suma relevância a intervenção das instituições estatais no estabelecimento das políticas públicas, isso porque gera legitimidade ao derivar de normas jurídicas e universalidade ao se estender a todos pertencentes à sociedade ou ao grupo vulnerável que necessite de prioridade justificada e coercitividade por aqueles que violarem estarem sujeitos a sanções (Duarte, 2013). Compreende-se, então, em uma perspectiva geral, que o ideal de políticas públicas vai abarcar a noção de concretização de direitos por meio de elementos e etapas que combinam fatores jurídicos, econômicos e políticos.

É por isso que, ao compreender que as políticas públicas que serão implementadas em cada governo possuem certos interesses políticos como meio de promoção de imagem ou, em certos casos, corruptivos como desvio de verba pública, há a necessidade de monitoramento e de proteção, promoção e respeito aos direitos fundamentais. Assim, uma das etapas constitutiva das políticas públicas é a fiscalização e o controle, a qual é exercida não só pela sociedade civil como um todo, mas também pelo Judiciário, Tribunal de Contas e Ministério Público (Duarte, 2013).

Cada um desses exerce papel fundamental ao atuar gerando pressões variadas, seja contábil, social ou legal, no cumprimento delas. Portanto, ao se propor a estabelecer uma política pública em matéria de direitos fundamentais,

é indispensável a concretização desses direitos que ela se dispôs a promover (Barcellos, 2018). Por isso, o monitoramento transcende a mera existência de normas e decisões judiciais para fins de proteção de tais direitos. Conforme Duarte (2013), as políticas públicas se legitimam por meio de normas jurídicas, universalidade e coercitividade. Contudo, Barcellos (2018) ressalta que a implementação de direitos fundamentais requer que os resultados das políticas sejam monitorados de forma desagregada, evidenciando desigualdades regionais e grupais. Assim, o monitoramento não é apenas uma ferramenta de controle, mas uma etapa essencial para garantir a efetividade desses direitos.

Depreende-se que o respeito aos direitos fundamentais depende diretamente dos resultados tangíveis das políticas públicas que os promovem. Portanto, monitorar esses resultados ajuda a identificar desigualdades na execução dessas políticas e permite aprimorá-las. Outro ponto é que as demais conceituações de políticas públicas apresentadas destacam a relevância das instituições para fiscalizar políticas públicas, pelo que Barcellos (2018) complementa, argumentando que o monitoramento, na realidade, é um dever jurídico constitucional, pois proporciona dados para revisão de políticas e assegura que elas cumpram sua finalidade de proteger direitos fundamentais.

Para tal, o monitoramento deve ser feito de forma desagregada, levando em conta as diferenças regionais e grupais, para garantir que as políticas públicas não ampliem desigualdades já existentes. Por isso, o que se extrai de Barcellos (2018) é que levar os direitos a sério implica monitorar e garantir que as políticas públicas alcancem seus objetivos, pois o acompanhamento sistemático não é uma escolha política, mas uma necessidade jurídica e prática, vital para concretizar os direitos fundamentais previstos na Constituição. Sem isso, esses direitos podem permanecer apenas no papel, distantes das necessidades reais da população.

Nessa perspectiva, a teoria dos ciclos de políticas públicas organiza as fases pelas quais passam as políticas públicas, desde sua criação até sua extinção. Ela se apresenta como um modelo que ajuda a entender as complexidades do processo político, permitindo visualizar como as políticas públicas evoluem e respondem aos desafios colocados pela sociedade. Assim sendo, o ciclo tradicional é composto por etapas interdependentes: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e, finalmente, extinção (Souza, 2015).

A primeira etapa é a identificação do problema, nesse momento, as demandas sociais ou deficiências estruturais são reconhecidas. Trata-se de uma fase crucial, pois é a partir dela que se define a relevância e a urgência de determinados temas, além de possibilitar que as necessidades sejam

priorizadas. Aqui, a atuação de grupos sociais, movimentos civis e estudos técnicos desempenha um papel fundamental ao influenciar a percepção do problema por parte dos formuladores de políticas. Por exemplo, crises econômicas, desastres ambientais ou violações de direitos humanos frequentemente são catalisadores que impulsionam a entrada de questões na agenda governamental. A formação da agenda é a etapa subsequente, marcada pela inclusão do problema identificado nas prioridades do governo ou de instituições responsáveis pela tomada de decisões.

Nem todos os problemas detectados alcançam essa etapa, pois fatores como interesses políticos, pressão da sociedade civil ou restrições econômicas podem influenciar o que será efetivamente considerado. Esse é um processo disputado, onde atores políticos e sociais competem para inserir suas demandas na pauta de prioridades, de acordo com Souza (2015) e Duarte (2013). Nesse estágio, torna-se evidente a necessidade de uma abordagem interseccional. Isso porque a definição de quais problemas entram ou não na agenda política é permeada por relações de poder que frequentemente invisibilizam sujeitos historicamente marginalizados.

Populações como mulheres quilombolas, indígenas e ribeirinhas tendem a ter suas demandas secundarizadas diante de prioridades construídas a partir de uma perspectiva universalizante, que ignora marcadores sociais da diferença. Incorporar a interseccionalidade nesse estágio significa reconhecer que os problemas sociais não se apresentam de forma homogênea e que as desigualdades se manifestam de maneira simultânea e relacional. Em seguida, ocorre a formulação de alternativas, onde são desenvolvidas propostas para resolver o problema identificado. Essa etapa é essencialmente colaborativa, envolvendo especialistas, técnicos e agentes políticos que analisam diferentes opções de políticas, considerando viabilidade econômica, impacto social e operacionalidade. As decisões tomadas aqui podem determinar o sucesso ou o fracasso da política pública, pois estabelecem as bases para sua implementação.

A tomada de decisão é a etapa na qual se escolhe, dentre as alternativas formuladas, a estratégia que será adotada. Essa escolha pode ser influenciada por uma combinação de fatores, incluindo interesses políticos, ideologias governamentais, disponibilidade de recursos e apoio social. Em democracias, essa etapa também reflete o funcionamento das instituições representativas, nas quais os tomadores de decisão são pressionados por eleitores, partidos políticos e grupos de interesse.

Tem-se, portanto, que a ausência de representatividade de grupos subalternizados nesse momento reforça o caráter seletivo da ação estatal. Como aponta Akotirene (2019), a interseccionalidade permite enxergar

como a produção de políticas públicas é atravessada por sistemas de opressão interligados, os quais definem não apenas quem participa do processo, mas também quais soluções são consideradas legítimas. Sem uma perspectiva interseccional, há o risco de reproduzir políticas abstratas, que desconsideram os efeitos combinados de raça, gênero, classe e território na vivência das populações amazônicas.

Diante disso, após a decisão, inicia-se a implementação da política pública, considerada uma das etapas mais desafiadoras. É nesse estágio que as ideias planejadas são traduzidas em ações concretas. A implementação exige a criação de uma estrutura operacional, a capacitação de agentes, a alocação de recursos financeiros e a articulação entre diferentes níveis de governo. Frequentemente, problemas como a burocracia excessiva, a falta de recursos ou o descompasso entre planejamento e realidade dificultam a execução da política. Por exemplo, a distribuição de medicamentos essenciais pelo SUS no Brasil enfrenta desafios constantes relacionados à logística e à disponibilidade de insumos.

A fase de implementação também exige uma leitura crítica. É nessa circunstância que as desigualdades estruturais se tornam ainda mais evidentes, já que a burocracia estatal, a escassez de recursos e a falta de agentes capacitados podem acentuar a exclusão de comunidades periféricas. Tendo isso em vista, a abordagem interseccional, ao propor a escuta qualificada e a incorporação dos saberes locais, funciona como um mecanismo de resistência a essa reprodução de desigualdades, transformando a execução da política em um espaço de reconhecimento e redistribuição. Posteriormente, a etapa de avaliação busca analisar os resultados alcançados pela política em comparação aos objetivos inicialmente propostos.

Essa fase permite verificar se os impactos gerados atenderam às expectativas, avaliando tanto os benefícios quanto possíveis efeitos adversos. A avaliação também oferece subsídios para ajustar e aperfeiçoar a política, garantindo maior eficiência e efetividade. Nesse momento a inserção da interseccionalidade também é essencial, haja vista que, como argumenta Barcellos (2018), o monitoramento das políticas públicas deve ser feito de maneira desagregada, de modo a evidenciar desigualdades regionais e grupais. Essa exigência dialoga diretamente com a interseccionalidade, pois somente ao analisar os impactos diferenciados das políticas sobre mulheres negras, quilombolas ou indígenas é possível aferir sua real efetividade. Uma avaliação universalizante, ao contrário, tende a mascarar as múltiplas exclusões vividas nos territórios amazônicos.

Um exemplo prático é o programa Mais Educação¹, que, apesar de bem-intencionado, não apresentou os resultados esperados em melhoria de desempenho escolar, levando à necessidade de revisões. Finalmente, a extinção da política pública ocorre quando ela já não é mais necessária, seja porque o problema foi resolvido, seja por mudanças no contexto social ou político. Alternativamente, políticas podem ser descontinuadas por sua ineficácia ou falta de recursos. Essa etapa pode incluir a substituição por novas iniciativas ou a redistribuição de recursos para outras prioridades. É importante enfatizar que essas etapas não são fixas e podem interagir mutuamente. Por exemplo, a avaliação pode retroalimentar o ciclo, conduzindo a ajustes na implementação ou até à revisão das prioridades estabelecidas na formação da agenda.

Assim, o modelo de ciclos permite uma visão dinâmica do processo de políticas públicas, reconhecendo que ele é marcado por idas e vindas e influenciado por contextos econômicos, culturais e políticos (Duarte, 2013). Portanto, compreender os ciclos de políticas públicas é essencial para identificar falhas, corrigir rumos e aprimorar a gestão pública. Essa abordagem sistemática também fortalece a accountability, possibilitando que a sociedade acompanhe e fiscalize as ações governamentais. No âmbito jurídico, ela dialoga diretamente com a realização de direitos fundamentais, assegurando que o planejamento, a execução e o monitoramento das políticas respeitem os princípios constitucionais da eficiência, igualdade e dignidade humana.

A análise detalhada de cada fase fornece ferramentas valiosas para que gestores e formuladores de políticas adotem decisões mais fundamentadas, transparentes e orientadas para resultados que beneficiem a população como um todo. Além disso, ao inserir a interseccionalidade em todas as fases do ciclo das políticas públicas, percebe-se que ela não atua apenas como um recurso teórico adicional, mas como uma abordagem capaz de transformar os próprios fundamentos da ação estatal.

A análise das etapas clássicas do ciclo, sob uma perspectiva interseccional, permite a compreensão de que os principais desafios das políticas amazônicas não decorrem apenas da escassez de recursos ou da ineficiência administrativa, mas também da incapacidade de reconhecer a complexidade das opressões que estruturam a vida das populações da região. É a partir dessa constatação que a

1 O Programa Mais Educação foi uma iniciativa do governo brasileiro, vinculada ao Ministério da Educação, que visava ampliar a jornada escolar de crianças e adolescentes no ensino fundamental. Seu principal objetivo era melhorar a qualidade da educação, especialmente em Língua Portuguesa e Matemática, por meio de atividades de acompanhamento pedagógico e do desenvolvimento de ações nas áreas de artes, cultura, esporte e lazer no contraturno escolar, buscando assim combater a repetência e a evasão (Brasil, s.d.).

interseccionalidade pode ser entendida como uma abordagem necessária para a formulação de políticas públicas, como se passa a expor.

4 Desigualdades estruturais e a interseccionalidade como abordagem na elaboração de políticas públicas

Diante das conceituações devidamente pontuadas nas seções anteriores, passa-se a analisar como políticas públicas concebidas sob uma lógica universalizante, abstrata e descolada dos marcadores sociais da diferença podem contribuir para a reprodução das desigualdades estruturais.

Nesse sentido, destaca-se a importância de articular as dimensões da redistribuição econômica e do reconhecimento cultural como fundamentos indispensáveis de políticas públicas orientadas para a equidade. São notáveis os limites das políticas formuladas sob a ótica do desenvolvimento tradicional, as quais frequentemente desconsideram as especificidades territoriais, históricas e sociais que condicionam as formas locais de exclusão. Diante desse cenário, a presente pesquisa propõe a interseccionalidade como uma abordagem essencial para a formulação de políticas públicas comprometidas com a justiça social em contextos marcados pela sobreposição de opressões estruturais, como raça, classe, gênero, território, entre outros.

A incorporação da interseccionalidade em todas as etapas do ciclo das políticas públicas, desde a definição do problema até sua avaliação, não representa apenas uma inovação metodológica. Trata-se, sobretudo, de uma exigência ética e política diante das desigualdades persistentes, uma vez que a abordagem interseccional permite captar as múltiplas camadas de exclusão que afetam determinados grupos sociais, contribuindo para a construção de respostas mais eficazes, justas e sensíveis às realidades complexas da população (Paredes; Bichir, 2022).

Um exemplo dessa afirmação é a criação do Fórum Nacional Permanente para Diálogo da Promoção de Estratégias de Fortalecimento de Políticas Públicas para as Mulheres Quilombolas (Ministério das Mulheres, 2023). Estabelecido em 2023, o fórum reúne diversos ministérios e organizações para discutir desafios enfrentados por mulheres quilombolas e propor políticas públicas que abordem desigualdades de raça e gênero, somando esforços para garantir a autonomia econômica, o acesso à terra e o enfrentamento à violência contra mulheres quilombolas (ONU Mulheres, 2017).

Tem-se, então, que essa estratégia, apesar de não citar diretamente a interseccionalidade, não deixa de seguir um padrão de análise aproximado da abordagem interseccional, pois, ao identificar diferentes marcadores sociais

que afetam o pleno exercício dos direitos sociais e fundamentais de mulheres quilombolas, o poder público passa a criar políticas públicas interdisciplinares que focam não apenas em um contexto racial, de gênero ou territorial, mas em todos os elementos que afetam a vida dessas mulheres de modo que as políticas que foram implementadas tendem a ter como objetivo sanar essas problemáticas de forma conjunta.

Nesse sentido, a interseccionalidade, conforme apontada por Akotirene (2019), constitui uma ferramenta analítica que permite compreender como diferentes formas de opressão se articulam dentro da matriz colonial de poder, perpetuando desigualdades estruturais. Assim, ao invés de tratar essas opressões como categorias isoladas, a interseccionalidade revela suas interações simultâneas e relacionais, ampliando as possibilidades de resistência.

Essa perspectiva se conecta diretamente à realidade das mulheres quilombolas que enfrentam múltiplas formas de invisibilidade e violência. De acordo com a ONU Mulheres (2017), essas mulheres desempenham um papel fundamental na preservação da cultura quilombola e na luta por direitos, mas continuam expostas a desafios como conflitos territoriais, racismo institucional e falta de acesso a serviços básicos. Com isso, enquanto os homens migram para cidades próximas em busca de trabalho, as mulheres permanecem nos quilombos, garantindo o sustento das comunidades e transmitindo saberes ancestrais. Assim, a luta das mulheres quilombolas exemplifica a necessidade de políticas públicas que fujam de uma lógica universalizante, e integrem redistribuição econômica e reconhecimento cultural¹.

A interseccionalidade, nesse contexto, deixa de ser um conceito puramente teórico, e converte-se em uma ferramenta para desmontar estruturas de opressão e garantir justiça social. Contudo, Akotirene (2019) alerta para os riscos da apropriação do conceito de interseccionalidade por setores acadêmicos e institucionais que o esvaziam de sua potência política. No caso das mulheres quilombolas, essa apropriação pode resultar em políticas superficiais que não enfrentam as raízes das desigualdades.

Por isso, é essencial que a interseccionalidade seja mobilizada como uma prática política, garantindo que as vozes das mulheres quilombolas sejam ouvidas e que suas demandas sejam atendidas de forma concreta. Portanto, nota-se que fazer política pública não se trata de mera distribuição de recursos, é necessário um estudo aprofundado das vivências do público alvo

1 Utiliza-se os termos “redistribuição econômica” e “reconhecimento cultural” de forma alinhada às teorias de redistribuição e reconhecimento da teoria crítica de Fraser (2003), por entender-se que a realidade observada nesta pesquisa é influenciada pelo sistema neoliberal e, portanto, os sujeitos, negócios jurídicos e, até mesmo, as próprias políticas públicas de cunho social ainda serão produtos do meio neoliberal conforme aponta Fraser em sua teoria.

para, assim, conseguir abarcar suas carências. Para tal, o Fórum demonstra que é importante cumprir o estágio de escuta do grupo a ser beneficiado, a fim de compreender a fundo suas demandas. Assim, essa iniciativa representa um avanço na construção de políticas públicas mais inclusivas e eficazes para mulheres quilombolas.

Consoante a isso, a crítica ao paradigma epistêmico da ciência moderna, estruturada sob os pilares da neutralidade, objetividade e universalidade abstrata, conforme desenvolvido por Bomfim, Rocha e Bahia (2019), evidencia os limites dessa racionalidade na elaboração de políticas públicas efetivamente comprometidas com a justiça social. A produção normativa, científica e institucional baseada em um sujeito universal, desprovido de localização social, desconsidera as marcas estruturantes das desigualdades como raça, classe, gênero, território e sexualidade. Assim, a interseccionalidade constitui uma espécie de abordagem metodológica que conjuga análise crítica e ação transformadora, ancorando-se em uma ética da escuta, da horizontalidade e do reconhecimento epistêmico dos sujeitos historicamente silenciados pela modernidade/colonialidade.

A produção do conhecimento, sob essa perspectiva, não é neutra nem distante, mas implicada e coextensiva às lutas sociais. Nesse sentido, a formulação de políticas públicas com base na interseccionalidade exige o abandono da lógica universalizante e a incorporação das vozes, saberes e práticas dos sujeitos que vivenciam, cotidianamente, as múltiplas formas de opressão. Transformar a interseccionalidade em uma abordagem implica não somente a possibilidade de criação de políticas públicas mais eficazes, mas permite que essas políticas dialoguem com a realidade que pretendem influenciar, estabelecendo com a comunidade afetada uma relação dialética em que as políticas ao mesmo tempo em que modificam o meio são modificadas por ele, tal qual ocorre com a própria noção marxista de práxis². Desse modo, compreender a interseccionalidade enquanto uma abordagem possibilita tensionar as estruturas de dominação que sustentam a reprodução das desigualdades sociais no interior das próprias políticas públicas.

Para além de uma inovação metodológica, trata-se de uma exigência política e epistêmica que desafia os modelos tecnocráticos e descolados da

2 No contexto do pensamento marxista, conforme demonstra Fernandes (2019, 2020), a práxis refere-se à unidade dialética entre teoria e prática, concebida como ação consciente e transformadora que emerge da análise crítica das contradições sociais. Diferentemente de uma prática meramente espontânea ou técnica, a práxis marxista implica uma atuação politicamente orientada, enraizada na realidade concreta das classes oprimidas e dirigida à superação das estruturas de dominação capitalistas. Trata-se de um movimento contínuo em que a reflexão teórica informa a ação, e esta, por sua vez, retroalimenta e transforma a teoria, num processo dinâmico de construção histórica e emancipatória. Nesse sentido, a práxis constitui o fundamento da revolução como projeto coletivo, engajado e estrategicamente organizado.

realidade que historicamente orientaram a ação estatal. Ao ser incorporada desde a definição do problema até a avaliação das políticas, a interseccionalidade permite a produção de respostas públicas comprometidas com a redistribuição material e a justiça cognitiva. Sua mobilização crítica, portanto, contribui para a radicalização democrática dos processos decisórios e para a consolidação de práticas institucionais capazes de reconhecer e valorizar os sujeitos subalternizados como agentes de transformação social.

5 Considerações Finais

Tendo em vista os argumentos supramencionados, essa pesquisa partiu da constatação de que políticas públicas formuladas sob uma lógica abstrata, universalizante e dissociada dos marcadores sociais da diferença, não são suficientes para garantir uma mudança material na realidade das comunidades amazônicas, uma vez que tendem a reproduzir – e, até mesmo, amplificar – as desigualdades estruturais que incidem sobre sujeitos historicamente subalternizados. Com base na realidade das mulheres quilombolas da Amazônia Paraense, buscou-se investigar de que forma a interseccionalidade pode ser incorporada como uma abordagem à elaboração de políticas públicas, de modo a potencializar sua eficácia, sua aderência à realidade social e sua capacidade transformadora.

Diante disso percebeu-se que o conceito de interseccionalidade, desenvolvido a partir das contribuições do feminismo negro, constitui não apenas uma categoria analítica, mas uma abordagem eficiente de interpretação crítica da realidade social, jurídica e institucional. A interseccionalidade, portanto, permite compreender a simultaneidade e a interdependência entre diferentes sistemas de opressão (raça, classe, gênero, etnia, território), sendo, portanto, um recurso metodológico imprescindível à análise das desigualdades em contextos periféricos como a Amazônia, uma vez que rompe com a ideia de universalização dos sujeitos, o que permite uma análise interdisciplinar das violências e opressões sofridas pelas comunidades amazônicas.

No campo das políticas públicas, por sua vez, a interseccionalidade tensiona os fundamentos da racionalidade/colonialidade moderna, em especial as noções de colonialismo interno no caso da Amazônia, ainda orientada por um sujeito universal abstrato, e propõe uma virada epistemológica e política ancorada na escuta, na responsabilização histórica e na justiça cognitiva.

A crítica à ciência moderna como projeto fundado na neutralidade, objetividade e universalidade, conforme desenvolvido por Bomfim, Rocha e Bahia (2019), sustenta a compreensão da interseccionalidade enquanto uma

abordagem, ou seja, uma estratégia de análise crítica da realidade articulada à ação concreta de transformação social. Ademais, tem-se que a centralidade conferida à interseccionalidade como uma abordagem se justifica na medida em que ela não se limita à condição de instrumento analítico para a leitura da realidade social, mas constitui, sobretudo, uma forma de engajamento político e epistemológico com os sujeitos que experienciam múltiplas opressões de forma simultânea e relacional.

Trata-se, portanto, de uma abordagem que não apenas denuncia os limites das epistemologias dominantes, quais sejam essas as epistemologias eurocêntricas, patriarcais, heterocisnormativas e racializadas, mas que propõe um deslocamento metodológico no modo de produzir conhecimento e desenhar respostas estatais. Ao ser aplicada na formulação de políticas públicas, a interseccionalidade exige que o pesquisador, o gestor e o formulador abandonem a perspectiva de exterioridade e assumam uma posição ética de implicação com os sujeitos da política, reconhecendo que suas experiências são constitutivas da própria produção normativa e institucional.

Nesse sentido, mobilizar a interseccionalidade como abordagem implica compreendê-la como um processo dialético, situado e coletivo, que articula teoria e prática na direção de uma práxis transformadora. Dessa forma, a interseccionalidade, compreendida como uma abordagem, não apenas interpela os fundamentos excludentes da ciência e do Estado moderno, mas também abre caminhos para a construção de políticas públicas comprometidas com a justiça social em sua dimensão material, simbólica e epistêmica.

Além disso, ao adotar o modelo de ciclos das políticas públicas de Duarte (2013) percebe-se que a exclusão de sujeitos e saberes subalternizados em fases como a identificação do problema, a formulação e a avaliação das políticas não representa uma falha acidental, mas sim uma consequência lógica de um modelo político-institucional que opera pela invisibilização das diferenças estruturantes da sociedade.

Nessa perspectiva, torna-se imperativo que a abordagem interseccional seja mobilizado em todas as fases do ciclo das políticas, possibilitando a produção de diagnósticos desagregados, a escuta ativa dos sujeitos afetados e a construção de respostas públicas adequadas às realidades territoriais, históricas e socioculturais. Observa-se, também, que embora existam iniciativas institucionais voltadas à promoção de políticas para mulheres quilombolas – tal qual o Fórum Nacional Permanente para Diálogo da Promoção de Estratégias de Fortalecimento de Políticas Públicas para Mulheres Quilombolas –, essas ações ainda carecem de uma base metodológica interseccional consolidada, o que limita seu alcance transformador.

Um exemplo tangível é o caso das mulheres quilombolas que evidencia como a interseccionalidade, ainda que não nomeada, pode ser aplicada como instrumento de identificação das múltiplas vulnerabilidades que afetam esses sujeitos, exigindo que as políticas públicas sejam pensadas de forma articulada entre os eixos de raça, gênero, território e classe.

Consoante a isso, Akotirene (2019) demonstra que a interseccionalidade não pode ser compreendida como um mero recurso analítico, sob pena de ser esvaziada de sua potência política e convertida em instrumento de domesticação institucional. Seu uso exige compromisso ético-político com a transformação das estruturas de dominação que reproduzem a subalternização de sujeitos negros, periféricos, indígenas e quilombolas. Portanto, reconhecê-la como uma abordagem implica adotar uma epistemologia implicada, situada e comprometida com os sujeitos históricos que produzem resistência diante da colonialidade do poder e do saber.

Assim, a crítica à racionalidade universalizante é, nesse sentido, inseparável da defesa de uma política pública ancorada na escuta qualificada, no reconhecimento dos saberes ancestrais e na articulação entre redistribuição econômica e reconhecimento cultural. Diante disso interseccionalidade, enquanto abordagem, permite reconfigurar as relações entre Estado e sociedade a partir da centralidade dos sujeitos oprimidos como agentes de produção normativa, epistêmica e institucional. Desse modo, reafirma-se que a elaboração de políticas públicas no contexto amazônico, especialmente aquelas direcionadas às mulheres quilombolas, não pode mais prescindir da interseccionalidade enquanto uma abordagem estruturante.

Trata-se de uma exigência teórica e política que visa à radicalização democrática dos processos decisórios, à reconfiguração das práticas institucionais e à efetivação substantiva dos direitos fundamentais. Ao incorporar a interseccionalidade é possível abandonar o paradigma técnico-instrumental da política estatal e instituir uma nova lógica de formulação, implementação e avaliação de políticas ancorada na justiça social, cognitiva e territorial.

Logo, conclui-se que não é possível alcançar uma espécie de justiça social efetiva sem a utilização da interseccionalidade como abordagem na elaboração de políticas públicas. Pois, sua mobilização crítica constitui o caminho necessário para o enfrentamento das múltiplas formas de opressão que estruturam o Estado, o direito e as instituições públicas no Brasil, haja vista que esse recurso configura mais do que uma inovação teórico-metodológica, trata-se de um imperativo político de reconfiguração do pacto democrático em

direção à dignidade dos corpos dissidentes, das territorialidades invisibilizadas e dos saberes historicamente silenciados.

Referências

AKOTIRENE, Carla. Interseccionalidade. Feminismos Plurais. Coordenação de Djamila Ribeiro. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019. Disponível em: [https://files.cercomp.ufg.br/webby/up/1154/o/Interseccionalidade_\(Feminismos_Plurais\)_-_Carla_Akotirene.pdf?1599239359](https://files.cercomp.ufg.br/webby/up/1154/o/Interseccionalidade_(Feminismos_Plurais)_-_Carla_Akotirene.pdf?1599239359). Acesso em: 10 de junho de 2025.

BARCELLOS, Ana Paula de. Políticas públicas e o dever de monitoramento: “levando os direitos a sério”. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 8, n. 2, 2018, p. 252- 266.

BRASIL. Ministério da Educação. Programa Mais Educação. Brasília, DF: Ministério da Educação, [s.d.]. Disponível em: <https://portal.mec.gov.br/programa-mais-educacao>. Acesso em: 14 jun. 2025.

BOMFIM, Rainer; BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; ROCHA, Marina Souza Lima. Pesquisa-ação como metodologia e interseccionalidade(s) como método-práxis. Revista de Direito da Faculdade Guanambi, [S.L.], v. 6, n. 02, p. 1-22, 31 mar. 2020. Anima Educação. <http://dx.doi.org/10.29293/rdfg.v6i02.269>. COMBAHEE RIVER COLLECTIVE. The Combahee River Collective Statement. 1977. Disponível em: <https://combaheerivercollective.weebly.com/the-combahee-river-collectivestatement.html>. Acesso em: 12 de junho de 2025.

DIFUSÃO HERÉTICA EDIÇÕES FEMINISTAS e LÉSBICAS INDEPENDENTES. Textos escolhidos de Audre Lorde. Disponível em: https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/direitos-humanos/direitos-dapopulacao-lgbt/obras_digitalizadas/audre_lorde_-_textos_escolhidos_portu.pdf. Acesso em: 14 de junho de 2025.

DUARTE, Clarisse Seixas. O ciclo das políticas públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. O Direito e as Políticas Públicas no Brasil. São Paulo: Atlas, 2013, p. 16-43.

FERNANDES, Sabrina. Sintomas mórbidos: a encruzilhada da esquerda brasileira. São Paulo: Autonomia Literária, 2019.

FERNANDES, Sabrina. Se quiser mudar o mundo: um guia político para quem se importa. São Paulo: Planeta, 2020. FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. Redistribution or recognition?: a politicalphilosophical exchange. London: Verso, 2003.

MINISTÉRIO DAS MULHERES. Fórum Nacional Permanente para Diálogo da Promoção de Estratégias de Fortalecimento de Políticas Públicas para as Mulheres Quilombolas. Gov, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/aceso-ainformacao/participacao-social/forum-mulheres-quilombolas>. Acesso em: 4 de junho de 2025.

ONU MULHERES. Mulheres quilombolas: liderança e resistência para combater a invisibilidade. 12 set. 2017. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/noticias/mulheres-quilombolas-lideranca-e-resistencia-paracombater-a-invisibilidade/>. Acesso em: 10 de junho de 2025.

PAREDES, Marina Bergstrom; BICHIR, Renata Miranda. Interseccionalidade e políticas públicas: articulações possíveis. Boletim de Políticas Públicas, n. 20, p. 19-24, 2022. Disponível em: https://sites.usp.br/boletimoipp/wp-content/uploads/sites/823/2022/04/Paredes_Bichir_marco_2022.pdf. Acesso em: 14 de junho de 2025.

RATTS, Alex; RIOS, Flavia. A perspectiva interseccional de Lélia Gonzalez. In: CHALHOUB, Sidney; PINTO, Ana Flávia Magalhães. (org.) Pensadores negros – pensadoras negras: Brasil séculos XIX e XX. Cruz das Almas: EDUFRRB; Belo Horizonte: Fino Traço, 2016. p. 447 v. 11.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. Revista do Direito, v. 3, n. 56, p. 119-149, 2018.

SILVA, Rodrigo. Declaração do Coletivo Combahee River. As novidades de sempre. Blog Rodrigo Silva, 6 nov. 2013. Disponível em: <https://rodrigossilvadoo.blogspot.com/2013/11/declaracao-do-coletivo-combahee-river.html>. Acesso em: 12 de junho de 2025.

SOUZA, Yalle Hugo de. SECCHI, Leonardo. Extinção de políticas públicas: síntese teórica sobre a fase esquecida do policy cycle. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 20, n. 66, Jan./Jun. 2015, p. 75-93.

ENTRE A REGULAMENTAÇÃO E A CENSURA: O IMPACTO DAS REDES SOCIAIS NA LIBERDADE DE EXPRESSÃO

Ronaldo Félix Moreira Júnior¹
Diulya Evilyn Jeronymo Santos²

1 Introdução

A liberdade de expressão ocupa uma posição central nas democracias contemporâneas, tanto no plano normativo quanto na dinâmica concreta da vida política e social. No contexto brasileiro, esse direito é expressamente consagrado no artigo 5º, da Constituição Federal de 1988, o que assegura a livre manifestação do pensamento, de crença, de consciência e de atividades intelectuais, artísticas e científicas, bem como o acesso à informação e o direito de resposta, vedando a censura de natureza política, ideológica e artística, conforme também apontado no art. 220 da referida Carta Magna.

Em perspectiva internacional, o artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 estabelece que todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão, incluindo o direito de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

A liberdade de expressão, porém, não se esgota em sua dimensão individual. Ela funciona como pressuposto do exercício de outros direitos fundamentais, como participação política, liberdade religiosa, educação e afirmação de identidades étnicas e culturais, devendo ser compreendida também como direito difuso, ligado à preservação de um espaço público plural (Barroso, 2020, p. 5).

A trajetória histórica brasileira revela, contudo, uma permanente tensão entre proclamação normativa e efetividade prática da liberdade de expressão. Desde o período colonial, com a Imprensa Régia e o controle de

1 Mestre e Doutor em Direitos e Garantias Fundamentais. Especialista em Direito Digital e Direito Penal e Processual Penal. Professor universitário (FAACZ). Advogado.

2 Bacharel em Direito.

publicações consideradas ofensivas ao governo, à religião e aos “bons costumes” (Schwarcz, 2015, p. 183), até o Estado Novo de Getúlio Vargas e a ditadura militar (1964–1985) (Barroso, 2020, p.3), o país conviveu com mecanismos sistemáticos de censura à imprensa, às artes e à produção intelectual. Mesmo quando as Constituições asseguravam formalmente a liberdade de expressão, havia larga distância entre o texto e a prática, sob o argumento recorrente de defesa da segurança nacional, da moral, da família e da ordem pública.

A Constituição de 1988 representa, nesse sentido, uma resposta ao passado autoritário e um compromisso com o presente. Sendo assim, conforme explana Barroso (2020, p.5), o texto constitucional de 1988 foi ostensivo ao tratar da matéria, ao conferir proteção reforçada à liberdade de expressão, ao repartir esse conteúdo em diversos dispositivos e ao vedar a censura prévia, ressalvadas hipóteses estritas de responsabilização posterior por violação de direitos da personalidade, tais como honra, imagem e privacidade.

O presente texto busca realizar a singela, porém necessária, tarefa de apresentar uma discussão que envolve os limites a um direito constitucionalmente consagrado, demonstrado que há claras divergências em relação ao tratamento desse (e outros direitos) em diferentes tradições jurídicas e novas complexidades diante do advento de um cenário digitalizado.

2 Diferentes tradições e diferentes tratamentos jurídicos

O que se pode dizer é que, concretamente, há tensões entre direitos constitucionalmente garantidos. O direito à privacidade, por exemplo, representa o reconhecimento de que existe uma esfera na vida dos indivíduos que deve ser protegida da exposição pública. Assim, no ordenamento jurídico brasileiro, a liberdade de expressão convive com limites traçados em defesa dos demais direitos. Tais limitações não configuram censura prévia, mas responsabilização posterior, normalmente sob a forma de indenização civil.

Portanto, a liberdade de expressão permanece como elemento essencial para a vitalidade democrática e o desenvolvimento social, mas sua efetividade depende, de fato, do equilíbrio contínuo entre o direito à manifestação e o respeito à dignidade e à intimidação das pessoas. A trajetória histórica e jurídica brasileira demonstra de forma cristalina que a consagração desse direito, apesar dos avanços constitucionais, é sempre acompanhada de inúmeras dificuldades, cabendo ao Poder Judiciário e ao ordenamento jurídico atuar para harmonizar o interesse público e as garantias individuais.

Em contraste, o modelo norte-americano de proteção à liberdade de expressão se desenvolveu sob a base da Primeira Emenda à Constituição

dos Estados Unidos, interpretada pela Suprema Corte como verdadeira cláusula de proteção robusta a liberdade de expressão, ainda que ofensivo ou impopular. Este fundamento está diretamente ligado à ideia do “livre mercado de ideias” (Barroso 2020, p.7), em analogia ao livre mercado característico das economias liberais. Embora admirada pela doutrina e tribunais americanos como símbolo cultural e democrático, a trajetória histórica da liberdade de expressão nos Estados Unidos não foi linear.

A doutrina do “livre mercado de ideias” sustenta que a correção de falsidades e excessos deve ocorrer, preferencialmente, por meio do confronto público de narrativas, e não por intervenção repressiva do Estado. Ao longo do século XX, a jurisprudência norte-americana evoluiu de testes mais restritivos, como o “perigo claro e presente” (*clear and actual danger*) conforme o caso do Schenck v. United States (1919), para parâmetros mais protetivos, como o da “ação iminente sem lei” (*imminent lawless action*) em Brandenburg v. Ohio (1969), segundo o qual apenas manifestações dirigidas a incitar ação ilegal iminente e provável podem ser punidas.

Em New York Times Co. v. Sullivan (1964), consolidou-se o padrão da “malícia real” para ações de difamação movidas por agentes públicos, o que tornou exigível prova de conhecimento da falsidade ou desprezo temerário pela verdade. Já em New York Times Co. v. United States (1971), no caso dos Documentos do Pentágono (*The Pentagon Papers*), a Corte reafirmou a fortíssima presunção de inconstitucionalidade da censura prévia, mesmo em face de interesses invocados como segurança nacional.

Nesse aspecto, esse conjunto de precedentes posicionou a Primeira Emenda como um dos pilares do constitucionalismo democrático estadunidense, assim, o Direito norte-americano tem buscado equilibrar a máxima proteção à liberdade de expressão com a necessidade de restringir manifestações que representem ameaça concreta ou abuso direto desse direito.

Ademais, o que se pode dizer é que o tratamento da liberdade de expressão nos Estados Unidos parte de um sistema jurídico que valoriza este direito de maneira extremamente ampla, sob o princípio do “livre mercado de ideias” (conforme já mencionado) e com restrições pontuais condicionais em situações privilegiadas. A evolução jurisprudencial da Suprema Corte norte americana traz exemplos que apontam para o fato de que, muito embora existam limitações para proteger a segurança nacional, a ordem pública e prevenir abusos evidentes, tais como incitação ao crime, obscenidades e palavras que incitam o ódio ou a violência, há uma forte tendência à proteção máxima do discurso, inclusive contra censura prévia.

3 A liberdade de expressão no cenário digital

No que pese a discussão apresentava, é preciso adicionar o fato de que o advento da internet e das redes sociais digitais reconfigurou profundamente o cenário de exercício e proteção da liberdade de expressão. A arquitetura aberta e descentralizada da rede transformou cada usuário em potencial produtor e difusor de conteúdo (Mendonça, 2024, p. 10), o que foi capaz de ampliar de maneira inédita o alcance, a velocidade e a capilaridade da circulação de ideias.

Organismos internacionais como ONU e OEA reconhecem a internet como instrumento indispensável à realização dos valores democráticos, à fiscalização social e à formação de opinião pública (Organização dos Estados Americanos, 2009, p. 2). Sua importância transcende os interesses individuais, alcançando dimensões coletivas e difusas, já que o direito de receber informação é tão relevante quanto o direito de expressar. Em contrapartida, o ambiente digital também se tornou terreno fértil para a propagação de desinformação, discurso de ódio, assédio e violações massivas da privacidade, o que certamente configura questões sérias e preocupantes que afetam a segurança, o bem-estar emocional e a liberdade de expressão das pessoas no ambiente digital (Mendonça, 2024, p. 10), o que desloca o debate da clássica oposição entre Estado e indivíduo para uma relação triangular que envolve, de forma decisiva, as grandes plataformas digitais.

No plano dogmático, a doutrina destaca que direitos fundamentais operam não apenas como defesas oponíveis ao Estado, mas também como parâmetros para a atuação de particulares (Sarmiento, 2007, p. 5), especialmente quando exercem funções estruturantes na esfera pública digital. Isso implica reconhecer que a liberdade de expressão não pode ser invocada para legitimar práticas que neguem a dignidade de grupos vulneráveis ou incentivem violência e discriminação.

O discurso de ódio, entendido como comunicação que promove violência ou discriminação contra indivíduos ou grupos em razão de características como raça, gênero, orientação sexual, religião ou origem étnica, agride não só as vítimas diretas, mas também a integridade do espaço público e a própria ideia de cidadania. De modo semelhante, o assédio online, caracterizado por condutas persistentes e indesejadas que produzem medo, humilhação ou constrangimento, inclusive por meio de *doxing* e ameaças (Mendonça, 2024, p. 12), tais condutas podem silenciar vozes e corroer a participação democrática, tornando exigíveis respostas jurídicas que não

se limitem à lógica repressiva, mas incluam prevenção, educação digital e mecanismos mais eficientes de denúncia e reparação.

A regulação jurídica da internet no Brasil tem como marco central o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014), que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da rede. Entre seus pilares, destacam-se a neutralidade de rede, a proteção da privacidade, a preservação da guarda de registros e a definição de um regime de responsabilidade mitigada para provedores de aplicações, em regra condicionada ao descumprimento de ordem judicial específica para remoção de conteúdo (Bento, 2014, p. 82).

Esse desenho busca evitar tanto a censura estatal arbitrária quanto a censura privada opaca, vinculando a retirada de conteúdos a procedimentos minimamente transparentes e passíveis de controle. A Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), por sua vez, complementa esse quadro ao impor obrigações precisas quanto ao tratamento de dados pessoais, influenciando diretamente práticas de segmentação de conteúdo, perfis automatizados e até mesmo políticas de moderação.

Diante disso, vale mencionar o que foi feito pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) e pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), que consolidaram o entendimento de que plataformas não respondem objetivamente por conteúdos de terceiros, salvo quando, cientes de sua ilicitude por notificação formal ou ordem judicial, permanecem inertes, consagrando no direito brasileiro uma variante do modelo pelo qual a plataforma só é responsabilizada caso, após ciência do conteúdo ilícito, não tome as disposições necessárias, especialmente quando há ordem judicial (Bento, 2014, p. 89).

Do ponto de vista do Direito comparado, Brasil e Estados Unidos compartilham a centralidade da liberdade de expressão, mas adotam soluções distintas quanto à sua regulação no ambiente digital. O modelo norte-americano alinhado à tradição do *Common Law*, guiado pela Primeira Emenda, tende a limitar fortemente a intervenção estatal e a responsabilização prévia de intermediários, temendo o chamado *chilling effect* ou efeito inibidor, onde a autocensura decorrente do medo de preconceitos restringe a livre manifestação.

Já o modelo brasileiro, alinhado à tradição *Civil Law*, atribui maior protagonismo ao legislador e ao Judiciário na harmonização entre liberdade de expressão e outros direitos fundamentais, especialmente os direitos da personalidade, e legitima um grau maior de intervenção regulatória na mediação de conflitos em redes sociais. O Marco Civil procura, portanto, equilibrar neutralidade de rede, proteção de dados e responsabilidade proporcional

das plataformas, preservando a liberdade de expressão, mas reconhecendo a necessidade de mecanismos legais para conter abusos evidentes.

Assim, no tocante à moderação de conteúdo, a legislação brasileira prevê mecanismos transparentes e regulados para retirada de conteúdos ilícitos, empreendendo maior controle preventivo do que nos EUA, onde predomina a autorregulação das plataformas e o Estado atua restritamente (Barroso, 2021, p. 18).

4 O papel das plataformas digitais e tratamento em distintos países

A atuação das plataformas digitais como mediadoras do debate público contemporâneo é um dos pontos mais sensíveis da discussão. Longe de serem canais neutros, tais empresas estruturam seu modelo de negócio na coleta massiva de dados, na curadoria algorítmica e na moderação de conteúdo, decisões que influenciam diretamente quais discursos ganham visibilidade e quais são ocultados ou removidos.

Os mecanismos de moderação combinam filtros automatizados, revisores humanos e sistemas de denúncia, tentando aplicar sanções como desmonetização, redução de alcance, suspensão ou exclusão de contas. Embora essenciais para o combate a conteúdos ilícitos, esses instrumentos são frequentemente criticados pela falta de transparência, pela possibilidade de vieses discriminatórios e pela escassez de garantias procedimentais para usuários afetados, o que reaviva o debate acerca da fronteira entre regulação legítima e censura privada.

Alguns casos ajudam a concretizar essas tensões. No contexto brasileiro, decisões judiciais que determinam a remoção de conteúdos com discurso de ódio, especialmente quando proferidos por figuras públicas, como ocorreu em 2023. Na ocasião, a 12ª Vara Cível de Brasília determinou, em decisão liminar, a remoção de postagens das redes sociais, de Nikolas Ferreira de Oliveira, com conteúdo discriminatório à população LGBTQIA+. Essa decisão deixou bem clara a responsabilidade das plataformas no combate à propagação de conteúdos prejudiciais (TJDFT, 2023).

Ao mesmo tempo, episódios envolvendo suspensão de perfis, como o caso da influenciadora digital Rachel Sheherazade em 2023 pela Rede Social Twitter, devido a opiniões controversas sobre temas sociais. Na decisão, a magistrada ressaltou que nada “há nos autos que revele ato ilícito praticado pelo réu ou falha de segurança no serviço por ele prestado”. A medida suscitou debate sobre o limite entre moderação de conteúdo e censura, além da

necessidade de garantir o contraditório e a ampla defesa no ambiente digital (Oliveira, 2020).

Nos Estados Unidos, o caso *Mahanoy Area School District v. B.L.* (2021) discutiu se a escola poderia punir uma aluna por postagens críticas em rede social fora do ambiente escolar. A Corte decidiu pela proteção da expressão da estudante, estabelecendo que as escolas têm autoridade limitada sobre fala online fora do ambiente escolar, reforçando, dessa maneira, a ampla proteção à liberdade de expressão em plataformas digitais mesmo para menores,

Em *NetChoice v. Paxton*, a Suprema Corte analisou leis do Texas e Flórida que limitavam a moderação de conteúdo por grandes plataformas. A decisão reconheceu que as plataformas possuem “liberdade editorial” similar à imprensa, protegendo seu direito de curar e moderar conteúdos conforme suas políticas, rejeitando tentativas estatais de impor neutralidade absoluta.

Percebe-se que o Brasil enfatiza mecanismos regulatórios mitigadores e controle judicial como forma de equilibrar direitos em conflito, já os Estados Unidos adotam um modelo de liberdade de expressão quase absoluta, como já apontado, com poucas exceções, e limitam a intervenção estatal na moderação da internet, confiando na responsabilização posterior.

Diante do cenário complexo e em constante evolução da moderação de conteúdos nas plataformas digitais, pode-se afirmar que surge um debate crucial sobre o limite entre a necessária regulação para assegurar direitos e evitar abusos, e a censura que, por, em determinados casos, restringir excessivamente a liberdade de expressão, ameaça a própria essência democrática. A linha tênue que separa essas duas realidades demanda reflexão crítica ante os avanços tecnológicos, as pressões sociais e os desafios jurídicos que permeiam a governança da internet.

5 Conclusão

À luz dessas transformações, o breve texto sustenta que o desafio contemporâneo não se limita à clássica pergunta sobre “até onde vai” a liberdade de expressão, mas envolve, de modo mais complexo, a definição de quem decide, com base em quais critérios e sob qual regime de responsabilidade, o que pode ou não circular no ecossistema comunicativo digital.

Modelos regulatórios como o Digital Services Act (DSA), na União Europeia, apontam para arranjos que combinam deveres de transparência, obrigações de diligência reforçadas para plataformas de grande porte e mecanismos de supervisão regulatória, buscando compatibilizar liberdade de

expressão, proteção de direitos e redução de riscos sistêmicos. Parece haver, dessa forma, uma tendência global de modelos normativos híbridos, que combinam regras mais claras, além da fiscalização estatal e maior participação social.

No Brasil, destaca-se a proposta da Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet (PL 2630/2020), que visa instituir medidas para conter a disseminação de *fake news* e abusos na rede, especialmente durante períodos eleitorais. Embora reforce a transparência das plataformas e o combate à desinformação, sobressai o debate sobre o risco de ampliação da censura privada e estatal, sendo objeto de intenso diálogo acadêmico e político sobre a manutenção do equilíbrio entre controle e liberdades fundamentais (Lima; Montevilla; Santos, 2024).

Outra frente crucial para o futuro da regulação assenta-se no desenvolvimento e adoção de tecnologias transparentes e auditáveis. Ferramentas de inteligência artificial devem ser projetadas para evitar vieses e viabilizar a ação corretiva, garantindo que filtros e remoções não comprometam a diversidade e o pluralismo informativo, aspectos centrais para debates democráticos saudáveis (Barroso, 2021, p. 35).

Por fim, dada a natureza transcultural e transnacional da internet, a cooperação internacional se mostra indispensável. Organismos multilaterais, como a ONU e a Organização dos Estados Americanos, vêm reforçando a necessidade de harmonização de padrões regulatórios, combate coordenado a práticas abusivas e defesa dos direitos humanos universalmente reconhecidos. O estabelecimento de redes de diálogo jurídico-regulatório entre países é apresentado como caminho para superar desafios associados à divergência legislativa e à jurisdição limitada nos ambientes digitais globais.

Em conclusão, o exame integrado da experiência brasileira, da tradição norte-americana e das dinâmicas transnacionais da internet permite afirmar que a liberdade de expressão, na era das plataformas digitais, se encontra entre a necessidade de regulação e o perigo da censura.

A construção de um marco normativo adequado exige preservar o núcleo essencial da liberdade de expressão como condição para o debate público e o controle democrático, ao mesmo tempo em que estabelece limites proporcionais a práticas que comprometem a dignidade humana, a igualdade e a integridade dos processos democráticos. O equilíbrio entre esses vetores passa por três eixos fundamentais: transparência e responsabilização das plataformas; fortalecimento de garantias processuais e de educação digital para os usuários; e cooperação internacional orientada por parâmetros de direitos humanos.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. Da caverna à internet: evolução e desafios da liberdade de expressão. **Revista Publicum**, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 1–12, 2021. DOI: 10.12957/publicum.2020.57576. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/publicum/article/view/57576> . Acesso em: 7 ago. 2025.

BARROSO, Luis Roberto. Liberdade de expressão: teorias, fundamentos e análise de casos. **Revista de Direito Público**, v. 92, pág. 1-32, 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/rdp/a/XjtMWwY7WnnnvZg4Q7mgX3G/?format=pdf&lang=pt> . Acesso em: 7 dez. 2025

BENTO, L. V. Liberdade de expressão na Internet: alguns parâmetros internacionais e o direito brasileiro. **Revista da AJURIS**, [S. l.], v. 41, n. 136, 2014. Disponível em: <https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/362>. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 30 out. 2025

DE LIMA, Antônio Carlos; MONTEVILLA, Juan Luna; DOS SANTOS, Luís Benedito. Regulamentação legal das redes sociais: proteção de dados e liberdade de expressão. **Revista FT**, [v. pa10202410212137], 2024. DOI: 10.69849/revistaft/pa10202410212137. Disponível em: <https://revistaft.com.br/regulacao-legal-das-redes-sociais-protecao-de-dados-e-liberdade-de-expressao/>. Acesso em: 27 nov. 2025.

DE MENDONÇA, G. O. S. Liberdade De Expressão E Seus Limites Nos Tempos Da Internet. **Revista Foco**, [S. l.], v. 17, n. 1, p. e4055, 2024. DOI: 10.54751/revistafoco.v17n1-017. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/4055>. Acesso em: 13 out. 2025.

ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. **Brandemburgo v. Ohio**. Nº 395 US 444. Washington, DC, 8 jun. 1969. Relatórios dos Estados Unidos , v. 444. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/395/444/> . Acesso em: 16 set. 2025.

ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. **New York Times Co. Estados Unidos**. Nº 403 US 713. Washington, DC, 30 jun. 1971. Relatórios dos Estados Unidos, v. 713. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/403/713/> Acesso em : 16 set. 2025

ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. **New York Times Co. Sullivan**. Nº 376 US 254. Washington, DC, 9 mar. 1964. Relatórios dos Estados

Unidos , v. 254. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/376/254/> Acesso em : 16 set. 2025.

ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. **Schenck contra Estados Unidos**. Nº 249 EUA Relatórios dos Estados Unidos , v. 249, p. 47. Disponível <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/249/47/#:~:text=Articulating%20the%20clear%20and%20present,as%20parallel%20to%20the%20leaflets.&text=Although%20it%20is%20not%20widely,Ohio%20in%201969>. Acesso: 16 set. 2025

EUROPEAN COMMISSION. **Digital Services Act (DSA)**. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package> . Acesso em: 27 nov. 2025.

OLIVEIRA, Fábila. **Rachel Sheherazade tem vitória parcial contra o X, antigo Twitter**. Metrôpoles, 12 out. 2020. Disponível em: <https://www.metropoles.com/colunas/fabia-oliveira/rachel-sheherazade-tem-vitoria-parcial-contr-o-x-antigo-twitter>. Acesso em: 28 nov. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Resolução 217 A (III), adoção pela Assembleia Geral, em 10 dez. 1948. Paris. Disponível em: <https://www.un.org/pt/about-us/universal-declaration-of-human-rights> . Acesso em: 7 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Marco jurídico interamericano sobre o direito à liberdade de expressão**, 2009. Disponível em: <https://www.oas.org/wearesorry.htm>. Acesso em: 30 out. 2025

SARMENTO, Daniel. Liberdade de expressão, pluralismo e o papel promocional do Estado. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 16, mai./jun./jul./ago. 2007. Disponível em: <https://pt.scribd.com/doc/175988958/SARMENTO-Daniel-Liberdade-de-Expressao-o-Pluralismo-e-o-Papel-Promocional-do-Estado> Acesso em: 13 out. 2025.

SCHWARCZ, Lília M.; STARLING, Helosa M. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015, p. 183. Disponível em: <https://www.companhiadasletras.com.br/trechos/13865jY6Ue06romRU597QaAsfNWXp6h3Ttn68ejH> . Acesso em: 8 set. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS – TJDF. **Justiça determina remoção de postagens discriminatórias das redes sociais de deputado federal**. Brasília, 29 ago. 2023. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2023/agosto/justica-determina-remocao-de-postagens-discriminatorias-das-redes-sociais-de-deputado-federal>. Acesso em: 28 nov. 2025.

DIREITO PRIVADO E SOCIEDADES LIMITADAS: CAPITAL, PATRIMÔNIO E ORGANIZAÇÃO DA EMPRESA

Henrique Avelino Lana¹

1 Introdução

O estudo das sociedades limitadas insere-se no núcleo estruturante do Direito Privado contemporâneo, especialmente no âmbito do Direito Empresarial, por disciplinar juridicamente a organização da atividade econômica e a conformação patrimonial das relações entre sócios e terceiros. A sociedade limitada representa expressão qualificada da autonomia privada, ao permitir que particulares organizem capital, trabalho e recursos produtivos sob regime de responsabilidade limitada, criando estrutura patrimonial separada e funcionalmente orientada à exploração da empresa. Nesse contexto, o contrato social deixa de ser mero acordo obrigacional para assumir natureza institucional, estruturando uma organização dotada de patrimônio próprio e finalidade econômica específica.

No plano dogmático, as sociedades limitadas evidenciam a evolução do Direito Privado clássico, centrado na autonomia individual e nas relações bilaterais, para um modelo organizacional mais complexo, no qual a separação patrimonial e a limitação da responsabilidade assumem papel fundamental na estruturação do mercado. A técnica da limitação da responsabilidade dos sócios, ao restringir o risco ao montante das quotas subscritas, equilibra dois vetores essenciais do sistema privado: a proteção da esfera patrimonial individual e a tutela dos credores sociais. Essa engenharia normativa não apenas disciplina relações internas, mas também projeta efeitos externos relevantes, influenciando a segurança jurídica e a confiança nas relações negociais. A análise do capital social, do patrimônio líquido e do estabelecimento empresarial revela que a sociedade limitada não se resume a um conjunto estático de bens, mas constitui organização patrimonial dinâmica voltada à

1 Advogado. Especialista, Mestre e Doutor. Pós Doutorado em Direito Empresarial. Professor na PUC / MG e Centro Universitário FAMINAS BH. Sócio do Escritório MPAL - Moreira do Patrocínio & Avelino Lana advogados.

geração de resultados econômicos futuros. O Direito Privado, ao disciplinar esses institutos, não apenas regula estruturas formais, mas cria as condições jurídicas necessárias para o exercício seguro da atividade empresarial, para a circulação de riquezas e para a estabilização das expectativas dos agentes econômicos. Assim, compreender a dimensão patrimonial das sociedades limitadas significa reconhecer o papel estruturante do Direito Privado na conformação institucional do ambiente econômico.

2 Elementos estruturais e dimensão patrimonial das sociedades limitadas no direito privado

Para José Edwaldo Tavares Borba, o capital social, o qual consta no contrato ou no estatuto, é a cifra correspondente ao valor dos bens que os sócios transferiram ou se obrigaram a transferir à sociedade. Os sócios, ao subscreverem suas cotas, comprometeram-se a integralizá-las, transferindo à sociedade dinheiro ou bens que a correspondam. Esses bens, face ao princípio da realidade do capital, devem representar efetivamente os valores declarados. Em caso de supervalorização, qualquer credor prejudicado poderá acionar os sócios pessoalmente, a fim de obter a respectiva suplementação do valor (BORBA, 2003, p. 51). Para Ferreira (1961), o capital social é a expressão numérica, em moeda corrente, dos contingentes trazidos pelos sócios à formação da *arca communis*, ou seja, do acervo de bens indispensáveis ao exercício da atividade mercantil ou industrial da sociedade. De fato, o capital social é composto por um indicador numérico, na moeda corrente adotada pelo país, referente à contribuição dada pelos sócios para a formação do acervo indispensável à atividade econômica. Deste modo, entende-se, que o capital social caracteriza-se por ser uma quantia de valor econômico, expressa em valor nominal, sujeita à atualização, a qual é arbitrariamente designada pelos sócios para funcionar como garantia mínima de solvência da sociedade e servir, internamente, como parâmetro para o exercício de determinados direitos, sendo eles de natureza política e relativos à distribuição dos lucros.

O patrimônio líquido (patrimônio em sentido estrito) diferencia-se do capital social por ser mais abrangente, pois, além do próprio capital, compreende todos os demais bens que podem ser objeto de contabilidade em certo momento específico, tais como equipamentos, imóveis, créditos, estoques, bens intangíveis adquiridos, reservas de capital, de lucro ou de contingência, assim como o passivo.¹ Além do mais, o capital social possui

1 Aqui são tratados os bens abrangendo os direitos e as coisas, tal como preceitua o Código Civil de 2002.

seu montante expresse apenas em termos históricos e de acordo com dados contábeis. Já o patrimônio líquido (patrimônio em sentido estrito) expressa a condição econômica, frise-se, atual e em certo momento, tendo como base a cotação de mercado de seus bens integrantes. E mais, no que toca ao patrimônio líquido, este pode se mostrar negativo, caso o valor das dívidas da Sociedade Limitada seja maior do que o ativo. Já o capital social, por outro lado, não pode ser negativo.

O patrimônio líquido² refere-se à diferença, seja positiva ou negativa, considerando-se os valores reais dos bens, direitos e obrigações de uma sociedade, em certo momento. Trata-se, pois, de um conceito eminentemente econômico, e não jurídico, eis que representa um desenho da situação patrimonial da sociedade limitada, frise-se, em certo momento. Nesse sentido, para José Edwaldo Tavares Borba, O patrimônio da sociedade é o conjunto de valores de que esta dispõe. Nesse patrimônio existem valores ativos - tudo o que a sociedade tem (dinheiro, créditos, imóveis, móveis, etc.); e valores passivos - tudo que a sociedade deve (títulos a pagar, saldo devedor de empréstimos, folha salarial, impostos devidos). Fala-se assim em patrimônio líquido, que é a diferença entre o ativo e o passivo. Se o ativo for superior ao passivo, a sociedade terá um patrimônio líquido positivo; se inferior, terá um patrimônio líquido negativo. (BORBA, 2003. p. 52).

Certo é que o capital social revela-se um valor formal, histórico e estático, ao passo que o patrimônio líquido é real, atual e, também, dinâmico, por estar atrelado ao sucesso ou insucesso, saliente-se, momentâneo, na atividade econômica. Pelo simples exercício cotidiano da atividade econômica, o capital social não é modificado. Sua realidade não é influenciada, afinal é um mero dado contábil e histórico. Já o patrimônio líquido, por outro lado, possui conotação diversa, pois depende diretamente do êxito ou não, em certo momento específico, para que seja modificado. Daí porque se pode dizer que o patrimônio líquido também possui um caráter dinâmico.

Em que pesem todas as salutares distinções acima, destaque-se o fato de que tanto o patrimônio social líquido quanto o capital social, ao considerar-se a sua perspectiva futura de valor econômico da empresa, frise-se, enquanto atividade, representam um caráter estático. Seriam estáticos, não por serem impossíveis suas alterações, pois certamente podem ser alterados, mas, sim, por desenharem situações patrimoniais e econômicas, sublinhe-se, mais uma vez, eminentemente momentâneas.

2 As expressões “patrimônio social”, “patrimônio líquido” e “patrimônio em sentido estrito”, possuem neste trabalho o mesmo significado, tal como abordado pela doutrina.

Assim, apesar de o capital social e o patrimônio líquido poderem ser alterados, representam uma dimensão valorativa essencialmente momentânea, de valor presente e atual. Daí o porquê de serem o capital social e o patrimônio social líquido considerados estáticos, sublinhe-se novamente, em termos de perspectivas econômicas futuras. Por outro lado, ao se refletir sobre o patrimônio em sentido genérico, mediante uma perspectiva econômica, futura e de continuidade no tempo, estando a atividade econômica em normal e habitual exercício, os bens que integram o patrimônio da sociedade passam a ter outra dimensão de valor, estando ela relacionada à sua utilidade em decorrência da organização dos fatores produtivos instaurados por quem exerce a atividade econômica ao longo do tempo futuro, alocando seus recursos financeiros escassos da forma mais eficiente.

Ou seja, ao se ter como referencial a atividade econômica em exercício futuro e contínuo, o valor total correspondente aos bens da sociedade ultrapassa os meros registros contábeis históricos (capital social), bem como as cotações individuais de mercado em certo momento (patrimônio líquido), transformando-se no resultado da perspectiva de lucratividade e rentabilidade futura da atividade econômica.

Diante desse referencial economicamente dinâmico, exercido ao longo do tempo futuro, conduz-se necessariamente ao estudo do aviamento. Nas palavras de Priscila Maria Pereira Corrêa da Fonseca, sobre o aviamento, para quem é, por via de efeito, uma qualidade ou atributo do estabelecimento relacionado, quer com a respectiva excelência, reputação e eficiência – as quais, via de regra, são creditadas às qualidades pessoais daqueles que o dirigem (aviamento subjetivo ou *personal goodwill*) –, quer com o ponto onde se encontram localizadas as respectivas instalações (aviamento objetivo ou *local goodwill*) (FONSECA, 2007, p. 220). Razão pela qual, mostra-se imprescindível a identificação do patrimônio em outra dimensão (sem ser a de certo momento temporal específico), para se verificar a realidade economicamente dinâmica da empresa em plena atividade e em exercício ao longo do tempo futuro. Afinal, qual seria o valor econômico da atividade, no futuro, caso continue sendo exercida? É exatamente neste desiderato que se pretende aprofundar.

Viu-se que o patrimônio da sociedade não se restringe apenas ao valor histórico contábil, ou mesmo ao valor real de seus bens, obrigações e direitos individualizados que o integram, calculados em certo momento específico. Isso, pois a forma pela qual todos estes bens são utilizados para o exercício da atividade econômica possui importante relevância. Para se exercer a atividade econômica, por mais simples que seja, é imprescindível, no mínimo, que haja

capital, trabalho e organização. Ou seja, para exercer sua atividade econômica, o empresário necessita de bens organizados e ferramentas. Surge então a figura do estabelecimento.

Considerando-se que a empresa é justamente a atividade exercida pelo empresário, esta fica patrimonialmente evidenciada pelo estabelecimento, o qual representa a junção dos bens necessários ao exercício da atividade econômica. O estabelecimento também é chamado de *Fundo de comércio* pelos franceses e *azienda* pelos Italianos. (BORGES, 1968).¹ Nota-se que antes do novo Código Civil a doutrina especializada nacional identificava o estabelecimento como sendo uma universalidade de fato, pois a universalidade de direito só poderia ser criada por lei e, também, possuiria legitimidade processual. Entendia-se que o estabelecimento não seria um conjunto de direitos, mas sim um conjunto de objetos de direito, organizado, modificado e extinto por livre vontade do empresário.² Já o novo Código Civil Brasileiro regulamentou expressamente o estabelecimento ao tratar de sua alienação, cessão de créditos e responsabilidade solidária pelos débitos devidamente contabilizados, o que conduziu vários doutrinadores a crer que o estabelecimento seria uma universalidade de direitos, ou seja, um complexo de relações jurídicas.³

Em que pese ser respeitoso e de verdadeiro escol o debate doutrinário no sentido de se o estabelecimento seria, em sua natureza, universalidade de fato ou de direito, entende-se que é relevante (para o fim específico a que se presta este artigo), apenas, compreender que o estabelecimento está entrelaçado ao empresário, sendo ele, portanto, objeto de direito. Logo, o estabelecimento

1 “No direito romano as expressões *negotium*, *mensa*, *merx*, ou *merx peculiaris*, *taberna*, *mercatura*, *negotiatio* correspondiam ao nos estabelecimento, negócio ou casa comercial. No francês, *fonds de commerce*, *Maison de commerce*, *établissement commercial*; no italiano, *azienda*, *fondo*, *fondaco*; no espanhol, *havienda*, *empresa*; no anglo americano, *goodwill*, *business*, no holandês, *Zaak*, *Handelzaak*; no alemão, *Geschäft*, *Handelsgeschäft*, *Haus*, *Handlung*, *Unternehmen*, etc. Por influência do francês, introduziu-se entre nós, como sinônimo de estabelecimento comercial, a expressão *fundo de comércio*.” (BORGES, 1968. p. 183).

2 Em brilhante estudo específico sobre a natureza jurídica do estabelecimento: “Antes do Código de 2002, a melhor doutrina comercialista nacional identificava o estabelecimento como universalidade de fato. Nesse sentido, haviam se manifestado autores do escol de José Xavier Carvalho de Mendonça (1955, p. 19), Waldemar Martins Ferreira (1956, p. 28), João Eunápio Borges (1976, p. 208), Oscar Barreto Filho (1988, p. 108), Waldírio Bulgarelli (1993. p.52), Euler da Cunha Peixoto (1993, p.119), José Maria Rocha Filho (1993, p. 224), Dylson Doria (1998, p.132), Fran Martins (1998, p. 428), Paula Castello Miguel (2000, p.28), Vera Helena de Mello Franco (2001. p. 123) e Rubens Requião (2003, p. 271), por exemplo.” (OLIVEIRA, 2008. p. 51).

3 Ao par disso, Sérgio Campinho (2003, p. 305), Lucas Rocha Furtado (2005, p. 972), Arnaldo Wald (2005, p. 735), Paulo Sérgio Restiffe (2006, p.42), Marcelo Andrade Feres (2007, p. 22), Waldo Fazzio Júnior (2008, p. 64), Ricardo Negrão (2008, p.101), Marlon Tomazette (2008, p.96), José Edwaldo Tavares Borba (2008, p.61) e Raquel Sztanj (2008, p. 787) continuam entendendo que se trata de uma universalidade de fato. (OLIVEIRA, 2008. p. 53).

não pode contrair, sozinho, por si, obrigações ou deveres jurídicos, justamente por não ser pessoa jurídica de direito privado e não estar expresso no art. 44 do Código Civil de 2002.

Desse modo, a seguir, perpassa-se ao tocante à previsão legal acerca do estabelecimento, figura jurídica essencial para que se possa falar sobre o aviamento, e compreender as diferentes dimensões patrimoniais da sociedade limitada: capital social, patrimônio líquido e o próprio estabelecimento empresarial. Em relação ao conjunto patrimonial de que todo empresário necessita para o exercício de sua atividade profissional e econômica, o artigo 1.142 do Código Civil de 2002 confere o nome de estabelecimento. “Art. 1.142. Considera-se estabelecimento todo complexo de bens organizado, para exercício da empresa, por empresário, ou por sociedade empresária”. (BRASIL, 2002). Não raras vezes, conforme já mencionado pela tradicional doutrina de Borges (1968), tal conjunto patrimonial é também denominado de “fundo de comércio”.

Adota-se aqui o entendimento de que o termo “estabelecimento” e “fundo de comércio” seriam expressões sinônimas que representam o complexo universal de bens previsto no artigo 1.142 do Código Civil de 2002 (BRASIL, 2002). No entanto, tais expressões não significam o mesmo que “fundo de negócio”, pois este representa os resíduos do estabelecimento que está sob procedimento de liquidação. É inconveniente que confusão natural a que se presta devido ao significado corrente da expressão fundo de negócio. Fundo de negócio, corresponde ao que na França se denomina *fonds de boutique*, é o que resta de um estabelecimento comercial em liquidação. As instalações velhas, a mercadoria não vendida, o saldo, o resíduo, os restos mortais do negócio, na expressão feliz de Valdemar Ferreira, é isso que se chama fundo de negócio. Ao contrário do fundo de comércio, que em sentido técnico jurídico é precisamente o estabelecimento, o organismo vivo, em plena atividade e funcionamento. Não se confunda, pois, uma coisa com a outra: fundo de comércio, igual ao *fonds de commerce* francês, é o estabelecimento comercial, composto de todos os seus elementos; fundo de negócio, correspondente ao *fonds de boutique*, são os restos mortais do estabelecimento em liquidação. (BORGES, 1968. p. 182).

Importante salientar que, diante da adoção pelo Código Civil de 2002 da teoria da empresa, em contrapartida à teoria dos atos de comércio, substituindo-se a figura do comerciante pela do empresário, mostra-se adequada a adoção da terminologia “estabelecimento empresarial”, ao invés de “estabelecimento comercial”. Preconiza o artigo 1.143 do atual Código Civil

(BRASIL, 2002)¹ que o estabelecimento pode ser objeto único de direitos. Trata-se da necessidade que possui o estabelecimento empresarial de merecer uma proteção jurídica especial, diferente da proporcionada individualmente aos bens que o compõem. Ou seja, além da proteção individualizada dos bens materiais ou imateriais que compõem o estabelecimento, deve ser dada proteção à organização destes mesmos bens quando do exercício da atividade econômica. Afinal, após a efetiva organização dos bens do estabelecimento, proporciona-se um *sobre valor* a estes mesmos bens, justamente por estarem reunidos de forma organizada. Basta refletir que, caso os bens que integram o estabelecimento sejam vendidos separadamente, de forma individualizada, serão por um preço total menor do que se esses mesmos bens estivessem sendo negociados, conjuntamente, ao mesmo tempo, em função do exercício da empresa. Em outras palavras, o valor econômico do estabelecimento é maior do que a mera soma do valor de seus bens individualmente. Isso, pois foi empregada criatividade, dedicação e labor tal conjunto de bens.

Os elementos constitutivos do estabelecimento, sejam eles móveis, imóveis ou imateriais, podem ser alienados em conjunto, quando então se forma a figura jurídica do “trespasse” ou “transpasse”. Ocorre então a alienação do estabelecimento, mediante troca na titularidade do conjunto patrimonial por ele representado. Esta figura negocial é bastante peculiar na medida em que envolve não apenas os interesses dos contratantes, mas também o de terceiros, principalmente os credores do alienante, que têm no estabelecimento deste um importante - e em boa parte das vezes único - elemento de garantia de recebimento de seus créditos. Alienação do estabelecimento empresarial significa a troca na titularidade do conjunto patrimonial por ele representado. O sujeito de direito (empresário individual ou sociedade empresária) titular do estabelecimento o transfere (gratuita ou onerosamente) a outro sujeito de direito, seja ele uma pessoa física ou sociedade. (PIMENTA, 2004b, p. 102).

As formalidades, requisitos, condições e conseqüências legais atinentes à validade e eficácia do trespasse estão dispostas nos artigos 1.144 a 1.149 do atual Código Civil. (BRASIL, 2002).² Em uma perspectiva eminentemente econômica, ainda que se reflita sobre a utilidade dos bens do estabelecimento, convém lembrar que, de acordo com a disciplina legal vigente, nos termos do art. 1.146 do Código Civil (BRASIL, 2002), o Trespasário assume certas responsabilidades em relação a dívidas civis. Ou seja, as dívidas da sociedade transferem-se concomitantemente ao estabelecimento, salvo se forem quitadas

1 Art. 1.143. Pode o estabelecimento ser objeto unitário de direitos e de negócios jurídicos, translativos ou constitutivos, que sejam compatíveis com a sua natureza.

2 Não serão abordadas as peculiaridades legais acerca da alienação do estabelecimento por não serem estas o cerne deste trabalho.

pelo alienante. É possível alargar-se o conceito de estabelecimento empresarial para evidenciar todo o patrimônio da empresa mediante uma perspectiva de utilidade econômica. Tanto é verdade esse contexto econômico que, nas hipóteses de alienação, arrendamento ou usufruto do estabelecimento, o preço é cobrado não em relação ao valor individual dos bens que integram o estabelecimento, mas sim, em relação à expectativa de lucros futuros que o complexo de bens pode proporcionar. A realidade econômica evidencia o vínculo entre estabelecimento e a figura do empresário (sujeito de direito). Por exemplo, relembremos que a celebração pelo empresário de negócios jurídicos que tenham como objeto a alienação, arrendamento ou usufruto do estabelecimento, somente possuirá eficácia perante terceiros após a devida averbação do contrato na inscrição do próprio empresário no Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins.¹ No mesmo sentido, somente possuirá eficácia a alienação do estabelecimento se as dívidas estiverem quitadas pelo empresário (sujeito de direito), ou se houver concordância dos credores.²

Relembre-se também que o alienante do estabelecimento responde de forma solidária com o adquirente, pelo prazo de um ano, relativamente aos débitos anteriores à alienação, contraídos pelo empresário. Nota-se, portanto, serem próximos o estabelecimento e a figura do empresário, este sempre influenciado por sua escolha racional, no intuito de maximizar seu bem-estar, seus interesses e riquezas. Verifica-se que se equiparam os negócios jurídicos sobre o estabelecimento em relação a outros negócios que envolvem a própria sociedade empresária e atividade econômica. Logo, reduzir a figura do estabelecimento apenas como consta no texto literal da lei, sendo então um “complexo de bens”, significa abordar apenas uma face da realidade econômica e empresarial, estando incompatível com o caráter instrumental³ que lhe é peculiar. Razão pela qual mostra-se coerente analisarmos os elementos do estabelecimento empresarial mediante sua utilidade econômica e instrumental. Sabe-se que o estabelecimento empresarial é composto por bens corpóreos e incorpóreos. Segundo João Eunápio Borges, Coisas corpóreas são as instalações, as mercadorias, vitrinas, mostruários, máquinas, móveis, utensílios, livros de contabilidade e material de escritório, o dinheiro,

1 Art. 1.144. O contrato que tenha por objeto a alienação, o usufruto ou arrendamento do estabelecimento, só produzirá efeitos quanto a terceiros depois de averbado à margem da inscrição do empresário, ou da sociedade empresária, no Registro Público de Empresas Mercantis, e de publicado na imprensa oficial. (BRASIL, 2002).

2 Art. 1.145. Se ao alienante não restarem bens suficientes para solver o seu passivo, a eficácia da alienação do estabelecimento depende do pagamento de todos os credores, ou do consentimento destes, de modo expresso ou tácito, em trinta dias a partir de sua notificação. (BRASIL, 2002).

3 “O estabelecimento não tem senão função instrumental, embora necessária e constante, em relação à empresa, e conceitualmente se lhe contrapõe como o meio se contrapõe ao fim.” (BARRETO FILHO, 1988, p. 121).

existente em caixa ou em depósitos bancários, o imóvel, se pertencente ao proprietário do estabelecimento, etc. [...] Coisas incorpóreas ou direitos são, entre outros, os créditos ou dívidas ativas, o direito de exclusividade para o uso do título ou nome do estabelecimento e respectiva insígnia, marcas de indústria e de comércio, patentes de invenção, de modelos de utilidade, de modelos industriais, etc. (BORGES, 1968. p. 185). Entretanto, entende-se neste artigo que o estudo do estabelecimento implica uma reflexão muito maior do que simplesmente afirmar ser ele composto pelo complexo de bens corpóreos e incorpóreos utilizados no exercício da atividade econômica. Para Celso Barbi Filho, há distinção técnica e terminológica entre os termos “bens incorpóreos” e “bens intangíveis”. Para o saudoso Doutrinador, é preciso distinguir-se os bens imateriais, ou incorpóreos, daqueles chamados intangíveis. Os primeiros são os itens do patrimônio que não têm representação física material. É o caso das marcas e patentes, softwares, concessões, título do estabelecimento, direito à renovação locatícia, etc. Tratam-se de elementos que, embora sem corporificação física, admitem, ao menos em tese, avaliação e alienação individualizadas, sem prejuízo da continuação da empresa. Já os intangíveis são os valores que decorrem do efetivo uso conjunto do patrimônio empresarial para a atividade produtiva, ensejando um mais-valia na expressão financeira do acervo social. [...] bens intangíveis não se confundem com incorpóreos. Estes são elementos imateriais do patrimônio social que admitem avaliação e alienação individualizadas, como acima citado (marcas, patentes, softwares, sinais de propaganda, etc.) Já os intangíveis são valores que resultam do uso conjunto de determinados bens, corpóreos e incorpóreos, no funcionamento da empresa e que, portanto, só existem nessa situação. A doutrina tradicional não reconhece essa distinção. (BARBI FILHO, 2004, p. 487;489). Compõem o estabelecimento o passivo, os bens corpóreos, sejam eles móveis ou imóveis, bem como os bens incorpóreos. Assim, o conceito de estabelecimento merece abranger não somente os bens que se encontram à disposição imediata e atual do empresário para o exercício de sua atividade, mas também o passivo, por afetarem a expectativa de resultado futuro e o próprio valor econômico da atividade.

4 Conclusão

A análise das sociedades limitadas demonstra que esse tipo societário ocupa posição central na arquitetura do Direito Privado contemporâneo, por estruturar juridicamente a organização da atividade econômica mediante técnica de separação patrimonial e limitação de responsabilidade. Longe de constituir simples categoria formal prevista no Código Civil, a sociedade

limitada revela-se instrumento normativo de articulação entre autonomia privada, proteção patrimonial e circulação de riquezas, funcionando como mecanismo de estabilização das relações negociais e de incentivo à iniciativa econômica. A distinção entre capital social, patrimônio líquido e estabelecimento empresarial evidencia que o Direito Privado empresarial não se limita à disciplina estática de bens e obrigações, mas regula estruturas organizacionais dotadas de finalidade produtiva e perspectiva de rentabilidade futura.

Conclui-se, portanto, que o estudo da dimensão patrimonial das sociedades limitadas transcende a mera exegese normativa, inserindo-se no debate mais amplo acerca da função estruturante do Direito Privado na economia de mercado. Ao disciplinar capital, patrimônio, responsabilidade e organização empresarial, o ordenamento jurídico cria as condições institucionais necessárias para a segurança jurídica, a proteção dos credores e o exercício eficiente da atividade empresarial. A sociedade limitada, nesse cenário, reafirma-se como expressão qualificada da autonomia privada organizada e como instrumento essencial para o desenvolvimento econômico sustentável.

Referências

- AUTUORI, Luiz. **Fundo de comércio**: locação comercial. Rio de Janeiro: Editora Editora Forense, 1969.
- BERTOLDI, Marcelo Marco.; RIBEIRO, Márcia Carla Pereira. **Curso avançado de direito comercial**: títulos de crédito, falência e concordata, contratos mercantis. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito comercial**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.
- DE SIERVI, Amanda Fonseca. **Marca**: distintividade e notoriedade. 2006. Dissertação (Mestrado)- Universidade de São Paulo.
- FÉRES, Marcelo Andrade. **Estabelecimento empresarial**: trespasse e efeitos obrigacionais. São Paulo: Saraiva, 2007.
- FERRI, Giuseppe, **Manuale di diritto commerciale**. 3. ed. Torino: Unione Tipografica Editrice Torinese, 1972.
- FONSECA, Priscila Maria Pereira Corrêa da. **Dissolução Parcial, retirada e exclusão de sócio**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

NUNES, Márcio Tadeu Guimarães. **Dissolução parcial, exclusão de sócio e apuração de haveres nas sociedades limitadas**: questões controvertidas e uma proposta de revisão dos institutos. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2010.

OLIVEIRA, Fábio Gabriel de. **Contrato de trespasse**: um estudo à luz da análise econômica do direito. 2008. 138f. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Direito.

PEIXOTO, Euler da Cunha. **Fundo de comércio**. In: LIMA, Osmar Brina Corrêa. **Atualidades jurídicas**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

PIMENTA, Eduardo Goulart. O estabelecimento. In: RODRIGUES, Frederico Viana (Org.). **Direito de empresa no novo código civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2004b.

PINTO, Paulo Henrique Carvalho. **Degeneração**: uma análise sobre o processo de enfraquecimento de marcas. 2009. Disponível em: <http://www.webartigos.com/artigos/degeneracao-uma-analise-sobre-o-processo-de-enfraquecimento-de-marcas/19628/>. Acesso em: 05 out. 2011.

TOKARS, Fábio. **Estabelecimento empresarial**. São Paulo: LTr, 2006.

A REALIDADE JURÍDICA E ECONÔMICA DO 13º SALÁRIO PARA ALÉM DO IMAGINÁRIO POPULAR

Armando Henrique Silva Semeão¹

Rômulo Blecha Veiga²

1 Introdução

A consolidação dos direitos trabalhistas está diretamente ligada às transformações estruturais ocorridas com o avanço do capitalismo industrial, especialmente a partir do século XIX. A intensificação da produção e a expansão do trabalho assalariado trouxeram consigo jornadas excessivas, baixos salários e ausência de garantias mínimas ao trabalhador, o que evidenciou a necessidade de intervenção estatal nas relações de trabalho. Esse movimento deu origem ao Direito do Trabalho como ramo jurídico autônomo, voltado à proteção da parte mais vulnerável da relação contratual, buscando mitigar os desequilíbrios inerentes à lógica do mercado (NASCIMENTO, 2014, p. 39-41).

No contexto brasileiro, a formação do Direito do Trabalho ocorreu de forma mais intensa a partir da década de 1930, quando o Estado passou a assumir papel ativo na regulação das relações laborais. A criação de normas específicas e a posterior sistematização promovida pela Consolidação das Leis do Trabalho representaram avanços significativos na proteção social do trabalhador urbano, ao estabelecer direitos mínimos relacionados à remuneração, à jornada e à segurança no emprego (SÜSSEKIND; MARANHÃO; VIANNA, 2009, p. 67-69). Nesse ambiente normativo,

-
- 1 Especialista em Direito do Trabalho e Direito Eleitoral pela Faculdade Venda Nova do Imigrante (Faveni). Especialista em Economia e em Comunicação e Oratória pela Faculdade Líbano. Pós-graduando em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Pós-graduando em Docência no Ensino Superior pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Graduando em Ciências Políticas pela Universidade de Uberaba (Uniube) e Graduando em História pela Universidade Estácio de Sá. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). E-mail: armandohssemeao@gmail.com
 - 2 Graduado em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (2021), com especialização em Direito Público Aplicado pela Universidade São Judas Tadeu (2023) e Licitações Públicas e Contratos Administrativos pelo Gran Centro Universitário (2024). Atualmente é Procurador Municipal da Prefeitura Municipal de Paulo de Faria

surgiram mecanismos destinados a assegurar maior estabilidade econômica ao trabalhador ao longo do ano.

A gratificação natalina, posteriormente denominada 13º salário, foi instituída pela Lei nº 4.090/1962 como parte desse processo de ampliação das garantias trabalhistas. Sua criação não ocorreu de forma aleatória, mas como resposta às demandas sociais por uma remuneração mais equilibrada, capaz de assegurar ao trabalhador condições mínimas de subsistência em períodos de maior pressão financeira. A instituição dessa parcela buscou reconhecer o valor do trabalho contínuo prestado ao longo do ano, incorporando-o à estrutura salarial (GOMES; GOTTSCHALK, 2002, p. 112-114).

Apesar de sua consolidação jurídica, o 13º salário ainda é amplamente interpretado de forma equivocada no imaginário social. Persiste a compreensão de que essa verba representa um salário adicional, uma concessão do empregador ou uma gratificação desvinculada da contraprestação laboral. Essa leitura simplificada ignora o fato de que o direito ao 13º é construído progressivamente a cada mês trabalhado, não se tratando de pagamento eventual ou extraordinário (DELGADO, 2020, p. 1035-1037).

Do ponto de vista técnico, a gratificação natalina possui natureza salarial e integra o conjunto de parcelas que compõem a remuneração do empregado. Seu pagamento ocorre de forma diferida, por opção legislativa, mas sua constituição é mensal e proporcional ao tempo de serviço prestado. Cabe ressaltar que essa verba não decorre de liberalidade patronal, mas de obrigação legal previamente constituída, sendo parte do custo normal da força de trabalho (BARROS, 2016, p. 1035-1037).

A percepção de que o 13º salário representa um encargo adicional inesperado ao empregador desconsidera a lógica econômica da remuneração. O salário mensal pactuado não reflete o custo total do trabalho, mas apenas sua expressão parcelada. Assim, o pagamento da gratificação natalina corresponde à quitação de uma obrigação já incorporada à relação contratual desde o momento da contratação (MARTINS, 2022, p. 412-414). Essa compreensão é fundamental para afastar discursos que apresentam o 13º como obstáculo ao desenvolvimento econômico.

No campo macroeconômico, o pagamento concentrado do 13º salário no final do ano exerce função relevante ao estimular o consumo e fortalecer a circulação de renda. A liberação dessa parcela em período estratégico contribui para o aquecimento do comércio e para a dinamização da economia, especialmente em setores dependentes da demanda interna. Políticas de renda dessa natureza possuem impacto direto sobre o consumo das famílias e sobre a redução de desigualdades sazonais (POCHMANN, 2012, p. 89-91).

Diante desse panorama, torna-se essencial analisar o 13º salário para além das percepções populares, reconhecendo-o como direito trabalhista obrigatório, vinculado ao trabalho efetivamente prestado e à própria função social da remuneração. A correta compreensão dessa verba contribui para o fortalecimento da consciência jurídica e para a valorização das conquistas históricas do Direito do Trabalho no Brasil.

2 A inexistência da criação de um salário sobressalente

A compreensão do 13º salário como a criação de um salário adicional constitui uma leitura equivocada que não encontra respaldo no Direito do Trabalho nem na análise econômica da remuneração. Tal interpretação decorre, em grande medida, da forma concentrada de pagamento dessa parcela, o que leva à falsa percepção de que se trata de um valor extraordinário pago ao final do ano. Contudo, o momento da quitação não se confunde com a origem da obrigação, que nasce da prestação contínua do trabalho ao longo do período contratual (DELGADO, 2020, p. 1036-1038).

A legislação brasileira estabelece que o direito ao 13º salário é adquirido progressivamente, na proporção de 1/12 da remuneração por mês de serviço prestado. Essa sistemática evidencia que o trabalhador constrói esse direito de forma gradual, acompanhando a execução do contrato de trabalho. O pagamento realizado em uma ou duas parcelas representa apenas a materialização de um crédito já constituído, e não a criação de uma nova obrigação ao empregador no final do exercício (BARROS, 2016, p. 782-784).

Sob o ponto de vista jurídico, a relação de emprego é marcada pela continuidade, o que significa que os efeitos do trabalho prestado não se esgotam no pagamento mensal do salário. Diversas parcelas possuem exigibilidade diferida, como ocorre com as férias e com o próprio 13º salário. Essa característica demonstra que o Direito do Trabalho admite a acumulação de direitos ao longo do tempo, sem que isso implique a existência de verbas extraordinárias ou desvinculadas da prestação laboral (NASCIMENTO, 2014, p. 255-257).

No campo contábil, o 13º salário é reconhecido como passivo trabalhista desde o início do vínculo empregatício. As empresas, ao organizarem seus custos, consideram mensalmente a fração correspondente a essa verba, incorporando-a ao custo regular da mão de obra. Essa prática afasta qualquer alegação de imprevisibilidade ou surpresa financeira, uma vez que a obrigação é conhecida, mensurável e juridicamente exigível ao longo de todo o período contratual (GOMES; GOTTSCHALK, 2002, p. 113-115).

A ideia de salário sobressalente também se sustenta na suposição de que o salário mensal pactuado representa a totalidade da remuneração devida ao trabalhador. No entanto, o valor mensal ajustado entre as partes corresponde apenas a uma forma de parcelamento da remuneração anual. O custo real do trabalho envolve todas as parcelas salariais e indenizatórias obrigatórias previstas em lei, entre elas o 13º salário. Assim, não há acréscimo inesperado, mas apenas a quitação de parcela já incorporada à estrutura remuneratória (MARTINS, 2022, p. 413-415).

A compreensão equivocada dessa dinâmica contribui para discursos que apresentam o 13º salário como entrave à atividade econômica ou como encargo excessivo imposto ao empregador. Essa narrativa ignora que a obrigação patronal surge no momento da prestação do trabalho, e não no momento do pagamento. O vínculo jurídico que fundamenta o direito ao 13º salário é o mesmo que sustenta o salário mensal, sendo ambas expressões da contraprestação pelo trabalho realizado (SÜSSEKIND; MARANHÃO; VIANNA, 2009, p. 412-414).

Do ponto de vista econômico, a remuneração do trabalho é estruturada de modo a garantir previsibilidade tanto ao empregador quanto ao empregado. A possibilidade de diferir o pagamento de determinadas parcelas permite uma organização mais eficiente do fluxo financeiro, sem comprometer a essência da obrigação. O 13º salário, nesse contexto, não altera o custo do trabalho, mas redistribui temporalmente o pagamento de parte da remuneração já devida (POCHMANN, 2012, p. 90-92).

A insistência na ideia de que o 13º salário representa um salário extra revela desconhecimento da lógica que rege as relações de trabalho formais. Ao longo do ano, o trabalhador já produziu a riqueza que justifica o pagamento dessa verba, tendo seu direito constituído de forma contínua. O pagamento concentrado apenas confere liquidez a um crédito que já integra o patrimônio jurídico do empregado, não sendo possível tratá-lo como vantagem eventual ou concessão excepcional (VIEIRA, 2018, p. 64-66).

Não há fundamento jurídico ou econômico para afirmar que o 13º salário cria um salário sobressalente. Trata-se de parcela salarial decorrente de período efetivamente trabalhado, já monetizada e juridicamente exigível. Reconhecer essa característica é essencial para afastar interpretações distorcidas e reafirmar que o pagamento do 13º salário corresponde, tão somente, ao cumprimento de uma obrigação legal previamente constituída ao longo da relação de emprego.

3 Natureza salarial

A definição da natureza jurídica do 13º salário constitui elemento central para a correta compreensão dessa verba no âmbito do Direito do Trabalho. Apesar de sua previsão legal consolidada, ainda é recorrente a interpretação social de que se trata de uma gratificação concedida por liberalidade do empregador ou de um pagamento desvinculado da contraprestação laboral. Essa leitura, no entanto, não encontra respaldo na legislação nem na doutrina trabalhista, que reconhecem o 13º salário como parcela de natureza salarial, diretamente relacionada ao tempo de serviço prestado pelo empregado (DELGADO, 2020, p. 1035-1037).

A legislação que instituiu o 13º salário estabelece critérios objetivos para sua aquisição, vinculando o direito ao número de meses efetivamente trabalhados durante o ano. Cada mês de serviço gera ao empregado o direito proporcional a 1/12 da remuneração, o que evidencia a relação direta entre a prestação laboral e a constituição dessa verba. Essa característica afasta qualquer interpretação que associe o pagamento do 13º a fatores subjetivos ou discricionários, típicos das gratificações concedidas por mera liberalidade (BARROS, 2016, p. 781-783).

No âmbito da teoria geral da remuneração, considera-se salário toda parcela paga de forma habitual em razão do trabalho prestado. O 13º salário se enquadra nesse conceito, uma vez que decorre do contrato de trabalho e é devido de maneira regular, ainda que seu pagamento ocorra de forma concentrada em período específico do ano. A habitualidade, nesse caso, não se manifesta pela periodicidade mensal do pagamento, mas pela previsibilidade e pela vinculação contínua ao vínculo empregatício (NASCIMENTO, 2014, p. 252-254).

A natureza salarial do 13º salário também se confirma por seus reflexos sobre outras verbas trabalhistas. A gratificação natalina integra a base de cálculo das férias, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e das contribuições previdenciárias. Caso se tratasse de gratificação eventual ou prêmio, tais reflexos não ocorreriam, pois apenas parcelas de natureza salarial produzem efeitos jurídicos dessa ordem. Esse aspecto reforça o entendimento consolidado de que o 13º salário compõe a remuneração do empregado para todos os efeitos legais (MARTINS, 2022, p. 411-413).

A ideia de que o pagamento do 13º salário representa um ato de bondade do empregador revela desconhecimento acerca da estrutura normativa do Direito Trabalhista, visto que suas normas possuem caráter imperativo, o que significa que sua observância não depende da vontade das partes. O

empregador não escolhe pagar ou não o 13º salário, pois essa obrigação decorre diretamente da lei e do contrato de trabalho. A relação empregatícia é marcada pela indisponibilidade de direitos mínimos, entre os quais se insere a gratificação natalina (SÜSSEKIND; MARANHÃO; VIANNA, 2009, p. 409-411).

Também não é juridicamente adequado enquadrar o 13º salário como gratificação no sentido técnico do termo. As gratificações, em regra, possuem natureza condicional, podendo estar relacionadas a desempenho, produtividade, cumprimento de metas ou situações específicas. O 13º salário, por sua vez, independe de qualquer condição adicional, sendo devido simplesmente pela existência do vínculo de emprego e pelo decurso do tempo de serviço. Essa distinção é amplamente reconhecida pela doutrina trabalhista clássica (GOMES; GOTTSCHALK, 2002, p. 111-113).

Sob a perspectiva econômica, a natureza salarial do 13º salário se revela na própria lógica de precificação do trabalho. O salário mensal pactuado entre as partes não representa o valor total da remuneração devida ao trabalhador, mas apenas sua forma de pagamento fracionada ao longo do ano. O custo real da força de trabalho engloba todas as parcelas salariais obrigatórias previstas em lei, entre elas o 13º salário. Dessa forma, essa verba já se encontra incorporada ao custo do trabalho desde o momento da contratação (VIEIRA, 2018, p. 62-64).

A concentração do pagamento no final do ano não altera a essência salarial do 13º, mas apenas define o momento de sua quitação. Essa opção legislativa está relacionada a objetivos sociais e econômicos específicos, sem modificar a natureza jurídica da verba. O trabalhador, ao longo do ano, já adquiriu o direito correspondente, sendo o pagamento concentrado apenas a materialização de um crédito previamente constituído em seu patrimônio jurídico (DELGADO, 2020, p. 1038-1040).

A manutenção do discurso de que o 13º salário constitui um acréscimo inesperado à folha de pagamento contribui para a desinformação e para a fragilização da percepção dos direitos trabalhistas. Essa narrativa ignora que a remuneração do trabalho é estruturada de forma anual e que determinadas parcelas possuem exigibilidade diferida. O pagamento concentrado não cria nova obrigação, apenas cumpre uma obrigação já existente e reconhecida juridicamente (MARTINS, 2022, p. 414-416).

A natureza salarial do 13º salário também se relaciona com os princípios que orientam o Direito do Trabalho, especialmente o princípio da proteção e o princípio da continuidade da relação de emprego. Ao assegurar uma remuneração anual mínima mais equilibrada, o ordenamento jurídico busca

reduzir os efeitos da instabilidade econômica sobre o trabalhador, promovendo maior segurança financeira e previsibilidade. Essa função protetiva reforça o caráter estrutural da gratificação natalina no sistema trabalhista brasileiro (NASCIMENTO, 2014, p. 258-260).

Diante desses elementos, torna-se evidente que o 13º salário não pode ser compreendido como favor, prêmio ou gratificação desvinculada do trabalho. Trata-se de parcela salarial obrigatória, decorrente do trabalho efetivamente prestado e previamente considerada na precificação da força de trabalho. Reconhecer sua natureza salarial é essencial para afastar interpretações distorcidas e reafirmar o papel do Direito do Trabalho na garantia de uma remuneração justa e compatível com a dignidade do trabalhador.

4 Função macroeconômica e social do 13º salário

A análise do 13º salário não se esgota na dimensão jurídica individual da relação de emprego, sendo indispensável observar seus efeitos no plano coletivo, econômico e social. A opção legislativa por concentrar o pagamento dessa parcela no final do ano revela uma preocupação que ultrapassa a lógica contratual, reconhecendo o papel do salário como instrumento de organização social e de estímulo à atividade econômica. Nesse sentido, o 13º salário deve ser compreendido como mecanismo que articula proteção ao trabalhador e dinamização do mercado interno (POCHMANN, 2012, p. 88-90).

A legislação brasileira prevê que o pagamento do 13º salário possa ocorrer em duas parcelas, sendo a primeira antecipada até o mês de novembro e a segunda quitada até dezembro. Essa sistemática confere maior flexibilidade ao trabalhador, permitindo o planejamento de despesas em um período tradicionalmente marcado por aumento do consumo e por compromissos financeiros acumulados. Tal organização não é aleatória, mas reflete uma escolha normativa que considera o impacto social da remuneração concentrada nesse momento específico do ano (MARTINS, 2022, p. 416-418).

Do ponto de vista macroeconômico, o pagamento do 13º salário atua como relevante mecanismo de estímulo à economia nacional. A liberação simultânea dessa verba para milhões de trabalhadores formais promove uma injeção significativa de recursos no mercado, ampliando o poder de compra das famílias e fortalecendo setores como comércio e serviços. Esse movimento contribui para o aumento da circulação de renda e para o aquecimento da economia em um período estratégico, marcado por maior atividade produtiva (POCHMANN, 2012, p. 91-93).

A função econômica do 13º salário também se manifesta na geração de efeitos indiretos sobre a arrecadação tributária e sobre o nível de emprego. O aumento do consumo estimulado por essa verba impacta positivamente a arrecadação de tributos incidentes sobre bens e serviços, ao mesmo tempo em que incentiva a manutenção ou ampliação de postos de trabalho em setores dependentes da demanda interna. Assim, a gratificação natalina produz efeitos que transcendem a relação individual entre empregador e empregado, alcançando a esfera das políticas econômicas (DELGADO, 2020, p. 1040-1042).

No plano social, o 13º salário exerce papel relevante na redução de vulnerabilidades temporárias enfrentadas pelos trabalhadores. Para grande parte da população assalariada, essa parcela representa oportunidade concreta de reorganização financeira, permitindo a quitação de dívidas, o pagamento de tributos, despesas educacionais e gastos com saúde. Essa função social reforça a compreensão do salário como meio de subsistência e como instrumento de proteção social, especialmente em contextos de instabilidade econômica (NASCIMENTO, 2014, p. 260-262).

A previsibilidade do pagamento do 13º salário também contribui para a segurança financeira do trabalhador. Ao saber que contará com uma parcela adicional de sua remuneração anual em determinado período, o empregado pode planejar melhor seu orçamento, reduzindo o impacto de despesas concentradas no final do ano. Essa previsibilidade está diretamente relacionada à função social do Direito do Trabalho, que busca minimizar riscos econômicos e promover maior estabilidade nas relações laborais (BARROS, 2016, p. 784-786).

Sob a ótica do empregador, o pagamento do 13º salário não representa ruptura na lógica econômica da empresa, mas integra a estrutura regular de custos do trabalho formal. A obrigação é conhecida, previsível e contabilizada ao longo do exercício financeiro como passivo trabalhista. Esse reconhecimento permite o planejamento do fluxo de caixa e evita impactos abruptos no orçamento empresarial, demonstrando que a gratificação natalina não compromete a atividade econômica, mas se insere em sua organização normal (GOMES; GOTTSCHALK, 2002, p. 115-117).

A função social do 13º salário também se relaciona com o princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento do ordenamento jurídico brasileiro. Ao assegurar uma remuneração anual mínima mais equilibrada, o Estado contribui para a manutenção de condições materiais compatíveis com a dignidade do trabalhador, reconhecendo o valor social do trabalho. Essa dimensão evidencia que o salário não possui apenas função econômica,

mas também papel central na promoção do bem-estar social (SÜSSEKIND; MARANHÃO; VIANNA, 2009, p. 414-416).

A concentração do pagamento no final do ano, frequentemente criticada sob o argumento de aumento de custos, deve ser analisada à luz de seus efeitos positivos coletivos. Ao estimular o consumo em período estratégico, o 13º salário contribui para a estabilidade econômica e para a redução de oscilações bruscas na demanda. Esse aspecto demonstra que a proteção ao trabalhador e o desenvolvimento econômico não são objetivos incompatíveis, mas complementares dentro do sistema capitalista regulado (DELGADO, 2020, p. 1042-1044).

Além disso, o impacto do 13º salário é particularmente relevante em economias locais e regionais, onde o comércio depende fortemente da renda dos trabalhadores formais. Em muitos municípios, a liberação dessa verba representa um dos principais fatores de aquecimento econômico no final do ano, fortalecendo pequenos negócios e ampliando a circulação de recursos na economia local. Essa realidade evidencia o alcance social da gratificação natalina, especialmente em contextos de maior dependência do consumo interno (POCHMANN, 2012, p. 94-96).

5 Conclusão

A análise desenvolvida ao longo deste artigo permitiu compreender o 13º salário para além das interpretações simplificadas que ainda predominam no imaginário social. Ao contrário da ideia amplamente difundida de que essa verba representa um salário extra ou um benefício concedido pelo empregador, verificou-se que ele constitui parcela integrante da remuneração do trabalhador, diretamente vinculada ao tempo de serviço efetivamente prestado. Essa constatação é essencial para reafirmar o caráter jurídico dessa verba como direito trabalhista obrigatório, e não como liberalidade patronal (DELGADO, 2020, p. 1035-1037).

O resgate histórico do Direito do Trabalho demonstrou que a criação do 13º salário se insere no processo de consolidação de mecanismos de proteção social voltados à redução das desigualdades inerentes às relações entre capital e trabalho. Sua instituição não ocorreu de forma isolada, mas como resultado de lutas sociais e da necessidade de assegurar maior estabilidade econômica ao trabalhador ao longo do ano. Nesse sentido, a gratificação natalina reforça o papel do Estado na regulação das relações laborais e na promoção de condições mínimas de dignidade no trabalho (NASCIMENTO, 2014, p. 258-260).

Sob a perspectiva jurídica, ficou evidenciado que o 13º salário possui natureza salarial inequívoca. Sua constituição ocorre de forma contínua, mês a mês, acompanhando a prestação laboral, sendo o pagamento concentrado apenas uma opção legislativa quanto ao momento de quitação da obrigação. Esse modelo não altera a essência retributiva da verba, que já se encontra incorporada à relação contratual desde a contratação do empregado (BARROS, 2016, p. 781-783). Dessa forma, não há fundamento técnico para classificá-lo como gratificação eventual ou prêmio.

Também se mostrou infundada a compreensão de que o pagamento do 13º salário gera uma obrigação inesperada ou excessiva ao empregador. A remuneração do trabalho é precificada considerando todas as parcelas legais que compõem o custo da força de trabalho, incluindo a gratificação natalina. O salário mensal pactuado representa apenas a forma de parcelamento dessa remuneração anual, não refletindo seu valor global. Assim, o pagamento do 13º corresponde à quitação de uma obrigação previamente constituída e já contabilizada ao longo do exercício financeiro (MARTINS, 2022, p. 412-414).

No plano econômico e social, o 13º salário revelou-se instrumento relevante de política de renda. Sua liberação concentrada no final do ano contribui para o fortalecimento do consumo interno, a dinamização do comércio e a ampliação da circulação de recursos na economia. Para o trabalhador, essa verba possibilita maior previsibilidade financeira, favorecendo o pagamento de despesas acumuladas, a reorganização do orçamento familiar e a redução de situações de vulnerabilidade temporária (POCHMANN, 2012, p. 94-96). Esses efeitos demonstram que a gratificação natalina possui repercussões que ultrapassam a esfera individual da relação de emprego.

A compreensão adequada do 13º salário também assume relevância no combate a discursos que buscam fragilizar direitos trabalhistas sob o argumento de custos excessivos ou entraves ao desenvolvimento econômico. Ao reconhecer essa verba como parcela salarial obrigatória e já monetizada ao longo do tempo de trabalho, reforça-se a ideia de que a proteção ao trabalhador não se opõe ao funcionamento da economia, mas integra sua própria lógica de organização social (SÜSSEKIND; MARANHÃO; VIANNA, 2009, p. 414-416).

A desmistificação do 13º salário mostra-se fundamental para o fortalecimento da consciência jurídica e para a valorização das conquistas históricas do Direito do Trabalho. Reafirmar seu pagamento como obrigação legal decorrente do trabalho efetivamente prestado significa reconhecer que essa verba não é benefício, mas expressão concreta da função social do

trabalho e da remuneração. Trata-se de direito irrenunciável, cuja observância contribui para a promoção da justiça social, para a estabilidade das relações laborais e para a preservação do papel protetivo do ordenamento jurídico trabalhista brasileiro.

Referências

BARROS, Alice Bianchini de. **Curso de direito do trabalho**. 12. ed. São Paulo: LTr, 2016.

BRASIL. Lei nº 4.090, de 13 de julho de 1962. Institui a gratificação de Natal para os trabalhadores. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 14 jul. 1962.

BRASIL. Lei nº 4.749, de 12 de agosto de 1965. Dispõe sobre o pagamento da gratificação prevista na Lei nº 4.090, de 13 de julho de 1962. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 ago. 1965.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 19. ed. São Paulo: LTr, 2020.

GOMES, Orlando; GOTTSCHALK, Elson. **Curso de direito do trabalho**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do trabalho**. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Iniciação ao direito do trabalho**. 39. ed. São Paulo: LTr, 2014.

POCHMANN, Márcio. **Nova classe média?** O trabalho na base da pirâmide social brasileira. São Paulo: Boitempo, 2012.

SÜSSEKIND, Arnaldo; MARANHÃO, Délio; VIANNA, Segadas. **Instituições de direito do trabalho**. 23. ed. São Paulo: LTr, 2009.

VIEIRA, José Affonso Dallegrave Neto. **Direito material do trabalho**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2018.

O RECONHECIMENTO DE PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE EM PROCESSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO DO IMPOSTO DE RENDA

Ana Clara Vasques Gimenez¹

Thais Roberta Lopes²

1 Introdução

O não reconhecimento da prescrição intercorrente legitima a inércia estatal, perpetua a insegurança jurídica, compromete a eficiência administrativa e viola o princípio da proporcionalidade, transferindo ao contribuinte o ônus da omissão do poder público.

A ausência de decisão administrativa por períodos superiores a três anos configura violação direta ao dever legal de decidir, previsto no artigo 49 da Lei nº 9.784/1999, e ao direito fundamental à duração razoável do processo, assegurado constitucionalmente. Demonstra-se que a inexistência de lei complementar específica não impede o reconhecimento da prescrição intercorrente, pois os fundamentos normativos para a limitação temporal da atuação administrativa são extraídos diretamente da Constituição e das normas gerais do processo administrativo federal.

No âmbito da Administração Pública Federal, os processos administrativos tributários que discutem o Imposto de Renda tramitam, em última instância, no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), órgão colegiado responsável pelo julgamento de litígios entre contribuintes e a Fazenda Nacional. A despeito da relevância institucional do CARF, observa-se a existência de milhares de processos paralisados por longos períodos,

1 Advogada. Mestre e Doutoranda em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná. Especialista em Direito do Estado pela Universidade Estadual de Londrina. Docente na Faculdade Anhanguera, Polo Assis/SP. E-mail: anaclaravasquesgimenez@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-7253-0073>

2 Advogada. Mestre e Doutoranda pela Universidade de Marília. Especialista em Direito Empresarial Tributário pela Fundação Getúlio Vargas. Graduada em Direito pela Faculdade de Ensino Superior e Formação Integral. E-mail: thaisrlopes19@hotmail.com.

sem qualquer movimentação ou decisão, o que compromete a eficiência administrativa, a segurança jurídica, a proteção da confiança e o direito fundamental à duração razoável do processo.

A Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelece regras gerais de observância obrigatória, inclusive no que se refere ao dever de decidir. O artigo 49 impõe à Administração o dever de proferir decisão no prazo máximo de trinta dias, admitindo prorrogação mediante justificativa expressa, que quando ausente e prolongada, caracteriza inércia administrativa ilícita, ilegítima para o direito tributário.

A Súmula 633 do Superior Tribunal de Justiça refere-se à aplicação da Lei nº 9.784/1999 de forma subsidiária aos processos administrativos federais, inclusive aos de natureza tributária. Tal orientação reforça a submissão da atividade fiscal aos princípios constitucionais da legalidade, eficiência, razoabilidade e segurança jurídica.

Analisa-se, sob perspectiva estritamente normativa e constitucional, a possibilidade de reconhecimento da prescrição intercorrente nos processos administrativos tributários relativos ao Imposto de Renda em trâmite no CARF, à luz da Lei nº 9.784/1999, da Constituição Federal, da doutrina de Paulo de Barros Carvalho (2019; 2023) e dos princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito.

O problema de pesquisa consiste em verificar se a ausência de norma complementar específica pode legitimar a paralisação indefinida dos processos administrativos tributários e a consequente manutenção do contribuinte em situação de insegurança jurídica, ou se tal omissão configura violação a direitos fundamentais e inconstitucionalidade por omissão do legislador. A pesquisa parte da premissa de que o processo administrativo tributário, enquanto expressão da função administrativa do Estado, está sujeito aos princípios constitucionais da legalidade, eficiência, duração razoável do processo, segurança jurídica e proteção da confiança legítima, os quais impõem limites temporais à atuação estatal.

A metodologia adotada é de natureza qualitativa, com abordagem jurídico-dogmática e método dedutivo, fundamentada na análise sistemática e interpretativa de diplomas normativos constitucionais e infraconstitucionais, especialmente a Constituição Federal, a Lei nº 9.784/1999 e a EC nº 132/2023, bem como com revisão bibliográfica.

O capítulo foi construído no âmbito do Programa de Doutorado da Universidade Estadual do Norte do Paraná, na área de concentração de Direitos e Vulnerabilidades, na qual se discute como a inexistência de norma

sobre prazo prescricional intercorrente pode gerar insegurança jurídica e prejuízo aos cidadãos, conseqüentemente, à confiança no Estado Democrático de Direito.

2 O processo administrativo tributário do imposto de renda e o dever constitucional de decidir

O processo administrativo tributário constitui o instrumento por meio do qual a Administração Pública formaliza a relação jurídico-tributária, assegurando, simultaneamente, a legalidade da atuação fiscal e a possibilidade de controle pelo contribuinte. No caso do Imposto de Renda, tributo de competência privativa da União, tal processo insere-se integralmente no âmbito da Administração Pública Federal, submetendo-se, ao regime jurídico-administrativo constitucionalmente estruturado.

A Constituição Federal de 1988 consagrou um modelo de Administração Pública pautado pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*), os quais vinculam a atuação executiva e o exercício da função julgadora administrativa. O dever de decidir, nesse contexto, não é faculdade da Administração, mas obrigação jurídica decorrente da própria submissão do poder público ao direito.

O dever de decidir em prazo razoável encontra fundamento no texto constitucional e em tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) (Brasil, 1992), que assegura a todos o direito a um processo conduzido em prazo razoável na esfera judicial e administrativa.

No âmbito infraconstitucional, a Lei nº 9.784/1999 concretiza esse dever ao estabelecer, em seu artigo 49, que a Administração tem o prazo de trinta dias para decidir, prorrogável mediante justificativa expressa. Tal norma não se limita a organizar o procedimento administrativo, mas reafirma a garantia fundamental do administrado, ao impor limites temporais à atuação estatal e vedar a perpetuação de processos inconclusos.

No processo administrativo tributário do Imposto de Renda, o dever de decidir adquire especial relevância, uma vez que a exigibilidade do crédito depende da conclusão válida do procedimento administrativo. Enquanto pendente de julgamento, o crédito não pode ser exigido judicialmente, mas também não pode ser considerado definitivamente extinto, o que gera um limbo jurídico que prejudica a previsibilidade patrimonial do contribuinte e compromete o direito de propriedade.

A inércia da Administração Pública, nesse cenário, representa violação direta à Constituição, pois frustra o direito fundamental à duração razoável do processo e compromete a eficiência administrativa. Mais do que simples irregularidade procedimental, a ausência de decisão dentro de prazo razoável revela afronta ao modelo de Estado Democrático de Direito, no qual o exercício do poder deve ser limitado, previsível e controlável.

O Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, enquanto órgão de julgamento administrativo, integra a estrutura da Administração Pública Federal e está igualmente submetido a tais princípios. A demora excessiva na apreciação dos recursos administrativos, muitas vezes por anos, não pode ser legitimada sob o argumento de complexidade das causas ou ausência de norma específica sobre prescrição intercorrente. O dever de decidir é constitucionalmente imposto e independe de regulamentação específica, sendo exigível de imediato.

A ausência de movimentação processual por longos períodos, caracteriza desídia administrativa e compromete a própria validade do procedimento. Nesse contexto, a prescrição intercorrente apresenta-se como mecanismo jurídico necessário para restaurar o equilíbrio da relação tributária e impedir que a Administração se beneficie de sua própria inércia.

A Lei nº 9.784/1999 institui as normas gerais que regem o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelecendo princípios, garantias e deveres aplicáveis a todos os procedimentos administrativos, salvo disposição legal específica em sentido diverso. Sua natureza de lei geral do processo administrativo confere-lhe caráter subsidiário em relação a regimes procedimentais especiais, como o processo administrativo tributário.

A aplicação desta ao processo administrativo tributário decorre da inexistência de um código nacional de processo administrativo tributário que discipline de forma completa e sistemática as garantias procedimentais dos contribuintes. Nesse vácuo normativo, impõe-se a aplicação das normas gerais do processo administrativo federal, sob pena de se permitir que a Administração atue sem limites temporais ou procedimentais claros.

A Súmula 633 do STJ reconheceu expressamente a aplicabilidade subsidiária da Lei nº 9.784/1999 aos processos administrativos federais, consolidando entendimento de que suas normas devem ser observadas inclusive nos procedimentos tributários. Ainda que a súmula tenha sido editada no contexto da decadência administrativa, sua fundamentação é plenamente extensível ao dever de decidir e à duração razoável do processo, por se tratar de garantias procedimentais de caráter geral.

O artigo 49 da Lei nº 9.784/1999 assume centralidade ao impor prazo máximo para decisão administrativa, limite objetivo ao exercício do poder estatal, impedindo que o processo se transforme em instrumento de coerção indireta contra o administrado. A prorrogação do prazo, admitida pela lei, exige motivação expressa e não pode ser utilizada como expediente para eternizar o procedimento.

Quando a Administração Pública, por meio de seus órgãos julgadores, deixa de impulsionar o processo ou de proferir decisão por anos, configura-se violação frontal ao dever legal de decidir. Tal conduta não pode ser legitimada pela ausência de previsão expressa de prescrição intercorrente no direito tributário, pois a Lei nº 9.784/1999 já fornece o parâmetro temporal mínimo para o exercício regular da função administrativa.

Nesse sentido, a prescrição intercorrente no processo administrativo tributário é consequência lógica da aplicação do regime jurídico-administrativo geral, e a inércia estatal prolongada, compromete a própria finalidade do processo administrativo: a solução definitiva do conflito entre Fisco e contribuinte.

A aplicação subsidiária da Lei nº 9.784/1999, portanto, reforça a tese de que a ausência de decisão administrativa dentro de prazo razoável deve produzir efeitos jurídicos concretos, sob pena de se esvaziar o conteúdo normativo do dever de decidir e de se tolerar a ineficiência administrativa como prática institucionalizada.

A natureza jurídica do lançamento tributário é elemento central para a compreensão da aplicabilidade do regime jurídico-administrativo ao processo de exigência do Imposto de Renda. O lançamento consiste em ato administrativo vinculado, por meio do qual a Administração Pública formaliza a obrigação tributária, individualizando o sujeito passivo, quantificando o montante devido e tornando o crédito exigível (Carvalho, 2019).

O lançamento, portanto, não se confunde com a própria obrigação tributária, que surge com a ocorrência do fato gerador, mas representa o ato jurídico que introduz o crédito tributário no mundo jurídico, conferindo-lhe exigibilidade. Essa distinção é fundamental, pois evidencia que o lançamento integra a função administrativa do Estado e, como tal, está submetido às normas gerais do direito administrativo e aos princípios constitucionais que regem a atuação estatal.

O lançamento é ato administrativo cuja validade depende da observância estrita da legalidade, da motivação, da forma, da finalidade e da competência, elementos estruturais do ato administrativo (Carvalho, 2019). Assim, eventual inércia na prática dos atos subsequentes necessários à conclusão

do processo administrativo tributário compromete a própria validade da exigência fiscal, pois impede o aperfeiçoamento do ciclo administrativo de constituição do crédito.

No caso do Imposto de Renda, cuja competência é privativa da União, a Administração Pública Federal exerce de maneira exclusiva o poder-dever de lançar, revisar e julgar os créditos tributários. Tal poder, no entanto, não é absoluto. Ao contrário, encontra-se rigidamente delimitado pelo ordenamento jurídico, que impõe prazos, formas e limites materiais à atuação administrativa.

A compreensão do lançamento como ato administrativo reforça a incidência da Lei nº 9.784/1999 sobre o processo administrativo tributário, uma vez que este diploma regula justamente a formação, revisão e controle dos atos administrativos federais. A ausência de norma específica sobre prescrição intercorrente no direito tributário não afasta, portanto, a aplicação das normas gerais que disciplinam a validade e a eficácia dos atos administrativos.

Quando o processo administrativo tributário permanece paralisado por anos, sem qualquer movimentação ou decisão, não se pode afirmar que o lançamento esteja plenamente constituído e exigível, pois a própria Administração deixa de concluir o procedimento necessário à consolidação do crédito. Nesse cenário, admitir a eternização do processo equivale a permitir que o Estado mantenha o contribuinte em permanente estado de sujeição, sem que haja ato final que legitime a exigência tributária.

Ao enfatizar a natureza administrativa do lançamento, Carvalho (2019) fornece sólido fundamento teórico para o reconhecimento da prescrição intercorrente no processo administrativo tributário. Se o lançamento é ato administrativo, e se os atos administrativos estão sujeitos a prazos, limites e controle, não há razão jurídica para excluir o processo tributário dessas garantias.

3 A inércia administrativa e a violação aos princípios da legalidade, eficiência e duração razoável do processo

A inércia administrativa prolongada no âmbito do processo administrativo tributário configura uma das mais graves disfunções do Estado fiscal contemporâneo. Quando a Administração Pública deixa de decidir processos por anos, especialmente no âmbito do CARE, não se trata de mera falha operacional, mas de violação sistemática a princípios constitucionais estruturantes.

O Painel Fazenda Nacional do CNJ, com dados consolidados até 31 de maio de 2025, revela a existência de um acervo elevado de processos em

tramitação no Poder Judiciário, totalizando 2.446.073 processos pendentes, dos quais 1.559.149 encontram-se suspensos ou arquivados provisoriamente e 886.924 permanecem como pendentes líquidos. No mesmo período, havia 190.532 processos conclusos, sendo 24.974 prontos para julgamento, 165.558 classificados em outras situações processuais e 88.080 aguardando providência há mais de 100 dias, o que evidencia gargalos relevantes na tramitação. Quanto à movimentação processual no ano de 2025, o painel registra 121.102 novos processos ingressados, 157.186 processos julgados e 179.955 processos baixados, indicando que, embora o volume de saídas e julgamentos supere o de entradas, o estoque acumulado ainda permanece expressivo, especialmente no âmbito da Fazenda Nacional.

O princípio da legalidade, previsto no artigo 37 da Constituição Federal, impõe à Administração o dever de atuar estritamente conforme a lei. No caso do processo administrativo federal, a Lei nº 9.784/1999 estabelece prazo expresso para decisão, de modo que a omissão decisória prolongada configura ilegalidade por descumprimento direto de norma legal. Não há discricionariedade quanto ao dever de decidir; trata-se de obrigação jurídica imposta ao administrador.

Além disso, o princípio da eficiência exige que a Administração Pública atue de forma célere, racional e orientada a resultados. A manutenção de processos administrativos paralisados por longos períodos revela ineficiência estrutural e compromete a credibilidade institucional do Fisco. A inércia administrativa, nesse contexto, não pode ser considerada neutra: ela gera efeitos jurídicos concretos sobre a esfera patrimonial do contribuinte, que permanece impedido de planejar suas atividades econômicas, investir ou dispor livremente de seu patrimônio.

O princípio da duração razoável do processo, consagrado no artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal, aplica-se tanto aos processos judiciais quanto aos administrativos. A razoabilidade da duração deve ser aferida à luz da complexidade da causa, da conduta das partes e da atuação do órgão julgador. Contudo, a paralisação absoluta do processo por anos, sem qualquer justificativa formal, não encontra respaldo em nenhum desses critérios.

A inércia administrativa, portanto, viola simultaneamente a legalidade, a eficiência e a duração razoável do processo, configurando abuso de poder por omissão. Tal abuso compromete o equilíbrio da relação tributária, pois transfere ao contribuinte o ônus da ineficiência estatal, submetendo-o a um estado de permanente incerteza jurídica.

A ausência de sanção jurídica para a inércia administrativa incentiva a perpetuação do problema. Se a Administração não sofre consequências pela falta de decisão, cria-se um ambiente institucional propício à eternização dos processos, o que contraria frontalmente os fundamentos do Estado Democrático de Direito. É nesse contexto que a prescrição intercorrente surge como mecanismo jurídico indispensável para conter o abuso e restabelecer o equilíbrio da relação tributária.

O reconhecimento da prescrição intercorrente não representa privilégio ao contribuinte, mas instrumento de controle do poder administrativo, destinado a assegurar que o Estado exerça suas competências dentro de limites temporais razoáveis. Trata-se, portanto, de exigência constitucional, e não de opção política.

4 Prescrição intercorrente no processo administrativo tributário: fundamentos normativos e constitucionais

A prescrição intercorrente no processo administrativo tributário decorre da necessidade de se impor limites temporais ao exercício do poder estatal, impedindo que a Administração Pública se beneficie de sua própria inércia. Embora o Código Tributário Nacional não contenha previsão expressa acerca da prescrição intercorrente no âmbito administrativo, tal ausência não pode ser interpretada como autorização para a perpetuação indefinida do processo, sob pena de violação direta à Constituição Federal.

A exigência de prazos razoáveis para a atuação administrativa encontra fundamento direto no artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal, que assegura a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo. Tal dispositivo possui eficácia plena e aplicabilidade imediata, dispensando regulamentação infraconstitucional para sua incidência. Assim, a inexistência de norma específica não impede o reconhecimento da prescrição intercorrente, uma vez que o fundamento jurídico da limitação temporal é constitucional.

Além disso, a própria Lei nº 9.784/1999 estabelece o dever de decidir em prazo determinado, revelando que o legislador ordinário já reconheceu a necessidade de impor limites à inércia administrativa. O artigo 49 da referida lei não se limita a organizar o procedimento, mas consagra verdadeira garantia fundamental do administrado, cujo descumprimento não pode ser juridicamente irrelevante.

A prescrição intercorrente, nesse contexto, emerge como consequência jurídica necessária da violação reiterada do dever de decidir. Quando o

processo administrativo tributário permanece paralisado por período superior a três anos, sem qualquer impulso ou decisão, torna-se evidente o desinteresse estatal na persecução do crédito, o que compromete a legitimidade da exigência tributária.

O reconhecimento da prescrição intercorrente também se justifica à luz dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima. O contribuinte não pode permanecer indefinidamente submetido a um processo inconcluso, sem possibilidade de prever as consequências patrimoniais de sua situação fiscal. A ausência de decisão compromete o planejamento econômico, a livre iniciativa e o exercício do direito de propriedade, valores fundamentais protegidos pela Constituição Federal.

No caso específico do Imposto de Renda, a legislação já prevê prazo prescricional de três anos para a exigibilidade do crédito, o que reforça a razoabilidade de se adotar o mesmo parâmetro temporal para a prescrição intercorrente no processo administrativo. A utilização desse prazo não configura analogia indevida, mas interpretação sistemática do ordenamento jurídico, orientada pelos princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade.

Admitir que a Administração Pública possa manter processos administrativos tributários paralisados por prazo indefinido significa legitimar a arbitrariedade estatal e esvaziar o conteúdo normativo das garantias constitucionais do contribuinte. A prescrição intercorrente, portanto, não é apenas juridicamente possível, mas constitucionalmente exigível.

A resistência das instâncias administrativas tributárias em reconhecer a prescrição intercorrente fundamenta-se, em grande medida, no argumento de que tal instituto dependeria de lei complementar específica, nos termos do artigo 146 da Constituição Federal. No entanto, essa interpretação ignora a distinção entre normas de competência tributária e normas de garantia procedimental, bem como o caráter auto aplicável dos direitos fundamentais.

A ausência de lei complementar que discipline expressamente a prescrição intercorrente no processo administrativo tributário configura verdadeira inconstitucionalidade por omissão, na medida em que impede a plena eficácia dos direitos fundamentais à duração razoável do processo, à segurança jurídica e à proteção da confiança. O silêncio legislativo, nesse caso, não pode ser utilizado como justificativa para a perpetuação da inércia administrativa.

A inconstitucionalidade por omissão manifesta-se quando o legislador deixa de editar norma necessária à concretização de comandos constitucionais. No caso em análise, a Constituição impõe limites temporais à atuação estatal

e garante a duração razoável do processo, mas o legislador infraconstitucional permanece inerte quanto à definição expressa da prescrição intercorrente no âmbito administrativo tributário. Tal omissão não pode prejudicar o contribuinte, parte estruturalmente mais vulnerável na relação com o Fisco.

A Administração Pública, por sua vez, não pode se valer do silêncio legislativo para exercer poder de forma discricionária, mantendo processos paralisados indefinidamente. Tal prática configura desvio de finalidade, pois transforma o processo administrativo em instrumento de coerção indireta, violando o devido processo legal substantivo.

A inexistência de norma complementar específica não impede o reconhecimento da prescrição intercorrente com base na Constituição Federal, na Lei nº 9.784/1999 e nos princípios gerais do direito administrativo. Ao contrário, impõe ao intérprete o dever de realizar interpretação conforme a Constituição, de modo a evitar a perpetuação de situações inconstitucionais.

Nesse sentido, o reconhecimento da prescrição intercorrente deve ser acompanhado da comunicação ao Poder Legislativo para que edite lei complementar que discipline de forma clara e objetiva os prazos de duração dos processos administrativos tributários, especialmente aqueles relativos ao Imposto de Renda. Tal providência reforça o equilíbrio institucional entre os Poderes e assegura a concretização dos direitos fundamentais dos contribuintes.

O Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) constitui o órgão máximo de julgamento administrativo no âmbito da Administração Tributária Federal, sendo responsável pela apreciação de recursos relativos à exigência de tributos federais, entre eles o Imposto de Renda. A sua função institucional é assegurar a legalidade dos lançamentos tributários e promover a solução dos litígios entre o Fisco e os contribuintes de forma técnica, imparcial e eficiente. Todavia, a realidade administrativa demonstra a existência de graves disfunções estruturais que comprometem o desempenho desse papel constitucional.

Relatórios oficiais da própria Administração Pública Federal indicam que milhares de processos permanecem paralisados no CARF por longos períodos, muitos deles sem qualquer movimentação processual por mais de três, cinco ou até dez anos. A duração média dos processos administrativos tributários federais ultrapassa, em diversos casos, o prazo razoável exigido constitucionalmente, o que evidencia um quadro de morosidade institucionalizada. Essa realidade produz efeitos deletérios sobre o contribuinte, que permanece em situação de incerteza jurídica, sem poder planejar suas atividades econômicas ou dispor livremente de seu patrimônio.

A paralisação prolongada dos processos administrativos no CARF não pode ser compreendida como mero problema administrativo ou gerencial. Trata-se de questão jurídica relevante, pois a inércia estatal interfere diretamente na exigibilidade do crédito tributário e na estabilidade das relações jurídicas. A ausência de decisão impede o encerramento do procedimento administrativo, mantendo o contribuinte em estado de sujeição indefinida, o que contraria frontalmente os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança.

A insegurança jurídica gerada pela demora excessiva no julgamento dos processos administrativos tributários afeta não apenas os contribuintes diretamente envolvidos, mas também o ambiente econômico como um todo. A imprevisibilidade quanto à conclusão dos processos fiscais dificulta investimentos, compromete a livre iniciativa e desestimula a atividade produtiva, especialmente em setores que dependem de previsibilidade tributária para planejar suas operações.

Nesse contexto, o não reconhecimento da prescrição intercorrente no âmbito do CARF contribui para a perpetuação de um modelo de gestão fiscal incompatível com o Estado Democrático de Direito. A inexistência de consequências jurídicas para a inércia administrativa incentiva a manutenção de processos paralisados, transferindo ao contribuinte o ônus da ineficiência estatal. Tal prática revela desequilíbrio estrutural na relação entre Fisco e contribuinte, em que a parte mais fraca suporta os efeitos da omissão do poder público.

O reconhecimento da prescrição intercorrente no processo administrativo tributário, especialmente nos casos em que o processo permanece sem movimentação por período superior a três anos, representa medida necessária para restaurar a segurança jurídica, incentivar a eficiência administrativa e assegurar o respeito aos direitos fundamentais dos contribuintes. Trata-se de instrumento de controle do poder estatal, destinado a impedir a perpetuação de situações de incerteza e arbitrariedade.

A EC nº 132/2023, ao promover profunda reforma no sistema tributário nacional, introduziu novos paradigmas para a tributação sobre o consumo e redesenhou competências tributárias, mas deixou intocado o regime jurídico do Imposto de Renda e, especialmente, o processo administrativo tributário relativo a esse tributo. A ausência de qualquer menção expressa à prescrição intercorrente no âmbito administrativo evidencia a persistência do vácuo normativo que já se fazia presente antes da reforma.

Embora a EC 132/2023 tenha reafirmado a necessidade de modernização do sistema tributário e fortalecido o discurso da eficiência e da simplificação, o silêncio quanto à prescrição intercorrente nos processos

administrativos tributários revela contradição entre o discurso normativo e a prática legislativa. A omissão legislativa mantém intacta a possibilidade de perpetuação da inércia administrativa, especialmente no âmbito do CARE, onde tramitam processos relativos ao Imposto de Renda há anos sem solução definitiva.

A ausência de lei complementar que discipline a prescrição intercorrente no processo administrativo tributário torna-se ainda mais grave diante do novo cenário constitucional inaugurado pela EC 132/2023. Ao reafirmar a centralidade da eficiência e da racionalidade do sistema tributário, o constituinte derivado reforçou, ainda que implicitamente, a necessidade de que os procedimentos administrativos observem prazos razoáveis e garantam previsibilidade ao contribuinte.

A permanência do vácuo normativo quanto à prescrição intercorrente não pode ser interpretada como opção política legítima, mas como omissão inconstitucional que compromete a eficácia dos direitos fundamentais. O silêncio legislativo, nesse contexto, transfere ao intérprete e ao aplicador do direito o dever de realizar interpretação conforme a Constituição, reconhecendo a prescrição intercorrente como mecanismo de concretização dos princípios constitucionais da duração razoável do processo, da segurança jurídica e da eficiência administrativa.

Assim, a EC 132/2023, ao não enfrentar o problema da prescrição intercorrente no processo administrativo tributário, evidencia a necessidade urgente de atuação do legislador complementar, sob pena de perpetuar um modelo de arrecadação fiscal baseado na inércia administrativa e na insegurança jurídica. Enquanto tal atuação não ocorre, impõe-se o reconhecimento da prescrição intercorrente como consequência jurídica da omissão estatal e como instrumento de proteção do contribuinte.

5 Proporcionalidade, razoabilidade e proteção da confiança do contribuinte

A análise da prescrição intercorrente no processo administrativo tributário não pode prescindir da aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, que funcionam como critérios de controle da atuação estatal em situações de conflito entre direitos fundamentais. No âmbito da relação tributária, tais princípios assumem especial relevância, pois envolvem o sopesamento entre o dever do Estado de arrecadar tributos e o direito do contribuinte à segurança jurídica, previsibilidade e livre disposição de seu patrimônio.

O princípio da proporcionalidade impõe que a atuação administrativa seja adequada, necessária e equilibrada em relação aos fins perseguidos. Manter processos administrativos tributários paralisados por anos, sem decisão, não se mostra meio adequado para assegurar a arrecadação, tampouco necessário para a proteção do interesse público. Ao contrário, tal prática revela-se desproporcional, pois sacrifica direitos fundamentais do contribuinte sem qualquer ganho efetivo para o Estado.

A razoabilidade, por sua vez, exige que os atos administrativos observem critérios mínimos de lógica, justiça e coerência. Não é razoável que o contribuinte permaneça submetido a um processo indefinido, sem prazo certo para conclusão, especialmente quando a própria legislação administrativa impõe limites temporais claros para o exercício do poder de decidir. A ausência de decisão por período superior a três anos configura, por si só, violação ao princípio da razoabilidade.

A proteção da confiança legítima, derivada do princípio da segurança jurídica, reforça a necessidade de reconhecimento da prescrição intercorrente. O contribuinte confia que o Estado atuará dentro de parâmetros previsíveis, transparentes e temporais razoáveis. Quando essa confiança é frustrada pela inércia administrativa, rompe-se o pacto de lealdade que deve reger a relação entre Administração e administrados.

O direito à propriedade, igualmente protegido constitucionalmente, é afetado pela paralisação indefinida do processo administrativo tributário. Enquanto pendente de decisão, o crédito tributário impede o pleno exercício de direitos patrimoniais, compromete operações financeiras, restringe acesso ao crédito e inviabiliza o planejamento econômico do contribuinte. A prescrição intercorrente, nesse contexto, atua como instrumento de proteção da esfera patrimonial contra a omissão estatal.

Dessa forma, a aplicação dos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da proteção da confiança conduz inevitavelmente ao reconhecimento da prescrição intercorrente como mecanismo de justiça fiscal e de controle da arbitrariedade administrativa. Não se trata de afastar o dever de pagar tributos, mas de assegurar que a exigência se realize dentro de limites constitucionalmente legítimos.

A não observância da prescrição intercorrente no processo administrativo tributário gera consequências sistêmicas que extrapolam a esfera individual do contribuinte e comprometem o funcionamento do próprio Estado fiscal. A perpetuação de processos administrativos paralisados contribui para o acúmulo de litígios, a sobrecarga da Administração e o aumento da judicialização das demandas tributárias.

Dados oficiais indicam que a Fazenda Pública figura como uma das maiores litigantes do país, sendo responsável por parcela significativa dos processos em tramitação no Poder Judiciário. A morosidade no âmbito administrativo contribui diretamente para esse cenário, pois o contribuinte, diante da ausência de solução administrativa, busca o Judiciário como única via para obter previsibilidade e segurança jurídica.

Além disso, a ausência de prescrição intercorrente desestimula a eficiência administrativa, uma vez que a Administração não enfrenta consequências pela sua inércia. O resultado é a manutenção de um modelo de gestão fiscal baseado no acúmulo de processos, na insegurança jurídica e na transferência do ônus da ineficiência para o contribuinte.

Do ponto de vista econômico, a incerteza gerada pela paralisação indefinida dos processos administrativos compromete investimentos, reduz a competitividade das empresas e afeta negativamente o ambiente de negócios. A previsibilidade tributária é condição essencial para o desenvolvimento econômico sustentável, e sua ausência representa entrave significativo à atividade produtiva.

O reconhecimento da prescrição intercorrente, ao contrário, produz efeitos positivos sistêmicos: incentiva a Administração a decidir dentro de prazos razoáveis, reduz o estoque de processos paralisados, diminui a judicialização, aumenta a confiança nas instituições e contribui para uma arrecadação mais eficiente e legítima. Trata-se de medida que beneficia tanto o contribuinte quanto o próprio Estado.

6 Considerações finais

A presente pesquisa demonstrou que o reconhecimento da prescrição intercorrente no processo administrativo tributário relativo ao Imposto de Renda, nos processos em trâmite no CARF, constitui exigência constitucional e normativa, e não mera opção interpretativa. A análise sistemática da Constituição Federal, da Lei nº 9.784/1999 e da doutrina de Paulo de Barros Carvalho (2091; 2023) evidencia que a inércia administrativa prolongada viola princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, como a legalidade, a eficiência, a duração razoável do processo e a segurança jurídica.

A ausência de norma complementar específica não pode servir de justificativa para a perpetuação da arbitrariedade estatal. Ao contrário, o silêncio legislativo configura inconstitucionalidade por omissão, impondo ao intérprete o dever de realizar interpretação conforme a Constituição, de

modo a reconhecer a prescrição intercorrente como consequência jurídica da omissão administrativa.

O reconhecimento da prescrição intercorrente, aliado à notificação do Poder Legislativo para edição de lei complementar que discipline de forma clara os prazos de duração dos processos administrativos tributários, representa medida necessária para a efetivação dos direitos fundamentais do contribuinte e para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

Conclui-se, portanto, que a prescrição intercorrente deve ser reconhecida nos processos administrativos tributários em trâmite no CARF quando constatada a inércia administrativa por período superior a três anos, especialmente nos casos relativos ao Imposto de Renda, como forma de assegurar previsibilidade, segurança jurídica, eficiência administrativa e respeito aos direitos fundamentais.

Referências

ADAMES, Eduardo Radies; MACHADO, Carlos Henrique. Prescrição intercorrente no processo administrativo tributário. **Revista de Direito Tributário da APET**, São Paulo, n. 51, p. 313-338, 2025. Disponível em: <https://revistas.apet.org.br/index.php/rdta/article/view/708/595>. Acesso em: 21 fev. 2026

BRASIL. Conselho Administrativo De Recursos Fiscais - CARF. **Relatórios de julgamento e acervo processual**. Disponível em: <https://www.gov.br/carf>. Acesso em: 26 dez. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Justiça em Números 2025: relatório de pesquisa judiciária**. [S.l.]: Conselho Nacional de Justiça, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/11/justica-em-numeros-2025.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jan. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 21 fev. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional, institui o IBS e a CBS, e dá outras

providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo do âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Perguntas e respostas – Reforma Tributária.** Ministério da Fazenda, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/arquivos/perguntas-e-respostas-reforma-tributaria_.pdf. Acesso em: 15 dez. 2025.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Para uma teoria da norma jurídica: da teoria da norma à regra-matriz de incidência tributária.** Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET), 2019. Disponível em: <https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2019/06/Paulo-de-Barros-Carvalho-Para-uma-teoria-da-norma.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2026.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário.** 34 ed., São Paulo, Saraiva, 2023.

CASTRO, Diana; CASAGRANDE, Anna. **Emenda Constitucional nº 132/2023: Expectativas relacionadas à regulamentação da Reforma Tributária.** Mayer Brown, 2024. (Apresentação). Disponível em: <https://www.mayerbrown.com/-/media/files/uploads/2024/03/direito-tributario-em-destaque---reforma-tributaria-e-as-expectativas-para-a-sua-regulamentao.pdf?rev=07e080f42fa8450399b8de69ee593d89>. Acesso em: 16 jan. 2026.

NOGUEIRA, Jorge H. S. O Direito como Salvaguarda da Liberdade: Elementos da Teoria do Direito de F. A. Hayek. **MISES: Revista Interdisciplinar de Filosofia, Direito e Economia**, v. 7, n.2, p. 513-537, 2014. Disponível em: <https://www.revistamises.org.br/misesjournal/article/view/659/355>. Acesso em: 20 jan. 2026.

A REINCIDÊNCIA INFRACIONAL INFANTOJUVENIL E OS EFEITOS DA ESTIGMATIZAÇÃO SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS FATORES DE RISCO DA PRÁTICA DELITIVA INFANTOJUVENIL

João Evangelista Vieira¹

Eulália Melo Vieira²

1 Introdução

O texto constitucional consagra ampla proteção à criança e ao adolescente, atribuindo essa responsabilidade à família, à sociedade e ao Estado, os quais devem atuar de forma articulada na efetivação dessa proteção. O legislador constituinte originário elevou a tutela dos direitos fundamentais do público infantojuvenil ao patamar constitucional, inserindo-a no bojo do principal documento normativo pátrio. Não obstante a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 atribuir aos pais a responsabilidade precípua pelo desenvolvimento físico e psicológico da criança e do adolescente, a Carta Magna não os concebe como objeto de posse da família, da sociedade ou do Estado. Ao contrário, reconhece-os como sujeitos dotados da mesma dignidade inerente a toda pessoa humana, a despeito da vulnerabilidade característica da pouca idade.

Por outro lado, a ampla proteção expressa no texto constitucional não tem sido óbice suficiente para impedir que crianças e adolescentes se tornem vítimas ou agentes de práticas delitivas. Haja vista que, quando um menor de idade incorre na prática de ato infracional análogo ao crime, isso revela não

1 Bacharel em Direito pela Unidade de Ensino Superior do Sul do Maranhão; Bacharel em Comunicação Social pela Universidade Federal do Maranhão; Especialista em Marketing pela Escola Superior de Propaganda e Marketing - RJ; e Investigador aposentado da Polícia Civil do Estado do Maranhão. E-mail: evanvi1325@gmail.com

2 Bacharel em Nutrição, graduanda em Direito e mestranda em Engenharia Aeroespacial pela Universidade Federal do Maranhão. Pesquisadora discente do Grupo de Pesquisa Cultura, Direito e Sociedade (DGP/CNPq/UFMA). E-mail: eulalia.mv@discente.ufma.br

apenas uma falha individual, mas também uma falha sistêmica das instituições basilares da sociedade, notadamente da família e do Estado, no tocante ao dever de proteção que lhes incumbe.

Nesse contexto, considerando tratar-se de indivíduos em processo de formação identitária e dotados de proteção constitucional específica, cujo escopo é a tutela de seus direitos fundamentais, não lhes são aplicadas sanções penais, mas medidas socioeducativas, as quais possuem, simultaneamente, natureza sancionatória e pedagógica. Tais medidas constituem ações estatais de caráter interventivo destinadas ao desenvolvimento de comportamento harmônico à vida em sociedade e à superação da internalização de estigmas que possam comprometer sua eficácia.

Ante o exposto, o presente capítulo propõe-se a enfrentar o seguinte problema de pesquisa: em que medida a negligência estatal e familiar, aliada aos processos de estigmatização, contribui para a reincidência infantojuvenil? Parte-se da hipótese de que a negligência institucional, tanto na esfera familiar quanto na estatal, e a distorção da autoimagem da criança e do adolescente, configuram preditores de reiteração da prática delitiva. Para tanto, o trabalho estrutura-se em cinco seções: a primeira corresponde à presente introdução; a segunda dedica-se à exposição das medidas socioeducativas e de seus objetivos; a terceira analisa os fatores associados à reincidência ou reiteração delitiva; a quarta discute os efeitos da estigmatização sobre crianças e adolescentes; e, por fim, apresentam-se as considerações finais.

Por fim, no presente trabalho, a ênfase recai sobre as múltiplas passagens do adolescente pelo sistema, sem que o trânsito em julgado de sentenças prévias constitua critério excludente para o exame dos fatores abordados. Em outros termos, reiteração e reincidência são tratadas de forma unificada, embora seja exposta a diferença entre as terminologias.

2 Medidas socioeducativas e seus objetivos

O Estatuto da Criança e do Adolescente conceitua ato infracional como “a conduta descrita como crime ou contravenção penal” (Brasil, 1990, art. 103). Assim, o ato infracional corresponde a uma conduta tipificada penalmente como crime, contudo, a responsabilização de seus agentes segue rito e lógica diferenciados, mediante a aplicação de medidas socioeducativas. Por isso, afirma-se que os menores de idade incorrem em atos análogos ao crime, mas não no crime propriamente dito, uma vez que são inimputáveis. Portanto, as normas de custódia previstas no diploma processual penal não têm como escopo a responsabilização e a disciplina de menores de idade,

visto que tais regramentos se destinam exclusivamente ao adulto imputável, transgressor da norma penal (Reis; Gonçalves, 2022)

Não obstante, o instituto da reincidência aplica-se ao indivíduo que, após sentença definitiva anterior, incorre em nova infração; a Fundação CASA utiliza, analogicamente, a mesma terminologia para classificar os menores infratores aos quais nova medida socioeducativa é aplicada (Pereira; Faria, 2025). Em contrapartida, o Conselho Nacional de Justiça entende que o uso do termo “reincidência” pode contribuir para a estigmatização de adolescentes que incorrem em atos infracionais, haja vista tratar-se do mesmo termo utilizado para criminosos, muitas vezes habituais, com sentença anterior transitada em julgado (Brasil, 2019). Sob essa ótica, o órgão recomenda o uso da terminologia “reentrada”, para se referir aos adolescentes que ingressam mais de uma vez no sistema quando não há sentença definitiva, e do termo “reiteração em ato infracional”, para os adolescentes que acumulam duas ou mais decisões judiciais transitadas em julgado.

No que concerne às medidas socioeducativas, que são impostas exclusivamente aos adolescentes, o entendimento do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (2019) assenta que sua natureza e finalidade transcendem a punição:

A imposição de medida socioeducativa a ser aplicada ao adolescente infrator possui como desiderato principal fazer despertar no menor a consciência do desvalor de sua conduta, possuindo, além do caráter punitivo, a finalidade de reeducação do adolescente infrator, visando sua reabilitação social (Minas Gerais, 2019, p.1).

Segundo o ECA, ao adolescente em conflito com a lei poderão ser aplicadas as seguintes medidas:

Art. 112. Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas:

I - advertência;

II - obrigação de reparar o dano;

III - prestação de serviços à comunidade;

IV - liberdade assistida;

V - inserção em regime de semi-liberdade;

VI - internação em estabelecimento educacional;

VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.

(Brasil, 1990, art. 112)

O portal da Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente (CASA) do Estado de São Paulo pormenoriza as medidas dispostas no art. 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como ressalta que a aplicação dessas medidas divide-se entre a esfera estadual, nas hipóteses em que são aplicadas restrições de liberdade, e a esfera municipal, no que se refere às demais modalidades (São Paulo, 2024?):

Tipos de medidas socioeducativas:

[...]

Advertência: Trata-se de uma repreensão formal que visa conscientizar o adolescente sobre a gravidade do ato.

Obrigação de reparar o dano: Consiste em ressarcir a vítima pelo prejuízo causado, restituindo o bem ou pagando o valor do dano.

Prestação de serviços à comunidade (PSC): Consiste na realização de tarefas gratuitas de interesse geral, por período que não exceda a seis meses, em entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, bem como em programas comunitários ou governamentais. As tarefas são atribuídas conforme as aptidões do adolescente, devendo ser cumpridas durante jornada máxima de oito horas semanais, aos sábados, domingos e feriados ou em dias úteis, de modo a não prejudicar a frequência à escola ou à jornada normal de trabalho.

Liberdade assistida: Acompanhamento e orientação sistemática por um profissional, mas com a manutenção do adolescente no convívio familiar pelo prazo mínimo de seis meses.

Semiliberdade: Privação parcial da liberdade, permitindo a saída para estudar ou trabalhar durante o dia e visitar a família aos finais de semana.

Internação: Medida privativa de liberdade, aplicada apenas em casos de atos infracionais graves e por um período de até três anos. A manutenção da internação é aplicada e reavaliada, no máximo, a cada seis meses, pelo Poder Judiciário, mediante relatórios encaminhados por uma equipe de referência que acompanha o adolescente e sua família.

(São Paulo, 2024?, atendimento, medidas socioeducativas, grifo nosso)

Ademais, a Fundação CASA dispõe que os objetivos de tais medidas, conforme explica a própria denominação (medidas socioeducativas), possuem cunho social e educacional. No plano da responsabilização, busca-se desenvolver no adolescente a capacidade de autoexame, instigando-o à reflexão sobre as consequências jurídicas e sociais de sua conduta (São Paulo, 2024?). Nesse sentido, a pesquisa “Aí eu voltei para o corre”, realizada pelo Instituto Sou da Paz, com adolescentes em conflito com a lei no Estado de São Paulo, expõe a percepção dos profissionais responsáveis pela aplicação de medidas socioeducativas, na qual um deles destaca que a sanção, por si

só, não é responsável pela mudança de vida do adolescente, haja vista que, uma vez ausente a vontade individual do agente de romper com o passado transgressor, mesmo a melhor das medidas socioeducativas restará inócua: “Aqui a gente ajuda o adolescente a fazer uma releitura da sua vida. A medida em si não garante, depende dele” (Instituto Sou da Paz, 2018, p. 36). Logo, embora políticas públicas sejam essenciais para a reintegração social, a autodeterminação será determinante para o encerramento definitivo do ciclo de reincidências (Scimecca, 1977).

A responsabilização, por seu turno, é indissociável da integração social, que se refere à reintegração à comunidade, promovida a partir de um esforço estatal ativo (São Paulo, 2024?). Nesse sentido, a pesquisa supracitada, em outro relato, assevera a importância de apresentar alternativas ao menor infrator, bem como de expressar crença em sua capacidade de mudança, isto é, em sua capacidade de romper com um histórico familiar de criminalidade habitual, em um contexto no qual a criminalidade não apenas é naturalizada, como também é considerada um caminho ou destino provável, bem como de romper com as expectativas negativas da sociedade a seu respeito: “se ninguém apresentar outras coisas [ao adolescente], ele vai ficar naquilo. É mostrar, ‘vamo lá que você consegue’” (Instituto Sou da Paz, 2018, p. 36).

Soma-se aos objetivos anteriores a educação, cuja finalidade é promover a formação cidadã, e a proteção, que consiste na salvaguarda dos direitos fundamentais do adolescente, à luz do princípio da proteção integral (São Paulo, 2024?), o qual consiste em “comando constitucional que reforça a centralidade da proteção infantojuvenil no ordenamento jurídico brasileiro, impondo aos entes públicos e privados a adoção de políticas e ações efetivas para a promoção desses direitos” (Ribeiro *et al.*, 2025, p.11).

Por outro lado, a efetividade das medidas socioeducativas encontra limitação diante da qualidade deficiente dos cursos profissionalizantes oferecidos aos adolescentes, dada a ausência de profundidade teórica e prática e de adequação às exigências do mercado de trabalho (Instituto Sou da Paz, 2018), o que revela que o oferecimento de capacitação profissional pode não visar a formação de competências profissionais no adolescente, mas apenas o mero atendimento do disposto na norma.

Ante o exposto, faz-se necessário compreender quais fatores funcionam como preditores da reincidência infracional infantojuvenil. Por essa razão, a seção seguinte discorrerá sobre eles.

3 Os fatores de risco para reincidência

A filiação a organizações criminosas é um forte preditor de reincidência, uma vez que tal vínculo afeta profundamente a identidade do adolescente em conflito com a lei, que pode perceber o grupo criminoso como uma extensão de sua família ou como sua única referência familiar, de modo que o rompimento com a OCRIM possa ser concebido por ele como uma forma de traição, e não como emancipação individual. Tal comportamento manifesta-se no menor comprometimento escolar apresentado por jovens faccionados (Farias, 2020) e no elevado percentual de evasão ou abandono escolar, que ocorre, geralmente, no lapso temporal compreendido entre um ano antes e dois anos após a primeira infração (Instituto Sou da Paz, 2018).

Ante o exposto, é possível afirmar que o contexto pré ou pós-cometimento do primeiro ato infracional compõe um panorama psicológico e social no qual as perspectivas de futuro do menor infrator são significativamente afetadas, resultando em descomprometimento escolar. Depreende-se desse fenômeno que, antes mesmo da prática da primeira infração, o adolescente não vislumbra alternativas promissoras fora do âmbito criminoso ou que o processo de “afeição” à vida criminosa consolida-se após o cometimento do primeiro ato infracional, culminando na autoaceitação do rótulo de “delinquente” e, por conseguinte, no abandono da educação formal.

Outro fator de reincidência, que encontra consonância em pesquisas internacionais, é o pertencimento a grupo familiar composto por criminosos contumazes (Pekala *et al.*, 2021) ou a existência de relações familiares frágeis, marcadas pela falta de afeto (mútua ou não), bem como pela negligência quanto à monitoração e ao acompanhamento do adolescente, de modo que a forma como administra seu tempo livre encontra-se fora da esfera de supervisão familiar (Maruschi; Estevão; Bazon, 2014). Nesse diapasão, embora na pesquisa de Maruschi, Estevão e Bazon (2014), o fator familiar ser classificado como um preditor de força moderada, estudo conduzido pelo Conselho Nacional de Justiça identificou o convívio familiar como fator de proteção relevante contra a reincidência infracional (Brasil, 2019).

Outros fatores, como o uso regular de drogas (Silva; Pereira; Pereira, 2013) e a baixa renda (Instituto Sou da Paz, 2018), foram apontados como elementos que contribuem para a reiteração dos atos infracionais. Por outro lado, não há consenso no tocante à relação entre baixa renda e a prática reiterada de atos infracionais (Brasil, 2019).

Nessa perspectiva, é imperioso destacar que a presença isolada de fatores de risco não é determinante para a transformação de uma criança ou

adolescente comum em indivíduo em conflito com a lei. A compreensão desses fatores mostra-se relevante para a elaboração de políticas públicas eficazes voltadas à reintegração do público infantojuvenil que, em determinado momento, incorreu em infração, à comunidade, com vistas a reconhecê-lo como sujeito complexo, no qual fatores objetivos e subjetivos influenciam o processo de formação identitária. Ante isso, a seção seguinte tratará do estigma como barreira à reinserção social.

4 O estigma como barreira de reinserção social

Conforme leciona Penteadó Filho (2012), para a teoria do *Labelling Approach*, a criminalidade não decorre de uma predisposição natural do agente ao crime, mas resulta de um processo por meio do qual o indivíduo é estigmatizado como criminoso ou como alguém propenso à prática delitiva. Nesse sentido, o que distingue o delinquente do cidadão comum é o rótulo socialmente atribuído ao transgressor, e não uma natureza distinta entre ambos. Sob a perspectiva da criminologia crítica, a definição do delito e do agente criminoso constitui uma construção conceitual consolidada a partir dos desígnios e interesses da classe dominante (Alagia; Codino, 2019).

O principal diploma normativo pátrio, a Constituição Federal, assim como o Código Penal, preconiza que “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal” (Brasil, 1988, art. 5º, XXXIX). Logo, a definição da transgressão penal, que culmina na persecução estatal, é obra do legislador, a quem compete discriminar, mediante lei, quais condutas serão classificadas como criminosas. A norma oriunda do processo legislativo também expressa, em alguma medida, a cosmovisão da sociedade em que se insere. Nessa perspectiva, o delito configura-se como uma convenção social derivada das concepções compartilhadas acerca do infrator (Aquino, 2021).

Essa construção social abrange tanto a infração penal quanto o infrator. Segundo a teoria do etiquetamento), o rótulo atribuído ao crime e ao criminoso alcança não apenas o comportamento desviante, mas também a própria personalidade do agente. Nessa ótica, a desconstrução do rótulo de desviante revela-se um processo complexo, uma vez que o estigma induz a sociedade a perceber o rotulado como alguém não confiável. (Sesay, 2019).

A falta de credibilidade social na reabilitação de pessoas que incorreram em práticas criminosas constitui fenômeno de alcance mundial. Em estudo realizado na Nigéria, um participante, ao ser entrevistado acerca da inclusão de ex-presidiários na sociedade, declarou:

É improvável que os ex-presidiários mudem, e vou explicar o porquê. Há um ditado que diz que ‘um leopardo não muda suas manchas’. Nós, como comunidade, somos cidadãos cumpridores da lei que garantimos que a respeitamos. No entanto, os ex-presidiários foram pessoas que foram consideradas legalmente culpadas de cometer um crime contra a sociedade. A improbabilidade de mudança deles também se soma às nossas precárias condições prisionais, que, em vez de reabilitá-los, pioram ainda mais a situação. Portanto, para mim, especialmente por ter sido vítima de crimes de furto e ter sofrido traumas, não acredito no arrependimento de ex-presidiários (Ike *et al.*, 2025, p. 1363, tradução nossa).

Observa-se, desse modo, uma descrença quanto à possibilidade de reinserção social daquele que foi encarcerado. Tal preconceção fundamenta-se na crença na imutabilidade do caráter, expressa no ditado “um leopardo não muda suas manchas”, equivalente, no Brasil, a “pau que nasce torto nunca se endireita”, e na descredibilização do próprio sistema carcerário, o qual, em vez de reabilitar o indivíduo, consolidaria nele um estado de delinquência. Evidencia-se, assim, descrença tanto na capacidade de transformação do sujeito quanto na atuação estatal responsável por sua reabilitação.

Entretanto, nessa percepção, não incomum em países que enfrentam graves problemas de segurança pública, nota-se a ausência de autocritica. O ex-presidiário é concebido como fadado à criminalidade em razão de uma suposta inerência da delinquência ao seu ser (Sakib, 2022). Sob essa lógica, o Estado falharia na reabilitação. Contudo, negligencia-se que tal falha também pode ser atribuída à própria sociedade, uma vez que o processo de reintegração não constitui responsabilidade exclusiva do poder público, mas demanda igualmente a participação ativa da comunidade (Sakib, 2022; Ike *et al.*, 2025).

Outrossim, as expectativas negativas da sociedade em relação aos indivíduos classificados como desviantes podem consolidar a identidade delinquente nesses sujeitos, provocando alterações em sua autoimagem (Bernburg, 2009). Sob essa perspectiva, Matos *et al.* (2023) sustentam que, quando jovens são representados como problemáticos, cria-se ambiente propício à aceitação de uma identidade coletiva negativa, que limita expectativas e inibe comportamentos construtivos, tanto em relação a si próprios quanto aos demais, ao normalizar disparidades sociais e tensões relacionais. Em outros termos, rótulos negativos tendem a ser assimilados pelos rotulados, ao passo que os membros da sociedade passam a interagir com eles a partir dessas categorizações (Skaggs, 2025).

A estigmatização do “jovem problemático” não ocorre de forma isolada, sendo potencializada pela interseccionalidade de marcadores sociais, fatores como gênero, classe social e território de moradia atuam como catalisadores

que intensificam a percepção de vigilância e julgamento social vivenciada por esses jovens (Matos *et al.*, 2023).

Essa vigilância, contudo, não se restringe à forma como a comunidade percebe o jovem, mas manifesta-se também na maneira como ele passa a perceber a si mesmo, internalizando ou naturalizando comportamentos desviantes como se fossem inerentes à sua identidade. Em estudo sobre a carreira criminal de infratores poloneses, Pękala *et al.* (2021) entrevistaram Patrick, adolescente de 17 anos cuja família era composta, em grande parte, por criminosos de carreira:

Pesquisador: Diga-me, algum de seus entes queridos, além do seu pai, já foi punido, por exemplo?

Entrevistado: Mamãe está sendo punida agora.

Pesquisador: Qual é o motivo?

Entrevistado: Execução de seguro.

Pesquisador: Uhum, mais alguém?

Entrevistado: Todos os tios, ou seja, três tios.

Pesquisador: Por quê?

Entrevistado: Por muitos motivos, quanto mais velhos eles são, mais crimes cometem.

(Pekala *et al.*, 2021, p.4, tradução nossa)

A partir do relato do jovem, constata-se como a prática criminosa pode ser percebida como elemento naturalizado, ou mesmo como destino inevitável, no interior de determinado contexto familiar.

Por outro lado, embora muitos teóricos enfatizem os efeitos da internalização do estigma na personalidade do infrator, Scimecca (1977) critica o enfoque determinista da teoria da estigmatização. Para o autor, a capacidade de resistência ao processo de rotulagem não deve constituir hipótese inválida, uma vez que o agente pode resistir à sua redução a um rótulo estigmatizante, bem como se opor à internalização do estigma que lhe é socialmente atribuído. Assim, mesmo diante de contextos adversos, a autodeterminação orientada à ruptura com a vida criminosa mostra-se não apenas possível, mas também fundamental para contrariar expectativas negativas.

Desse modo, embora a rotulação social e institucional possa atuar como fator relevante na distorção da autoimagem do indivíduo, especialmente em crianças e adolescentes cujas personalidades ainda se encontram em formação, a estigmatização não é determinante, tampouco configura um

destino inevitável capaz de isentar o sujeito da responsabilização por suas ações, mesmo que mediante medidas socioeducativas.

5 Considerações finais

A partir do exposto, pode-se afirmar que o ingresso da criança e do adolescente na criminalidade consiste em um sintoma de uma conjuntura familiar e estatal fragilizada. Assim, a instabilidade das instituições basilares representa, nesse contexto, um fracasso na promoção da paz social e na eficácia do combate ao crime. Quando crianças e adolescentes não percebem o Estado como provedor de segurança, saúde, educação e outros direitos fundamentais, nem encontram acolhida no seio familiar, grupos criminosos e indivíduos com comportamentos desviantes podem ocupar, em seu imaginário, o lugar dedicado aos laços familiares.

Nessa perspectiva, família, sociedade e Estado devem estar engajados no exercício do dever constitucional de assegurar proteção integral à criança e ao adolescente, uma vez que toda a sociedade padece em razão dos efeitos da prática de atos infracionais.

Por outro lado, ainda que se reconheça a fragilidade institucional e não se ignore os fatores associados à reincidência, que constituem relevantes preditores de reiteração de condutas antinormativas, não se deve olvidar que, a partir de determinado estágio de desenvolvimento, o público infantojuvenil já dispõe de discernimento para compreender as consequências dos seus atos na esfera social e jurídica. Assim, a conduta desviante, em muitos casos, também consiste em uma escolha, ainda que não se trate de uma escolha simples.

Diante disso, a responsabilização do adolescente em conflito com a lei através da aplicação de sanções proporcionais ao agravo cometido, é medida de justiça revestida do caráter pedagógico necessário ao atendimento dos fins da medida socioeducativa.

No que concerne às medidas socioeducativas, sua eficácia está diretamente relacionada à adesão voluntária do adolescente à medida e de um acompanhamento individualizado, que contemple cada adolescente em sua unicidade e complexidade.

Outrossim, a oferta universal de uma educação de base de qualidade constitui em um fator relevante de proteção contra a absorção de crianças e adolescentes pela criminalidade.

Referências

ALAGIA, Alejandro; CODINO, Rodrigo. **La descolonización de la criminología en América**. Buenos Aires: Ediar, 2019. 520 p.

AQUINO, Gesilaine Barbosa de. **A importância das teorias do Labeling Approach e da criminologia crítica na compreensão do encarceramento em massa**. 2021. 60 f. Monografia (Graduação em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, Santa Rita, 2021. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/22437?locale=pt_BR. Acesso em: 15 fev. 2026.

BERNBURG, Jón Gunnar. Labeling theory. In: KROHN, Marvin D.; LIZOTTE, Alan; HALL, Gina Penly (ed.). **Handbook on crime and deviance**. [S. l.]: Springer Science + Business Media, 2009. p. 187-207.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Reentradas e reiteraões infracionais: um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional brasileiros**. Brasília: CNJ, 2019. 64 p. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/Panorama-das-Reentradas-no-Sistema-Socioeducativo.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 fev. 2026.

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

FARIAS, Jorge Wambaster Freitas. **Afiliação de adolescentes e jovens a facções criminosas: fatores psicossociais de risco e proteção**. 2020. 165 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/53113>. Acesso em: 15 fev. 2026.

IKE, Tarela Juliet *et al.* Public perceptions and attitudes towards ex-offenders and their reintegration in Nigeria: a mixed-method study. **Criminology & Criminal Justice**, [S. l.], v. 25, n. 5, p. 1362-1384, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1177/17488958231181987>. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/17488958231181987>. Acesso em: 15 fev. 2026.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Aí eu voltei pro corre**: estudo da reincidência infracional do adolescente no estado de São Paulo. São Paulo: Instituto

Sou da Paz: Condeca, 2018. 58 p. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/ai_eu_voltei_pro_corre_2018.pdf. Acesso em: 13 fev. 2026.

MARUSCHI, Maria Cristina; ESTEVÃO, Ruth; BAZON, Marina Rezende. Conduta infracional na adolescência: fatores associados e risco de reincidência. **Arquivos Brasileiros de Psicologia**, Maringá, v. 6619, n. 2, p. 82-99281-292, abr./jun. 2014. Disponível em: https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-52672014000200007. Acesso em: 15 fev. 2026.

MATOS, Raquel *et al.* At the 'risky' end of things: labelling, self-concept and the role of supportive relationships in young lives. **Journal of Youth Studies**, Abingdon, v. 26, n. 3, p. 313-330, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1080/13676261.2023.2174007>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13676261.2023.2174007>. Acesso em: 15. fev. 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Apelação Criminal nº 1.0428.17.000044-5/001**. Relator: Des. Wanderley Paiva. Belo Horizonte, 10 fev. 2019. *Diário do Judiciário Eletrônico*: Minas Gerais, 20 fev. 2019.

PENTEADO FILHO, Nestor Sampaio. **Manual esquemático de criminologia**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

PEREIRA, Mariana Sulato; FARIA, Fernanda Frois. A reincidência de adolescentes no sistema socioeducativo: análise do ambiente da Fundação CASA. São José dos Campos. **Anais do INIC** São José dos Campos: Universidade do Vale do Paraíba, 2025. Disponível em: https://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2025/anais/arquivos/0676_0495_01.pdf. Acesso em: 15 fev. 2026.

PEKALA, Krzysztof *et al.* Age-graded transitions and turning points in Polish offenders' criminal careers from the standpoint of life course theory. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, [S. l.], v. 18, n. 11, 6010, 2021. Disponível em: <https://www.mdpi.com/1660-4601/18/11/6010>. Acesso em: 15 fev. 2026.

REIS, Alexandre Cebrian Araújo; GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. **Direito processual penal**. Coordenador: Pedro Lenza. 11. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. (Coleção Esquematizado).

RIBEIRO, Diego Guimarães *et al.* Direito penal juvenil: análise da evolução histórica da responsabilidade penal, dos principais fatores de cometimento de atos infracionais praticados por adolescentes e das medidas aplicáveis em caráter educativo e punitivo. **Cuadernos de Educación y Desarrollo**, [S. l.],

v. 17, n. 5, p. e8316, 2025. Disponível em: <https://ojs.cuadernoseducacion.com/ojs/index.php/ced/article/view/8316/5744>. Acesso em: 15 fev. 2026.

SAKIB, S. M. Nazmuz. **An exploration of barriers to offender reintegration: probation and prison officer opinions vs public opinion.** [S. l.: s. n.], 2022. Disponível em: <https://www.cambridge.org/engage/coe/article-details/626e79765b900965412369e1>. Acesso em: 15 fev. 2026.

SÃO PAULO. Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente. **Medidas socioeducativas.** São Paulo: Fundação CASA. [2024?] Disponível em: <https://www.fundacaocasa.sp.gov.br/fc/atendimento/medidas-socioeducativas>. Acesso em: 15 fev. 2026.

SCIMECCA, Joseph A. Labeling theory and personal construct theory: toward the measurement of individual variation. **Journal of Criminal Law and Criminology**, [S. l.], v. 68, n. 4, p. 652-659, Dec. 1977. Disponível em: <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6052&context=jclc>. Acesso em: 15 fev. 2026.

SESAY, Gibril. **Labeling and social reaction theory of crime: a review of the theory.** Orientadora: Kristen N. Sobba. 2019. 16 f. Trabalho acadêmico (Disciplina CJ 615) – Missouri State University, [S. l.], 2019. SESAY, Gibril. **Labeling and social reaction theory of crime: a review of the theory.** 2019. 16 f. Trabalho acadêmico – Missouri State University, [S. l.], 2019. Disponível em: https://www.academia.edu/126624244/Labeling_and_Social_Reaction_Theory. Acesso em : 15. fev. 2026.

SILVA, Dayane Cristine de Oliveira; PEREIRA, Andrea Ruzzi; PEREIRA, Paulo Estevão. Fatores protetivos à reincidência ao ato infracional: concepções de adolescentes em privação de liberdade. **Cadernos de Terapia Ocupacional da UFSCar**, São Carlos, v. 21, n. 3, p. 553-561, 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.4322/eto.2013.057>. Disponível em: <https://www.cadernosdeterapiaocupacional.ufscar.br/index.php/cadernos/article/view/915>. Acesso em: 15 fev. 2026.

SKAGGS, Sherry Lynn. labeling theory. **Encyclopaedia Britannica**, [S. l.]: Encyclopaedia Britannica, Inc., 22 out. 2025. Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/labeling-theory>. Acesso em: 7 fev. 2026.

POR UMA EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA E EM DIREITOS HUMANOS COMO PROTEÇÃO DA DEMOCRACIA: SIMBOLICAMENTE A BARBÁRIE DE AUSCHWITZ NÃO PODE SER ESQUECIDA

Marcos Leite Garcia¹

1 Introdução

A dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos do Estado democrático de Direito e de todos os direitos humanos fundamentais, sejam constitucionalizados ou previstos na legislação internacional – recepcionados pelo nosso sistema a partir das regras do artigo 5º, parágrafo 2º, da Constituição brasileira de 1988 –. Para fazer valer a dignidade da pessoa humana deve-se adotar uma educação humanista e igualitária, uma vez que, obviamente, todos os membros da Sociedade são titulares de Direitos Humanos. Tanto a dignidade da pessoa humana como a educação humanista não são meras retóricas, não devem fazer parte somente dos discursos e sim da prática. Dignidade e educação são muito utilizadas pelos demagogos, por aqueles que querem somente dar um efeito retórico de uma causa nobre em suas falas ou mesmos em seus planos de ação.

O presente trabalho tem como objetivo trazer reflexões sobre a educação após Auschwitz, analisar as propostas educativas de Theodor Adorno, Martha Nussbaum, Paulo Freire e Gregorio Peces-Barba, assim como alertar para os dias atuais de pouca observação na formação de nossos jovens, no quesito das humanidades, e de sua importância para o presente e futuro da democracia. A metodologia da pesquisa foi desenvolvida pelo método indutivo.

1 Doutor em Direito (2000); Master em Direitos Humanos (1990); ambos os cursos realizados no Instituto de Direitos Humanos da Universidade Complutense de Madrid (UCM, Espanha). Especialista em História da Inquisição também pela UCM (1995). Realizou estágios de pós-doutorado na Universidade de Santa Catarina entre 2011 e 2012 e na Universitat de València (UV, Espanha) em 2024. Desde 2001 é professor do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica, Cursos de Mestrado e Doutorado, e do Curso de Graduação em Direito da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI)- Santa Catarina. Na graduação em Direito da UNIVALI, desde 2001 é professor de Direito Constitucional I nos *campi* da Grande Florianópolis. E-mail: mgarcia@univali.br

2 Educação em Direitos Humanos depois de Auschwitz

O direito à uma educação humanista é a base do triunfo do sistema democrático. Se a dignidade da pessoa humana e a igualdade, valores democráticos e constitucionais, são o fundamento e o alicerce dos direitos fundamentais, a educação em direitos humanos é a base do presente e do futuro da democracia. Uma democracia não sobrevive a uma educação alienada voltada unicamente para a formação profissional e o mercado. Evidentemente que a educação deve formar com qualidade e ocupar-se do futuro profissional do jovem, mas ao ser desprovida de humanismo, a educação torna-se mero instrumento de manipulação das elites econômicas, e uma vez que não é valorizada uma educação humanista, o futuro cidadão não saberá discernir sobre seus direitos e os valores cívicos do Estado democrático e social de Direito¹.

A humanização é uma categoria fundante na obra do educador Paulo Freire, figura de grandeza mundial, como se sabe, esse sentido humanizador exige que os processos educativos se estabeleçam como ação cultural e, óbvia e consequentemente, instrumento de transformação social da realidade. A emblemática frase sobre o *óbvio* de Paulo Freire (2010, p. 23-51) merece ser sempre repetida, ainda mais em tempos atuais, e tendo sempre presente seus ensinamentos na *Pedagogia da Autonomia* quando diz que ensinar exige ter método, ser crítico, ter pesquisa, respeito aos saberes, ética, rejeitar toda forma de preconceito, aceitar os riscos e o novo: “A experiência nos ensina que nem todo óbvio é tão óbvio quanto parece”.

A educação do século XXI já chega com esse dilema, ou seja, vem do século XX com essa dicotomia: valoriza-se urgentemente a questão humana ou leva-se a humanidade aos frios números da economia, às desigualdades sociais cada vez mais abismais², aos discursos de ódio, ao racismo, à xenofobia, às diversas formas de preconceito, e enfim, às novas tragédias como as provocadas por ditaduras totalitárias. Paulo Freire ressalta a vocação ontológica do ser humano: “é ser e não objeto”. Já que os direitos humanos são reivindicações dos mais débeis – como leciona Luigi Ferrajoli (1999, p. 73-96), fruto de lutas do grupo dos mais fracos –, Paulo Freire enfatiza a luta histórica de libertação através da educação, através da conscientização do ser humano. O autor brasileiro reconhece a desumanização como realidade histórica e

1 Sobre a relação entre Direitos Humanos e Estado democrático de Direito, veja-se: DÍAZ, Elías. Estado de Derecho y Derechos Humanos. Notas por Marcos Leite Garcia. **Revista Novos Estudos Jurídicos**. Itajaí, v. 11, n. 1, p. 9-25, jul./dez. 2006.

2 Será Amartya Sen (2000, p. 173-219), *prêmio nobel* de economia de 1998, que chama a atenção para o fato de que as diferenças sociais abismais são um atraso para a democracia, para as liberdades e os direitos humanos, assim como que evidentemente para a própria economia.

ontológica, e que o processo de libertação se dá através dos direitos humanos, do reconhecimento do direito à educação entre outros, como mudança histórica da situação de desumanização em que se encontram os oprimidos, aqueles que Zygmunt Bauman (2005) considera que têm vidas desperdiçadas, já que não contam para o sistema econômico vigente. Será Boaventura de Sousa Santos que propõe uma atual lista de desumanizados em momentos pandêmicos, como veremos posteriormente.

Entre as *promessas não cumpridas* da Democracia contemporânea, lecionava Norberto Bobbio em seu famoso texto de 1984, mas ainda muito atual, se encontra a promessa do cidadão educado. O cidadão educado nos valores democráticos, junto ao fim das oligarquias, ao controle dos poderes invisíveis³, à diminuição dos efeitos da chamada *revanche dos interesses*, e ao nascimento de uma sociedade pluralista, são as promessas não cumpridas da democracia segundo o texto *O Futuro da Democracia* de Norberto Bobbio (2000, p. 34-46). Todas as promessas são referentes à uma educação humanista. Uma educação para evitar tragédias do presente e do futuro.

O filósofo alemão Theodor W. Adorno (1995, p. 119), de origem judia e um intelectual perseguido pelo regime nazista, eleva ao máximo a simbologia dos horrores dos campos de concentração da Segunda Guerra Mundial. Auschwitz é a representação dos horrores do nazifascismo em sua máxima potência⁴. A educação após os horrores da maldade extrema dos nazistas e dos fascistas está em seu reivindicativo e emblemático texto iniciado com a seguinte e marcante frase: “A exigência que Auschwitz não se repita é a primeira de todas para a educação”. E uma educação sem o debate sobre os horrores dos regimes totalitários é uma farsa: “De tal modo ela precede quaisquer outras que creio não ser possível nem necessário justificá-la” (ADORNO, 1995, p. 119). E ainda Adorno (1995, p. 119) diz, em seu texto que tem como origem uma palestra feita em 1965, não entender como Auschwitz “[...] até hoje mereceu tão pouca atenção”. A mesma pergunta alguns anos depois faz o filósofo italiano Giorgio Agamben (2008): O que resta de Auschwitz? E na mesma toada os pesquisadores brasileiros Edson Telles e Vladimir Safatle (2010) organizam um importante livro com o título-

3 Ou poderes selvagens, assim chamados por Luigi Ferrajoli (2011), poderes de fato e econômicos

4 Segunda a opinião de muitos intelectuais, entre eles os italianos Danilo Zolo, Norberto Bobbio e Giorgio Agamben, o testemunho mais interessante sobre os horrores dos campos de concentração é o texto de Primo Levi, judeu italiano sobrevivente de Auschwitz. Narra Primo Levi (1988, p. 20) sua chegada na Polônia ao campo de concentração mais emblemático, depois de dias em viagem em trem em condições subumanas e trajeto de caminhão até Auschwitz: “A viagem levou uns vinte minutos. O caminhão parou; via-se um grande portão e, em cima do portão, uma frase bem iluminada (cuja lembrança ainda hoje me atormenta nos sonhos): ARBEIT MACHT FREI – o trabalho liberta”.

pergunta sobre nosso entorno: O que resta de ditadura?¹ E aqui fazemos uma atualíssima pergunta: o que resta de humanismo na educação do alienado cidadão da terceira década do século XXI?

Dessa forma, relembando ao filósofo da Escola de Frankfurt, faz-se necessário afirmar que é preocupante, ademais de indignante, que em plena terceira década do século XXI, ainda assistimos o pouco caso aos acontecimentos de Auschwitz. A fórmula dos acontecimentos que levaram aos horrores dos campos de concentração se repete: a busca de um inimigo imaginário, os discursos de ódio, a pouca reflexão, a incapacidade de ponderar, a intolerância, o desprezo pela democracia, etc.

Ademais, assistimos a uma absurda contaminação do direito fundamental à educação por ideologias que querem comercializar o ensino, tão e somente, numa aliança cada vez maior entre o neoliberalismo e a extrema-direita fascista. O que Luigi Ferrajoli, em seu recente livro *Progettare il futuro* (2025, p. 196-201), classifica de *fascio-liberismo* (fascioliberalismo, em tradução livre). Assistimos ademais ao crescimento de uma extrema-direita em todo o mundo, chegando ao poder e instalando políticas de desumanização contrárias aos direitos humanos e ao Estado democrático de Direito. Assim Adorno (1995, p. 119) dizia em seu texto resultante da palestra de 1965:

Qualquer debate acerca de metas educacionais carece de significado e importância frente a essa meta: **que Auschwitz não se repita**. Ela foi a **barbárie contra a qual se dirige toda a educação**. Fala-se da ameaça de uma regressão à barbárie. Mas não se trata de uma ameaça, pois Auschwitz foi a regressão; a barbárie continuará existindo enquanto persistirem no que têm de fundamental as condições que geram esta regressão. **E isto que apavora** (grifo acrescentado).

Vejam bem as palavras de Adorno (1995, p. 159): *Auschwitz significa a barbárie*. O Estado democrático de Direito e os direitos humanos significam as conquistas humanas civilizatórias. A barbárie de Auschwitz é contra a qual deve se dirigir toda a educação e todo o debate sobre educação, qualquer debate que não inclua uma educação voltada para a cidadania e os direitos humanos, para evitar outros acontecimentos simbolizados por Auschwitz, carece de significado e importância. Nunca pensaríamos em um passado recente que,

1 Para Edson Telles (2010, p. 317) “Resta algo de ditadura em nossa democracia que surge na forma do Estado de exceção e expõem uma indistinção entre o democrático e o autoritário no Estado de direito. A violência originária de determinado contexto político mantém-se seja nos atos ignóbeis de tortura ainda praticados nas delegacias, seja na suspensão dos atos de justiça contido no simbolismo da anistia, aceita pelas instituições do Estado como recíproca, agindo em favor das vítimas e dos opositores, bem como dos torturadores. A memória de tais atos, por terem sido silenciados nos debates da transição, delimita um lugar inaugural determinada a política e cria valores herdados na cultura e que permanecem, tanto objetivamente quanto subjetivamente, subtraídos dos cálculos da razão política”.

em pleno século XXI estaríamos na encruzilhada: *Civilização ou barbárie*. A reflexão é a respeito de como evitar a repetição de Auschwitz: “O simples fato de ter ocorrido já constituiu por si só expressão de uma tendência social imperativas” (ADORNO, p. 120). Não mudamos de 1945 para cá? Outras Auschwitz aconteceram e estão acontecendo. A citação de Adorno é bastante representativa do relativamente recente momento de pandemia e pela péssima atuação de vários governos, sobretudo do então governo brasileiro, ainda que o autor alemão se refira aos horrores da Segunda Guerra Mundial:

Milhões de pessoas inocentes – e só o simples fato de citar números já é humanamente indigno, quanto mais discutir quantidades foram assassinadas de uma maneira planejada. Isto não pode ser minimizado por nenhuma pessoa viva como sendo um fenômeno superficial, como sendo uma aberração no curso da história, que não importa, em face da tendência dominante do progresso, do esclarecimento, do humanismo supostamente crescente (ADORNO, 1995. p.120).

Adorno alude que as práticas fascistas devem ser combatidas, como devem ser punidos o uso da violência contra os mais débeis, como os discursos de ódio contra as minorias, como práticas como a adoção de mentiras absurdas, também chamadas na atualidade de *fake news* e pós-verdade:

Um esquema sempre confirmado na história das perseguições é o de que a violência contra os fracos se dirige principalmente contra os que são considerados socialmente fracos e ao mesmo tempo – seja isto verdade ou não – felizes. De uma perspectiva sociológica eu ousaria acrescentar que nossa sociedade, ao mesmo tempo em que se integra cada vez mais, gera tendências de desagregação. Essas tendências encontram-se bastante desenvolvidas logo abaixo da superfície da vida civilizada e ordenada. A pressão do geral dominante sobre tudo que é particular, os homens individualmente e as instituições singulares, tem uma tendência a destruir o particular e individual juntamente com seu potencial de resistência (ADORNO, 1995. p. 122).

Também Adorno fala que a educação cívica deve começar na primeira infância, que é quando se forma o caráter das pessoas. Deve-se evitar de todas as formas a repetição de Auschwitz:

Quando falo de educação após Auschwitz, refiro-me [...] à educação infantil, sobretudo na primeira infância; e, além disto, ao esclarecimento geral, que produz um clima intelectual, cultural e social que não permite tal repetição; portanto, um clima em que os motivos que conduziram ao horror tornem-se de algum modo conscientes (ADORNO, 1995, p. 123).

Na segunda metade do Século XX muitas Auschwitz ocorreram, várias guerras absurdas, na guerra fria: Coreia, Vietnã, Afeganistão, as do processo de descolonização da África e Ásia, a da antiga Iugoslávia etc. Assim como as atrocidades cometidas por governos sanguinários contra os povos da América

Latina: Guatemala, El Salvador, Bolívia, Peru, Argentina, Chile, Uruguai, Brasil, entre muitos outros; certamente que foram sociedades que viveram políticas de terrorismo de Estado contra seus habitantes a partir de violentas ditaduras de signo militar. No início do século XXI muitas outras Auschwitz como as decorrentes do 11 de setembro, a Guerra da Síria, etc. Recentemente, poderíamos citar muitas outras atrocidades, agora ocorridas em supostos regimes democráticos, como os conflitos e o genocídio na Faixa de Gaza, entre outros acontecimentos como as chacinas nas chamadas *favelas* no Brasil etc.

Será o sociólogo português Boaventura de Sousa Santos que nos alertará para as seguintes e atuais tragédias humanitárias em seu último livro, *O futuro começa agora* em seu capítulo 4 (SANTOS, 2021, p. 103-141), *as veias abertas das desigualdades e das discriminações*, no qual descreve as consequências do capitalismo abissal. Capitalismo abissal definido por Boaventura Santos como o capitalismo selvagem e neoliberal que se utiliza de uma pretensa democracia para imprimir ainda mais opressão aos desfavorecidos da atualidade e assim levar-nos ao abismo¹. Assim, segundo Boaventura Santos, são: *a) As linhas abissais com predominância econômica*: a extrema pobreza dos trabalhadores informais, precários, etc.; desempregados (vidas desperdiçadas, que não se encaixam na desumana economia atual, segundo Bauman); trabalhadores sazonais, de rua; moradores de periferias pobres das cidades, favelas, etc., os sem-teto ou populações de rua (que aumentaram muito nos últimos anos). *b) As linhas abissais com predominância racista-colonialista*: os povos indígenas; populações negras e povos quilombolas; o povo cigano; Palestina, Faixa de Gaza; refugiados e imigrantes. *c) As linhas abissais com predominância sexista*: as mulheres; trabalhadoras do sexo; LGBTIs. E segue com outras: *Linhas*

1 “O neoliberalismo, aliado a lógica do capital financeiro, sujeitou todas as áreas que lidam com a questão social – sobretudo, saúde, educação, segurança social, transportes e construção de Infra as estruturas – ao modelo de negócio do capital, ou seja, a áreas de investimento privado que devem ser geridas de modo a conseguir o máximo lucro para os investidores. Esse modelo põe de lado qualquer lógica de serviço público, assim ignorando os princípios da cidadania e de direitos humanos. Deixa para os Estados nacionais apenas as áreas residuais ou que interessam especificamente a classes sociais pouco solventes (muitas vezes a maioria da população), ou seja, as áreas que não geram lucro. Por opção ideológica, promoveu-se a demonização dos serviços públicos (o Estado ridicularizados como predador, ineficiente ou corrupto); a degradação das políticas sociais ditada pelas políticas de austeridade sob pretexto da crise financeira do Estado; a privatização dos serviços públicos e o subfinanciamento dos que restaram por não interesse do capital. E chegamos aos nossos dias com os Estados sem capacidade efetiva para responder com eficácia à crise humanitária que se abateu sobre os seus cidadãos. A fratura entre a economia da saúde e a saúde pública (integrando todos os elementos que garantem o seu funcionamento, incluindo o acesso à água, ao saneamento básico, à eletricidade, etc.) não podia ser maior. Os governos nacionais com menos lealdade ao ideário neoliberal são os que estão atuando mais eficazmente contra a pandemia, independentemente do regime político. São governos que, mesmo quando exportam o ideário neoliberal, não o praticam internamente. Basta mencionar Taiwan, Coreia do Sul, Vietnã, Singapura e China na Ásia; Eslováquia e Grécia na Europa; e Nova Zelândia” (SANTOS, 2021, p. 79-80).

abissais com predominância religiosas; Linha abissal do mundo carcerário: presos e presas. Entre outras linhas abissais. Também é importante destacar a implementação de *políticas da morte* a partir dos gabinetes governamentais, sobretudo e também com a falta proposital de políticas públicas para proteger os desfavorecidos. A partir de conceitos de Michel Foucault em quem se inspirou para cunhar o conceito de *necropolítica*, Achille Mbembe – já um clássico da sociologia contemporânea – estudando um fenômeno infelizmente muito atual, reconhece as políticas da morte: quem pode viver e quem deve morrer. Em seu livro *Necropolítica* aponta os problemas das relações de inimizade e perseguições contemporâneas. Como estudioso da escravidão, da descolonização e da negritude, relacionou o discurso de poder de Foucault a um racismo de Estado presente nas sociedades contemporâneas, que fortaleceu políticas da morte².

Ademais de Adorno, será no século XXI que a filósofa Martha C. Nussbaum (2017) irá refletir sobre o tema da educação em ciências humanas, suas competências e a relação destas com a democracia:

Obcecados pelo PNB, os países – e seus sistemas de educação – estão descartando, de forma imprudente, competências indispensáveis para manter viva a democracia. Se essa tendência prosseguir, todos os países logo estarão produzindo gerações de máquinas lucrativas, em vez de produzirem cidadãos íntegros que possam pensar por si próprios, criticar a tradição e entender o significado dos sofrimentos e das realizações dos outros. É disso que depende o futuro da democracia (NUSSBAUM, 2017. p. 17).

Pergunta a filósofa norte-americana: “Que mudanças radicais são essas? Tanto no ensino fundamental e médio como no ensino superior, as humanidades e as artes estão sendo eliminadas em quase todos os países do mundo”. Para Martha Nussbaum nosso dilema se traduz na encruzilhada: educação para o lucro *versus* educação para a democracia. Assim alude a autora norte-americana:

De fato, o que poderíamos chamar de aspectos humanistas da ciência e das ciências humanas – o aspecto construtivo e criativo, e a perspectiva de um raciocínio crítico rigoroso – também está perdendo terreno, já que os países preferem correr atrás do lucro de curto prazo por meio do aperfeiçoamento

2 Para Achille Mbembe (2018), as políticas da morte, *necropolítica*, consistem no poder de determinar quem pode viver e quem deve morrer. Com base no biopoder e em suas tecnologias de controlar populações, o *deixar morrer* se torna aceitável. O racismo estrutural e a hipocrisia são uma realidade. A morte não é não aceitável para todos os membros da Sociedade, para todos os corpos, para todas as classes e etnias. O corpo *matável* é aquele que está em *risco de morte a todo instante* devido ao parâmetro definidor primordial da raça ou de classe social. Por exemplo os negros, pobres e que vivem em favelas no Brasil. Veja-se: MBEMBE, Achille. **Necropolítica**: Biopoder, soberania, estado de exceção. Tradução de Renata Santini. São Paulo: n-1 edições, 2018. 80 p.

das competências lucrativas e extremamente práticas adequadas à geração de lucro (NUSSBAUM, 2017. p. 17).

Assim, com relação ao que ocorrerá sem uma educação humanista, responde Nussbaum (2017, p. 24), na mesma linha que Adorno e Bobbio, quando se refere ao cidadão não educado: “Um modo de avaliar qualquer sistema educacional é perguntar quão bem ele prepara os jovens para viver numa forma de organização social e política com essas características”. Ainda é mais contundente quando afirma taxativamente que: “Sem o apoio de cidadãos adequadamente educados, nenhuma democracia consegue permanecer estável”. A democracia depende da educação, quanto mais alto nível de educação cívica e humanista que se tem, maior será a segurança do sistema democrático. Um sistema democrático se retroalimenta da educação de seus cidadãos e quanto mais baixa a idade dos jovens iniciados na educação cívica, tolerante e humanizada, que gere um favorável clima para a democracia e os direitos humanos, melhor será o nível de cidadania.

Diz a Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada em 10 de dezembro de 1948, em seu artigo 26.2:

A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos.

Para Nussbaum uma sociedade para se manter em democracia deve promover a igualdade de oportunidades, já que a autora insiste em que umas das questões chaves que se deve abordar em uma sociedade verdadeiramente democrática são as fundamentalíssimas matérias da redistribuição, da solidariedade – a invocamos no sentido do jurista espanhol Carlos de Cabo Martín¹ – e da igualdade de oportunidade. Assim nessas demandas também fica evidente porque a democracia necessita das humanidades, das disciplinas humanas.

Para o professor espanhol Gregorio Peces-Barba (2007) somente com a inclusão de disciplinas relativas à Constituição, aos direitos humanos e direitos fundamentais, à cidadania, em todos os níveis da educação dos jovens, poderemos construir uma Sociedade verdadeiramente democrática. A teoria geral dos Direitos Fundamentais de Peces-Barba (1995), e sua defesa da dignidade humana (2003), certamente que estão entre os principais pilares do discurso que destaca a importância do tema dos Direitos Humanos na Espanha, e consequentemente no mundo contemporâneo. Peces-Barba

1 Solidariedade como fundamental para o entendimento dos direitos econômicos, sociais e culturais, ademais dos direitos difusos, evidentemente que todos direitos humanos (CABO MARTÍN, 2006).

ademais é considerado o fundador do que se passou a chamar *La escuela de derechos humanos de Madrid*. No início do Século XXI, desde o governo de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011), Peces-Barba propõe uma política pública e uma disciplina chamada de *Educación para a Ciudadania e Derechos Humanos* no currículo escolar espanhol, que irá substituir as disciplinas de religião, pois desde a Constituição Espanhola de 6 de dezembro de 1978 se trata de um Estado laico. A polêmica foi grande em um país de uma forte tradição católica e a crítica foi feroz ao histórico professor madrileno das Universidade Complutense e Carlos III, ambas de Madrid, ademais Peces-Barba foi um dos sete relatores da Assembleia Nacional Constituinte (1977-1978) e membro do Partido Socialista e Operário Espanhol. Dita disciplina tem como objetivo que todo cidadão desde a mais tenra idade no ensino fundamental tenha uma disciplina sobre cidadania e direitos humanos e essa educação humanitária e cívica deve seguir em todos os níveis, assim desde a escola até a universidade, seja lá qual curso for (PECES-BARBA, 2007, p. 9-14).

3 Considerações finais

A educação é um Direito Humano no plano internacional, assim como um Direito Fundamental consagrado como uma norma programáticas nas chamadas constituições dirigentes da segunda pós-guerra do século XX. Em pleno século XXI é inconcebível que o ser humano ainda tenha que lutar por melhores condições de algo tão básico como o Direito a ser educado de forma decente e nos valores civilizatórios. Evidentemente que a cultura também é um Direito fundamental. Tanto a educação como a cultura estão no rol das conquistas humanas civilizatórias positivadas em documentos internacionais, como a Declaração Universal de 1948, e em todas as constituições democráticas atuais. A barbárie é o contrário: uma educação vazia de conteúdo e que pode ser baseada em discursos de ódio, em preconceitos diversos e contrária aos direitos humanos.

Para Theodor W. Adorno a educação após a barbárie de Auschwitz deve sempre levar em conta a tragédia. A tragédia do totalitarismo, do nazismo e do fascismo. Um debate sobre a educação sem a inclusão da tragédia de Auschwitz, e sem os valores cívicos e democráticos, é algo sem sentido. Somente uma educação humanista salva a democracia. Importantíssimo ter em consideração o que o professor da Escola de Frankfurt lecionava no sentido de que sem levar em consideração simbolicamente o que aconteceu no emblemático campo de concentração não há uma educação eficaz e satisfatória para a humanidade. Somente com uma educação que ensine os valores das conquistas humanas

civilizatórias é que poderemos melhorar a qualidade humana da Sociedade atual.

Para Martha Nussbaum a educação deve voltar a apostar nas humanidades, já que sem elas cairemos no abismo de uma educação (neoliberal) visando somente o lucro. Dessa forma construiremos uma sociedade vazia de conteúdo, desumanizada e sem rumo, na qual os jovens serão presa fácil para ideologias extremistas que terminam por consagrar falsos heróis e mitos, que certamente são inexistentes em um mundo real; assim a juventude e os adultos não educados civicamente serão alvos fáceis para a manipulação e o engano dos demagogos contrários à democracia e aos direitos humanos. Dessa maneira os facínoras violadores dos direitos humanos de todos chegarão ao poder. A democracia deve ser vigilante, e seu cultivo se dá com uma educação para a cidadania e os direitos humanos. Os direitos humanos devem ser cultivados em sala de aula com disciplinas formadoras e de ciências sociais que formarão cidadãos informados e politizados visando um futuro melhor.

Para Paulo Freire a educação deve ser libertadora. O educador deve ensinar o educando desde uma perspectiva política para que esse seja livre, aprenda a lutar por sua liberdade e assim reivindicar seus Direitos. O oprimido deve se libertar dos seus opressores e construir uma nova sociedade. Reivindicar uma sociedade mais justa, livre e solidária; de acordo com os objetivos fundamentais de nossa Sociedade previstos no art. 3º, I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, tais como, de forma resumida: construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização reduzindo as desigualdades sociais; promover o bem de todos sem preconceitos.

Na mesma perspectiva Gregorio Peces-Barba propõe uma política pública que inclua a disciplina Educação para a Cidadania e Direitos Humanos no currículo escolar, que visa que todo cidadão desde a mais tenra idade no ensino fundamental tenha uma disciplina sobre cidadania e direitos humanos. Desde a escola até o ensino superior. A obra de Peces-Barba preconiza uma educação para a paz a partir da cidadania e dos direitos humanos. Assim, simbolicamente a barbárie de Auschwitz não pode ser esquecida!

Referências

ADORNO, Theodor W. Educação após Auschwitz. *In*: ADORNO, Theodor W. **Educação e Emancipação**. Tradução de Wolfgang Leo Maar. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 119-138.

AGAMBEN, Giorgio. **O que resta de Auschwitz**: o arquivo e a testemunha.

Tradução de Selvino J. Assmann. São Paulo: Boitempo, 2008.

BAUMAN, Zygmunt. **Vidas desperdiçadas**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 7.ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000. Título oriinal: *Il futuro della democrazia*.

CABO MARTÍN, Carlos de. **Teoría constitucional de la solidaridad**. Madrid: Marcial Pons, 2006.

DÍAZ, Elías. Estado de Derecho y Derechos Humanos. Notas por Marcos Leite Garcia. **Revista Novos Estudos Jurídicos**. Itajaí, v. 11, n. 1, p. 9-25, jul./dez. 2006.

FERRAJOLI, Luigi. **Poderes salvajes**: la crisis de la democracia constitucional. 2.ed. Tradução de Perfecto A. Ibáñez. Madrid: Trotta, 2011.

FERRAJOLI, Luigi. **Progettare el futuro**: Per un costituzionalismo globale. Milano: Feltrinelli, 2025.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 16 ed. Paz e Terra, 2001.

FREIRE, Paulo. 17. ed. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FREIRE, Paulo. **Política e educação**. São Paulo: Cortez, 1993.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**: Biopoder, soberania, estado de exceção. Tradução de Renata Santini. São Paulo: n-1 edições, 2018.

NUSSBAUM, Martha C. **Sem fins lucrativos**: Por que a democracia precisa das humanidades. Tradução de Fernando Santos. São Paulo: Martins Fontes, 2017.

PECES-BARBA, Gregorio. **Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos**. Madrid: Espasa Calpe, 2007.

PECES-BARBA, Gregorio. **La dignidade de la persona humana desde la Filosofía del Derecho**. 2. Ed. Madrid: Dykinson, 2003.

PECES-BARBA, Gregorio. **Curso de Derechos Fundamentales**: teoría general. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 1995.

PRIMO, Levi. **É isto um homem?** Tradução de Luigi del Re. Rio de Janeiro: Rocco, 1988. 175 p. Título original: *Se questo è un uomo*.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O futuro começa agora:** da pandemia à utopia. São Paulo: Boitempo, 2021.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. Título original: *Development as freedom.*

TELLES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Orgs.). **O que resta da ditadura.** São Paulo: Boitempo, 2010.

A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E A NECESSIDADE DE DETALHAMENTO DOS EVENTOS NOS HOLERITES MUNICIPAIS

Rômulo Blecha Veiga¹

Armando Henrique Silva Semeão²

1 Introdução

A transparência pública consolidou-se como pilar fundamental da administração pública democrática, especialmente após a promulgação da Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). Este marco legal representou avanço significativo na concretização do princípio constitucional da publicidade, estabelecendo que a transparência constitui a regra e o sigilo a exceção no trato da coisa pública.

No entanto, passados mais de uma década de sua vigência, persiste significativa disparidade entre os municípios brasileiros quanto ao grau de detalhamento adotado na divulgação de informações remuneratórias dos servidores públicos, particularmente no que se refere aos holerites.

A questão não é meramente técnica ou administrativa, mas toca o cerne da relação entre Estado e sociedade em regime democrático. Enquanto alguns municípios limitam-se à publicação de valores brutos e líquidos, atendendo ao que interpretam como mínimo legal exigido, outros adotam postura de transparência ampliada, detalhando todos os eventos que compõem a remuneração, tais como horas extras, adicionais de insalubridade e periculosidade, gratificações, auxílios e demais verbas, anonimizando apenas

-
- 1 Graduado em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (2021), com especialização em Direito Público Aplicado pela Universidade São Judas Tadeu (2023) e Licitações Públicas e Contratos Administrativos pelo Gran Centro Universitário (2024). Atualmente é Procurador Municipal da Prefeitura Municipal de Paulo de Faria. E-mail: romulo.bv@hotmail.com;
 - 2 Especialista em Direito do Trabalho e Direito Eleitoral pela Faculdade Venda Nova do Imigrante (Faveni). Especialista em Economia e em Comunicação e Oratória pela Faculdade Líbano. Pós-graduando em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Pós-graduando em Docência no Ensino Superior pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Graduando em Ciências Políticas pela Universidade de Uberaba (Uniupe) e Graduando em História pela Universidade Estácio de Sá. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). E-mail: armandohssemeao@gmail.com

informações de caráter estritamente pessoal, como consignações bancárias, pensões alimentícias e descontos particulares.

Esta heterogeneidade nas práticas de transparência municipal não constitui mera curiosidade acadêmica, mas gera consequências práticas relevantes e mensuráveis.

Esta desconfiança, alimentada pela opacidade informacional, corrói o ambiente organizacional, prejudica o clima institucional e pode gerar conflitos desnecessários que seriam facilmente evitados com simples transparência dos eventos remuneratórios.

O presente estudo propõe-se a analisar, sob a ótica jurídica e da teoria da gestão pública, a necessidade de detalhamento dos eventos nos holerites municipais como instrumento indispensável de transparência plena, accountability democrática e eficiência administrativa. Para tanto, parte-se de fundamentação teórica sólida sobre o conceito multidimensional de transparência, examina-se o problema concreto e suas consequências práticas, refutam-se as principais objeções apresentadas por gestores e servidores, e propõe-se padrão nacional de transparência que concilie o legítimo interesse público na fiscalização com a proteção de dados pessoais sensíveis dos agentes públicos.

O estudo ainda serve de balizador de boas práticas municipais, a fim de orientar gestores que sentem medo de eventuais repercussões sociais negativas com a exposição dos servidores, trazendo deliberações e elucidações acerca das vantagens da publicação completa e transparente dos holerites.

2 Metodologia

O presente artigo tem como problema central que orienta a investigação o seguinte questionamento: como a ausência de padronização no grau de detalhamento dos holerites municipais publicados nos portais de transparência compromete o exercício efetivo do controle social e a accountability democrática, gerando consequências deletérias tanto no ambiente interno da administração pública quanto na relação entre Estado e sociedade?

O objetivo geral consiste em demonstrar a necessidade jurídica, administrativa e democrática de adoção de padrão nacional de transparência plena em holerites municipais, mediante detalhamento de eventos remuneratórios e anonimização apenas de dados pessoais sensíveis, como instrumento indispensável de accountability, controle social efetivo e

aprimoramento da gestão pública. Este objetivo geral desdobra-se em oito objetivos específicos que estruturam o desenvolvimento da pesquisa.

Os objetivos específicos são: analisar o conceito multidimensional de transparência pública; identificar e caracterizar a disparidade de práticas entre municípios brasileiros quanto ao grau de detalhamento de holerites publicados em portais de transparência; demonstrar as consequências práticas da transparência meramente nominal; examinar situações concretas nas quais a transparência detalhada produz diferenças significativas; analisar o arcabouço jurídico-constitucional que fundamenta a exigência de transparência plena; elaborar proposta de padrão nacional de transparência em holerites municipais.

A pesquisa adota abordagem metodológica plurimetodológica (SILVA, 2015), combinando pesquisa teórica, análise documental e observação empírica, com o objetivo de proporcionar compreensão abrangente e multidimensional do problema da transparência nos holerites municipais. Esta opção metodológica justifica-se pela natureza do objeto de estudo, que não se esgota em análise puramente normativa ou teórica, mas exige consideração das práticas concretas adotadas pelos municípios brasileiros e das percepções dos atores envolvidos, tanto gestores quanto servidores e cidadãos.

Do ponto de vista da pesquisa teórica, o estudo fundamenta-se em revisão bibliográfica sistemática da literatura nacional e internacional sobre transparência pública, accountability e gestão de informações no setor público.

A pesquisa bibliográfica estendeu-se ainda à análise de obras sobre teoria da administração pública, princípios constitucionais da publicidade e eficiência, direito fundamental de acesso à informação, e gestão de recursos humanos no setor público. Esta fundamentação teórica permitiu construir arcabouço conceitual sólido para análise do problema, identificando as dimensões jurídica, administrativa e democrática da transparência em holerites municipais.

A análise documental examina portais de transparência dos municípios brasileiros de diferentes portes e regiões, permitindo identificar empiricamente a disparidade de práticas quanto ao grau de detalhamento adotado na divulgação de holerites. Foram analisados portais de municípios que adotam transparência meramente nominal, publicando apenas valores brutos e líquidos, e de municípios que adotam transparência ampliada, detalhando todos os eventos remuneratórios. Esta análise comparativa permitiu constatar concretamente as diferenças práticas entre os dois modelos e suas implicações para a possibilidade efetiva de controle social.

Componente metodológico fundamental deste estudo, que o diferencia de análises puramente teóricas ou normativas, consiste na incorporação de

conhecimento empírico adquirido por um dos autores durante sua vivência prática na Procuradoria Municipal.

A atuação profissional em assessoramento jurídico à administração pública municipal proporcionou observação privilegiada das dinâmicas concretas relacionadas à transparência de holerites, incluindo questionamentos de servidores sobre diferenças remuneratórias entre pares, demandas de sindicatos por esclarecimentos sobre critérios de pagamento de vantagens, solicitações de cidadãos via Lei de Acesso à Informação, e debates internos sobre o grau de detalhamento adequado para publicação.

Esta vivência prática permitiu identificar problemas que, embora teoricamente previsíveis, manifestam-se de formas específicas e com consequências concretas no cotidiano administrativo. Observou-se, por exemplo, que a ausência de detalhamento gera volume significativo de consultas jurídicas internas de servidores que, ao verificarem diferenças remuneratórias em relação a colegas de mesma carreira, questionam se estão sendo prejudicados ou se seus pares estão recebendo valores indevidos.

Constatou-se que gestores frequentemente não percebem situações de sobrecarga crônica de determinados servidores, manifestada em excesso sistemático de horas extras, até que estas situações sejam questionadas externamente ou resultem em afastamentos médicos.

Verificou-se ainda que a opacidade informacional, longe de proteger a administração de críticas, frequentemente amplifica desconfiças e gera crises de legitimidade que poderiam ser evitadas com transparência adequadamente comunicada.

Além da vivência pessoal do autor, a pesquisa incorporou relatos de servidores públicos de municipalidades regionais, obtidos mediante conversas informais, participação em reuniões intermunicipais de procuradores e assessores jurídicos, e observação de debates em fóruns profissionais.

Estes relatos, embora não constituam dados coletados mediante metodologia formal de entrevistas estruturadas, proporcionaram insights valiosos sobre percepções, receios e expectativas dos diversos atores envolvidos na questão da transparência de holerites.

Permitiu identificar não apenas o que deve ser feito do ponto de vista jurídico e teórico, mas também como pode ser feito do ponto de vista prático, considerando os receios legítimos dos atores envolvidos e propondo soluções que os enderecem adequadamente.

Reconhecem-se limitações importantes desta pesquisa eis que a amostra de portais de transparência analisada não é probabilística, concentrando-se em

municípios paulistas de pequeno porte, o que impede generalização estatística mas permite compreensão aprofundada das dinâmicas envolvidas.

Os dados empíricos foram coletados de forma informal, não mediante protocolo estruturado de entrevistas ou questionários, o que limita a sistematicidade mas permite captar percepções e dinâmicas que dificilmente seriam reveladas por métodos formais.

A ausência de dados quantitativos, como survey com servidores e gestores sobre percepções quanto à transparência, limita a possibilidade de mensuração precisa dos fenômenos identificados.

O recorte temático foca exclusivamente em holerites, excluindo outras dimensões da transparência pública como contratos, licitações e convênios, permitindo aprofundamento necessário, mas impedindo visão panorâmica da transparência municipal.

3 Fundamentação teórica: compreendendo a transparência como fenômeno multidimensional

A transparência pública, embora frequentemente tratada de modo simplista como conceito binário que existe ou não existe, constitui na verdade fenômeno complexo e multidimensional que exige análise sofisticada para sua adequada compreensão e implementação.

Segundo o Professor Frederick Schauer (2011, fl. 1346) a transparência não pode ser adequadamente compreendida ou avaliada sem consideração simultânea de três variáveis fundamentais que a definem: primeiro, o possuidor da informação, isto é, quem detém os dados que devem ser transparentados; segundo, a informação a ser transparentada, ou seja, qual o conteúdo específico, seu grau de detalhamento e sua natureza; terceiro, o destinatário do acesso, vale dizer, quem terá acesso à informação e em que condições.

Aplicando este marco teórico ao contexto dos holerites municipais, temos a administração pública municipal como possuidora da informação, os eventos remuneratórios detalhados como conteúdo informacional, e a coletividade como destinatária legítima do acesso.

Schauer adverte ainda que a transparência possui caráter essencialmente conservador, no sentido de que busca prevenir os piores cenários possíveis, ainda que ao custo de eventualmente impedir as melhores decisões.

Esta característica conservadora manifesta-se no fato de que a transparência prioriza a segurança institucional sobre a inovação arriscada, evitando decisões extremas tanto no sentido negativo quanto positivo.

No caso específico da remuneração pública, a transparência detalhada previne irregularidades, desvios e favorecimentos, ainda que possa expor situações que, embora perfeitamente legítimas e justificadas, possam gerar incompreensão inicial por parte da população não familiarizada com as complexidades da gestão pública.

Complementando esta análise, Karina Furtado Rodrigues (2020) propõe quatro subtipos de transparência que não são mutuamente excludentes, mas podem coexistir em diferentes graus em uma mesma organização pública.

O primeiro subtipo é a transparência plena, caracterizada pelo acesso total à informação sem restrições significativas, permitindo que o destinatário compreenda integralmente os processos, decisões e resultados da administração pública.

O segundo é a transparência nominal, que se caracteriza pela existência formal de mecanismos de transparência, mas com efetividade limitada na prática, criando ilusão de abertura sem substância real.

O terceiro subtipo é a transparência condicionada, na qual o acesso à informação ocorre mediante condições específicas justificadas por razões legítimas.

O quarto e último é a transparência na atribuição e gestão de informações sigilosas, que consiste na transparência sobre como informações sensíveis são gerenciadas, reconhecendo que certas políticas públicas exigem algum grau de sigilo, mas este próprio sigilo deve ser transparente em seus critérios e procedimentos.

Aplicando esta tipologia ao contexto dos holerites municipais, constata-se que a mera publicação de valores brutos e líquidos configura transparência nominal, pois, embora formalmente atenda exigências legais mínimas conforme interpretação restritiva da Lei de Acesso à Informação, não permite efetivo controle social.

O cidadão que acessa o portal de transparência e visualiza apenas que determinado servidor recebeu, por exemplo, R\$ 8.500,00 brutos e R\$ 6.800,00 líquidos, não dispõe de elementos para compreender se esta remuneração está correta, se há pagamentos indevidos, se há diferenças justificadas em relação a colegas de mesma carreira, ou se há situações que merecem atenção do gestor público. Já o detalhamento de eventos, com anonimização apenas de dados pessoais sensíveis, aproxima-se da transparência plena, permitindo compreensão real da composição remuneratória e possibilitando fiscalização efetiva.

Figura 1- Portal da Transparência sem o detalhamento e sem descontos do Município de Riolândia-SP (imagem coletada em 06/01/2026)

Cargo	Unidade	Data Admissão	Data Desligamento	Tipo de Contrato	Previdtos	Descontos	Líquido
motorista							
MOTORISTA	Manutenção Transporte Escolar Ensino Fundar	21/01/2022		Efetivo	1.983,02		1.983,02
MOTORISTA	Manutenção das Estradas Vicinais	17/07/2002		Efetivo	1.983,02		1.983,02
MOTORISTA	Manutenção do Transporte Escolar do Ensino	05/04/2011		Efetivo	1.983,02		1.983,02
MOTORISTA	Manutenção da Atenção Básica de Saúde	04/09/2003		Efetivo	1.983,02		1.983,02
MOTORISTA	Manutenção do Transporte Escolar do Ensino	09/01/2020		Efetivo	1.983,02		1.983,02
MOTORISTA	Manutenção da Atenção Básica de Saúde	10/04/2013		Efetivo	1.983,02		1.983,02
MOTORISTA	Manutenção da Atenção Básica de Saúde	02/07/2001		Efetivo	1.983,02		1.983,02
MOTORISTA	Manutenção dos Serviços Urbanos	02/07/2001		Efetivo	1.983,02		1.983,02
MOTORISTA	Manutenção da Atenção Básica de Saúde	28/02/2005		Efetivo	1.983,02		1.983,02
MOTORISTA	Manutenção da Atenção Básica de Saúde	01/04/1991		Efetivo	1.983,02		1.983,02
MOTORISTA	Manutenção da Atenção Básica de Saúde	17/07/2002		Efetivo	1.983,02		1.983,02
MOTORISTA	Coleta e Disposição dos Resíduos Sólidos Urb	18/01/2012		Efetivo	1.983,02		1.983,02
					86.890,89	0,00	86.890,89

Unidade	Previdtos	Descontos	Líquido	Cargo	Natureza Cargo	Forma de Provedimento Cargo	Matrícula	Data Admissão
FUNDO MUN. DE SAÚDE	3.899,09	491,06	3.408,03	MOTORISTA DA SECRETARIA DE SAÚDE	1 - Efetivo	CONCURSO PÚBLICO	4481	23/02/2001
TRANSPORTE UNIVERSITÁRIO	4.101,56	521,34	3.580,22	MOTORISTA	1 - Efetivo	CONCURSO PÚBLICO	2410	19/07/2001
FUNDO MUN. DE SAÚDE	4.588,03	1.677,15	2.910,88	MOTORISTA	1 - Efetivo	CONCURSO PÚBLICO	2810	06/01/2003
FUNDO MUN. DE SAÚDE	4.546,46	627,79	3.918,67	MOTORISTA	1 - Efetivo	CONCURSO PÚBLICO	4505	15/01/2015
SERV. M. ESTR. RODAGEM	4.029,03	484,86	3.544,17	MOTORISTA	1 - Efetivo	CONCURSO PÚBLICO	4937	06/02/2002
SERV. M. ESTR. RODAGEM	2.612,46	877,89	1.734,57	MOTORISTA	1 - Efetivo	CONCURSO PÚBLICO	2940	08/06/2015
FUNDO MUN. DE SAÚDE	2.172,90	1.048,19	1.124,71	MOTORISTA	1 - Efetivo	CONCURSO PÚBLICO	4646	03/07/2018
SERV. M. ESTR. RODAGEM	3.472,17	345,85	3.126,32	CHEFE DE MOTORISTAS	2 - Comissão	LMSE PROMOVIMENTO	5189	05/01/2005
FUNDO MUN. DE SAÚDE	4.234,16	515,62	3.718,54	MOTORISTA	1 - Efetivo	CONCURSO PÚBLICO	5037	05/12/2002
TRANSPORTE UNIVERSITÁRIO	4.141,37	2.281,34	1.860,03	MOTORISTA	1 - Efetivo	CONCURSO PÚBLICO	3568	09/05/2002
SERV. M. ESTR. RODAGEM	2.612,46	365,74	2.246,72	MOTORISTA	1 - Efetivo	CONCURSO PÚBLICO	5129	05/01/2005
SERV. M. ESTR. RODAGEM	4.113,43	1.486,12	2.627,31	MOTORISTA	1 - Efetivo	CONCURSO PÚBLICO	4506	15/01/2015
	99.891,02	20.257,53	79.633,49					

Servidores Ativos - Mês de Referência: Novembro de 2025				
Detalhe	Referência	Proventos	OUTROS DESCONTOS	Líquido
	Folha Mensal - Novembro	3.136,37	1.788,90	1.347,47
	Fechamento 13º Salário - Novembro	3.637,08	1.158,99	2.478,09
	Folha Mensal - Novembro	378,69	156,68	222,01
	Fechamento 13º Salário - Novembro	5.538,01	1.302,40	4.235,61
	Férias - Novembro	7.410,04	2.228,23	5.181,81
	Folha Mensal - Novembro	7.051,02	3.542,04	3.508,98
	Fechamento 13º Salário - Novembro	3.840,78	397,79	3.442,99
	Folha Mensal - Novembro	8.000,59	3.882,94	4.117,65
	Fechamento 13º Salário - Novembro	7.000,59	1.588,94	5.411,65
	Folha Mensal - Novembro	10.018,63	5.239,66	4.778,97
	Fechamento 13º Salário - Novembro	4.363,51	560,89	3.802,62
	Folha Mensal - Novembro	3.661,41	1.512,10	2.149,31
		199.640,63	70.860,93	128.779,70

Figura 4 - Imagem do detalhamento da Figura 3 (imagem coletada em 06/01/2026)

Referência: Folha Mensal - Novembro de 2025			
Cargo: Motorista Local de Trabalho: Motorista de Educação			
Descrição	Referência	Proventos	OUTROS DESCONTOS
Salário	30.00D	2.629,89	
Horas Extras 50%	43.29H	779,71	
Hora Extra 100%	46.10H	1.103,76	
Adicional Noturno	5.37H	13,43	
Diária de Viagem	1.00	1.050,00	
Adiantamento de Viagem	1.00	1.000,00	
DSR sobre H. E 50%	6.00	194,93	
DSR sobre H. E 100%	6.00	275,94	
DSR sobre Ad. Noturno	6.00	3,36	
Outros Descontos			775,24
PREVIDENCIA - INSS	10.19		509,72
		7.051,02	3.542,04

A diferença gritante entre três municípios de porte similar levanta dúvidas pois “Será a transparência um mito, uma alegoria, algo factível e aplicável ou as três coisas ao mesmo tempo?” (RODRIGUES, 2020).

Esta distinção entre transparência nominal e transparência plena não é meramente acadêmica, mas possui implicações práticas fundamentais. Leite Filho, Cruz, Nascimento e Silva, (2018) analisaram a relação entre qualidade da gestão fiscal e transparência em municípios brasileiros utilizando o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) e o Ranking Nacional de Transparência do Ministério Público Federal.

Os resultados demonstraram relação positiva e estatisticamente significativa entre qualidade da gestão fiscal e transparência municipal, validando empiricamente o argumento teórico de que transparência e boa gestão caminham juntas.

Municípios que adotam transparência plena tendem a apresentar melhor gestão fiscal, menor incidência de irregularidades, maior eficiência no uso de recursos públicos e maior legitimidade institucional perante a população.

Esta correlação não é coincidência, mas decorre de mecanismos causais identificáveis. A transparência plena cria incentivos para que gestores e servidores ajam com maior responsabilidade, sabendo que suas decisões e ações serão escrutinadas pela população.

Cria também mecanismos de controle social que complementam os controles internos e externos formais, permitindo identificação precoce de irregularidades, desperdícios e ineficiências.

Além disso, a transparência educa a população sobre a complexidade da gestão pública, criando cidadãos mais qualificados para participar de audiências públicas, apresentar sugestões de melhoria e exercer fiscalização construtiva, evoluindo a relação entre entidade e cidadão, pois:

[...] essa harmonia relacional deve ultrapassar a barreira de pagar tributos (fiscal) e aguardar os resultados, pois a participação da sociedade no regime democrático visa combater as premissas descritas por Slomski e colaboradores (2009), pois, quanto maior o envolvimento da sociedade nos atos de governança pública, mais se espera uma gestão focada na eficiência, eficácia e efetividade da utilização dos recursos públicos. E somente de posse dessas informações os cidadãos poderão escolher melhor seus representantes (BAIRRAL, M. A. C.; COUTINHO, A. H.; ALVES, F. J. S, 2015)

Tal fato já havia sido explorado por Bentham (1843), no que concerne ao olhar público e universal frente à autoridade:

Nesta ocasião, como em todas as outras, a **grande segurança das seguranças é a publicidade**: — exposição — a mais completa exposição de todo o sistema de procedimento — tudo o que é feito por qualquer pessoa, sendo feito diante dos **olhos do público universal**. Por este meio, a aptidão moral apropriada pode ser maximizada — a aptidão intelectual apropriada pode ser maximizada — a aptidão ativa apropriada pode ser maximizada. **Quanto maior a influência tutelar exercida sobre o juiz pelo olhar público, mais intensa será a atenção dedicada por ele em cada ocasião**, no esforço de obter conhecimento adequado e dar maturidade e correção ao seu julgamento, bem como rapidez ao exercício dado nesta ocasião às suas faculdades ativas. (tradução nossa e grifo nosso)

4 O problema concreto e suas consequências práticas

A Lei de Acesso à Informação, em seu artigo 8º, §1º, inciso III, estabelece que os entes públicos devem divulgar “registros das despesas”. A redação legal, ao utilizar a expressão “despesas” sem indicar expressamente quais dados contábeis se refere deixa margem para que o gestor “escolha” o grau de exposição ao qual pretende impor às informações.

Contudo, em artigo mais recentemente criado o artigo 8º-A, trouxe a necessidade de divulgação por parte das entidades públicas ou privadas constituídas sob forma de serviço social autônomo que sejam destinatárias de contribuições ou de recursos públicos federais:

Art. 8º-A. As entidades com personalidade jurídica de direito privado, constituídas sob a forma de serviço social autônomo, que sejam destinatárias de contribuições ou de recursos públicos federais decorrentes de contrato de gestão deverão divulgar as seguintes informações relativas aos respectivos empregados: (Incluído pela Lei nº 15.141, de 2025)

I - o plano de cargos e salários, **inclusive com a divulgação dos critérios para a evolução na carreira e para a fixação da política salarial;** (Incluído pela Lei nº 15.141, de 2025)

II - o quantitativo total de empregados da entidade, **discriminado por cargo e por faixas salariais**, acompanhado do nome do empregado e do cargo por ele ocupado; (Incluído pela Lei nº 15.141, de 2025)

III - lista, **discriminada por faixas salariais, das parcelas remuneratórias e indenizatórias, ainda que eventuais, incluídos os auxílios, as ajudas de custo, as gratificações, os jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, que os empregados possam receber em virtude de condições específicas;** e (Incluído pela Lei nº 15.141, de 2025)

IV - o quantitativo de funções gratificadas, os critérios para sua ocupação e o rol dos empregados que ocupam cada espécie de função gratificada. (Incluído pela Lei nº 15.141, de 2025) (grifo nosso)

Veja que, neste caso, indica claramente que o legislador pretendeu transparência detalhada, não meramente nominal. No entanto, parece-me contraditório que entidades que recebam verba pública tenham de ter mais detalhamento de suas despesas com pessoal do que a própria instituição repassadora dos valores.

Desta forma é nítido que o olhar do legislador evoluiu em compasso com as boas práticas públicas e resultados de pesquisas práticas a fim de prever o maior grau de transparência possível, portanto não haveria necessidade de alterar a o art. 8 que prevê os deveres das entidades pública, bastando tão apenas a aplicação por si só, em razão da evolução da mentalidade dos gestores, os quais precisam do apoio (quando não um empurrãozinho) rumo a maior transparência pública com seus servidores.

Parte significativa dos municípios, especialmente aqueles de menor porte ou com menor tradição de transparência, interpreta que a publicação de valores brutos e líquidos atende à exigência legal.

Argumentam que o dispositivo exige divulgação da “remuneração” (equivalente a despesa), não necessariamente de cada evento que a compõe. Esta interpretação, embora formalmente defensável do ponto de vista literal, ignora o espírito da lei e os princípios constitucionais que a fundamentam.

Esta disparidade de práticas gera consequências deletérias tanto no ambiente interno da administração quanto na relação entre Estado e sociedade.

Do ponto de vista interno, a ausência de detalhamento cria ambiente de desconfiança entre servidores.

Quando colegas de mesma carreira, mesmo cargo e mesma jornada contratual recebem valores significativamente distintos sem explicação pública, surgem naturalmente suspeitas de irregularidades.

O servidor que recebe apenas seu vencimento-base, ao verificar que colega de mesma situação funcional recebe valor 30% ou 40% superior, tende a presumir irregularidade: horas extras sem efetivo trabalho, adicional de insalubridade sem exposição aos riscos correspondentes, gratificação de função sem exercício efetivo de chefia, ou mesmo favorecimento pessoal por parte da gestão.

Esta desconfiança, alimentada pela opacidade informacional, corrói o ambiente organizacional de múltiplas formas. Prejudica o clima institucional, gerando ressentimentos e conflitos interpessoais que afetam a produtividade e a qualidade dos serviços prestados à população.

Estimula a proliferação de boatos e especulações que, na ausência de informação oficial, preenchem o vácuo informacional com narrativas frequentemente distorcidas e injustas. Pode gerar demandas sindicais baseadas em percepções equivocadas de desigualdade, consumindo tempo e energia da gestão em negociações desnecessárias. E, mais gravemente, pode levar servidores a buscar judicialmente direitos que imaginam estar sendo negados, quando na verdade a diferença remuneratória decorre de situações legítimas que simplesmente não foram adequadamente comunicadas.

Tome-se como exemplo concreto situação comum em municípios de pequeno e médio porte. Três motoristas da saúde, todos efetivos para o mesmo cargo, com mesma jornada contratual de 40 horas semanais e mesmo vencimento-base de R\$ 3.000,00. No portal de transparência que adota apenas publicação de valores brutos e líquidos, observa-se que o motorista A recebeu R\$ 3.000,00 brutos, o motorista B recebeu R\$ 4.500,00 brutos, e o motorista C recebeu R\$ 6.200,00 brutos.

Na ausência de detalhamento, os motoristas A e B tendem a suspeitar que C está recebendo valores indevidos, possivelmente horas extras fraudulentas ou algum tipo de favorecimento. Esta suspeita gera ressentimento, prejudica o relacionamento entre os colegas e leva os motoristas a protocolarem o detalhamento do holerite de seu colega de serviço ou requisitam (indevidamente) horas extras não realizadas para fazer serviços os quais já são pagos (evitados na mentalidade de que se C pode, nós A e B também podemos).

O tempo de esclarecimento é crucial, os munícipes não têm condições factuais de compreenderem a situação da administração pública, eis que não participam da conversação entre servidor e entidade. Quanto mais longa a demora e resposta, mais os próprios servidores atuam contra a administração, em uma espécie de guerra fria.

O número de pacientes não diminui, as urgências não podem esperar e A e B se sentindo prejudicados pelo não favorecimento que acreditam que C teria começam a utilizar “direitos” como armas de guerras, são “abonadas”, “justificadas”, “faltas médicas” e quaisquer artifícios para sobrecarregarem a administração com falta de quadro de servidores, a fim de ver seus desejos realizados.

São fatos dificilmente provados, mas inegáveis àqueles que já participaram de uma entidade pública, porém poderiam ter sido facilmente evitados com a explícita divulgação de valores.

Do ponto de vista externo, a população fica impossibilitada de exercer controle social efetivo quando dispõe apenas de valores brutos e líquidos. O cidadão que acessa o portal de transparência movido por legítimo interesse em fiscalizar o uso de recursos públicos depara-se com informação que, embora formalmente disponível, é materialmente inútil para fins de fiscalização.

Não consegue identificar se há pagamentos indevidos ou excessivos, não compreende por que servidores de mesma carreira recebem valores tão distintos, não pode avaliar se a administração está gerindo adequadamente seus recursos humanos, e fica impedido de auxiliar o gestor público na identificação de problemas que, muitas vezes, não são percebidos internamente.

Os mais afoitos no anseio de realizar o efetivo controle social realizam protocolos na entidade, a fim de obterem a informação que não lhes foi possível compreender, o que sobrecarrega o departamento destinatário da resposta.

Esta impossibilidade de controle social efetivo não é meramente teórica, mas gera consequências concretas e mensuráveis.

Irregularidades que poderiam ser identificadas precocemente pela fiscalização cidadã permanecem ocultas até que sejam descobertas por auditorias formais, quando já causaram prejuízo significativo ao erário.

Ineficiências na gestão de recursos humanos, como excesso crônico de horas extras que poderia ser resolvido mediante contratação de mais servidores ou reorganização de escalas, não são identificadas e corrigidas tempestivamente.

Situações de sobrecarga de trabalho que colocam em risco a saúde de servidores não são visibilizadas, permitindo que evoluam até resultar em afastamentos médicos prolongados ou mesmo incapacidade permanente. E, talvez mais gravemente, a opacidade informacional alimenta desconfiança generalizada da população em relação à administração pública, corroendo a legitimidade institucional e dificultando a governança democrática.

5 Casos práticos: quando a transparência detalhada faz diferença concreta

Para compreender adequadamente a importância prática do detalhamento de eventos nos holerites municipais, é necessário examinar situações concretas nas quais a transparência plena, em contraste com a transparência meramente nominal, produz diferenças significativas tanto para a administração quanto para a sociedade.

Municípios pequenos e médios, especialmente aqueles geograficamente distantes de centros regionais de saúde, enfrentam desafio logístico significativo relacionado ao transporte de pacientes para consultas especializadas, exames de maior complexidade e procedimentos que não podem ser realizados localmente.

Esta realidade, comum em grande parte do território brasileiro, gera demanda constante e muitas vezes imprevisível de transporte sanitário, resultando em acúmulo significativo de horas extras por parte dos motoristas da saúde.

Em cenário sem detalhamento de eventos, a população que acessa o portal de transparência observa que determinados motoristas recebem valores muito superiores ao salário-base de sua categoria, muitas vezes dobrando ou até triplicando o vencimento contratual.

Na ausência de explicação sobre a composição desta remuneração, surgem naturalmente suspeitas de irregularidades ou privilégios indevidos.

Comentários em redes sociais, conversas informais e até mesmo denúncias formais aos órgãos de controle questionam por que motoristas da saúde ganham tanto mais que outros servidores de mesmo nível, sugerindo possível favorecimento político, fraude no controle de ponto, ou mesmo corrupção.

O gestor público, surpreendido por estas acusações, vê-se obrigado a despendar tempo e energia explicando situações que, se houvesse transparência detalhada desde o início, não gerariam qualquer questionamento. Mais importante, ainda, a transparência detalhada permite que a própria população identifique possíveis gargalos operacionais e sugira melhorias à gestão.

Cidadãos atentos podem perceber que determinado motorista acumula sistematicamente 150 ou 200 horas extras mensais, situação que, embora possa ser necessária em momento específico, não deve se perpetuar indefinidamente.

Podem questionar se não seria mais eficiente e econômico contratar mais um motorista, reorganizar as escalas de trabalho, otimizar as rotas de transporte, ou até mesmo terceirizar parte do serviço. Podem ainda alertar para riscos à saúde do servidor que trabalha em excesso, prevenindo afastamentos médicos futuros que custarão caro tanto em termos humanos quanto financeiros.

Considere-se exemplo concreto de município com 5 mil habitantes, distante 180 quilômetros do centro regional de saúde. O município mantém equipe de cinco motoristas para transporte sanitário, mas enfrenta demanda crescente por consultas e exames especializados.

Em determinado período, dois motoristas tiram férias simultaneamente, outro sofre acidente e fica afastado por 30 dias, e há pico sazonal de demanda por tratamentos oncológicos e hemodiálise. Os dois motoristas remanescentes precisam cobrir toda a demanda, resultando em jornadas extenuantes de até 14 horas diárias, incluindo madrugadas para transportes emergenciais.

Sem detalhamento de eventos, a população observa apenas que estes dois motoristas receberam, naquele mês, valores equivalentes a três vezes seu salário-base, gerando indignação e acusações de irregularidade.

Com detalhamento, a situação torna-se transparente: cada motorista trabalhou 200 horas extras naquele mês, sendo 150 ordinárias e 50 noturnas, em situação excepcional e transitória causada pela combinação de férias, afastamento médico e pico de demanda.

A transparência permite que o gestor explique a situação, que a população compreenda a necessidade, e que todos identifiquem que, embora justificada naquele momento específico, a situação não pode se perpetuar, sendo necessário contratar mais motoristas ou reorganizar o serviço.

Apesar das vantagens da transparência municipal, não se pode olvidar que o gestor municipal está ciente de que nem toda informação publicada é utilizada de igual forma por todos, inclusive quando há grupos de oposição que se utilizarão de cada detalhe informacional para deturpar os fatos. Tal preocupação já havia sido analisada em:

Um conceito moderno que segue a mesma linha de Bentham é o mercado de ideias. Esse termo aparece pela primeira vez nos debates sobre a primeira emenda constitucional dos Estados Unidos da América (EUA), a qual estabelecia os direitos de discurso livre. Esse conceito assume que, em uma sociedade em que todo cidadão tem livre acesso à informação, poderia existir uma real competição de ideias, assim como nos mercados econômicos, onde somente as melhores iniciativas ganhariam força. Tanto a ideia de publicidade de Bentham quanto o conceito de mercado de ideias **negligenciam diversos aspectos e dificuldades da troca de informação**

e formação de opinião pública. Nelas se assume, equivocadamente, que todos têm a mesma capacidade de compreender todo tipo de informação e não se considera a existência de grupos ideológicos fechados que não acessam informações que não corroborem seu ponto de vista (RODRIGUES, 2020, grifo nosso)

6 Fundamentos jurídicos e proposta de padrão nacional

A transparência detalhada dos eventos remuneratórios nos holerites municipais não constitui mera opção de política pública deixada à discricionariedade do gestor, mas verdadeira exigência constitucional e legal decorrente do princípio da publicidade, do direito fundamental de acesso à informação, e do regime democrático que pressupõe possibilidade efetiva de controle social sobre os atos do poder público.

Diante deste fundamento, propõe-se padrão nacional de transparência em holerites municipais que concilie o legítimo interesse público na fiscalização com a proteção de dados pessoais sensíveis dos servidores.

Este padrão deve incluir divulgação de dados identificadores não sensíveis como nome completo do servidor, cargo efetivo ou função, matrícula funcional, lotação e carga horária contratual; detalhamento completo de eventos remuneratórios como vencimento-base, horas extras discriminadas por tipo e quantidade, adicionais de insalubridade e periculosidade com percentual e fundamentação, gratificações com especificação de tipo e valor, auxílios, e demais verbas; e descontos obrigatórios não sensíveis como contribuição previdenciária e imposto de renda retido na fonte.

Simultaneamente, deve haver anonimização de descontos de caráter pessoal como consignações bancárias, pensões alimentícias, descontos judiciais e planos de saúde particulares, que devem ser agrupados em categoria genérica “descontos pessoais” sem detalhamento.

A divulgação deve ocorrer em portal de transparência com seção específica para remuneração de servidores, em formato aberto que permita análise e cruzamento de dados, mantendo série histórica disponível. O portal deve incluir ferramenta de busca por nome, cargo, secretaria e período, glossário explicativo de eventos remuneratórios, relatórios gerenciais agregados por secretaria e cargo, e canal de comunicação para esclarecimento de dúvidas.

A forma como se propõe o presente modelo busca-se respeitar (BARBOSA NETO, 2025) as Leis Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação Pública, desenvolvida no âmbito da OEA, que configura-se como instrumento normativo fundamental para direcionar os países da região na construção de seus ordenamentos jurídicos relativos à transparência.

As evoluções entre os modelos e as metas nas quais a proposta padronizada deste artigo busca atingir são as referentes aos modelo mais modernos a Lei Modelo 2.0 (OEA, 2020a), que em comparação a sua versão anterior , Lei Modelo 1.0 (OEA, 2010), sanou insuficiências regulatórias, ajustando-se aos novos marcos tecnológicos, conforme a seguir:

Tabela 1. BARBOSA NETO, 2025, tradução nossa.

Critério	Lei Modelo 1.0 (2010)	Lei Modelo 2.0 (2020)
Escopo e Definições	Definição limitada de “autoridade pública”.	Escopo expandido para incluir partidos políticos, ONGs e entidades que recebem fundos públicos.
Princípios Fundamentais	Máxima divulgação e transparência ativa.	Inclusão dos princípios <i>pro homine</i> e <i>in dubio pro actione</i> para garantir o acesso à informação.
Transparência Ativa	Lista limitada de divulgações obrigatórias.	Categorias expandidas de divulgações obrigatórias (salários de servidores públicos, contratos, publicidade governamental).
Procedimentos de Solicitação	Prazos flexíveis e sem garantia de anonimato do solicitante.	Redução dos tempos de resposta, direito ao anonimato e penalidades por atrasos.
Regime de Exceções	Critérios vagos sem revisão periódica.	Introdução do <i>Teste de Dano</i> e <i>Teste de Interesse Público</i> para restringir o sigilo.
Órgãos de Supervisão	Requisito genérico para órgãos de supervisão.	Estabelecimento de um <i>Órgão de Supervisão Independente</i> com autonomia e poderes supervisórios.
Sanções e Penalidades	Sem penalidades para o não cumprimento.	Sanções administrativas e criminais para funcionários que obstruam o acesso à informação.
Acessibilidade Digital	Sem requisitos específicos para acessibilidade.	Dados abertos obrigatórios e requisitos de acessibilidade para pessoas com deficiência.
Gestão de Registros	Sem diretrizes detalhadas.	Padrões obrigatórios para arquivamento, digitalização e preservação de registros públicos. Agregação de uma lei modelo para gestão de documentos.

7 Conclusão

A transparência pública não constitui mera formalidade legal ou exigência burocrática, mas instrumento essencial de democracia, eficiência e accountability que define a própria natureza da relação entre Estado e sociedade em regime democrático.

No contexto específico dos holerites municipais, a ausência de consenso sobre o grau de detalhamento necessário tem gerado consequências deletérias tanto internas quanto externas à administração pública, prejudicando o clima organizacional, impedindo o controle social efetivo, e corroendo a legitimidade institucional dos governos locais.

A análise teórica fundamentada em Schauer, Rodrigues e Leite Filho demonstra que a transparência detalhada, longe de constituir ameaça à privacidade ou risco à segurança dos servidores, representa ferramenta indispensável de aprimoramento da gestão pública.

A transparência detalhada, acompanhada de comunicação efetiva e educação para a cidadania, fortalece a democracia, aprimora a gestão, legitima a administração pública, e constrói relação de confiança entre Estado e sociedade.

Propõe-se, assim, adoção de padrão nacional de transparência em holerites municipais, com divulgação detalhada de todos os eventos remuneratórios, anonimização apenas de dados pessoais sensíveis. A transparência plena não é ameaça, mas aliada do bom gestor público, e somente por meio dela é possível construir administração verdadeiramente eficiente, democrática e comprometida com o interesse público.

Referências

BAIRRAL, M. A. C.; COUTINHO, A. H.; ALVES, F. J. S. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 643-675, 2015.

BARBOSA NETO, Pedro Alves. The right of access to public information in the Americas: advancements and challenges in the Inter-American Model Law 2.0. *Perspectivas em Ciência da Informação*, v. 30, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981-5344/58266>. Acesso em: 24 jan. 2026.

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

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Brasília, DF:

Presidência da República, 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Segurança 3.902/SP. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, DF, 09 de junho de 2011.

BENTHAM, J. The works of Jeremy Bentham - volume II. Edinburgh: W. Tait, 1843.

LEITE FILHO, Geraldo Alemandro et al. Relação entre a qualidade da gestão fiscal e a transparência dos municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 23, n. 76, p. 337-355, set./dez. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.75408>. ISSN 2236-5710.

MICHENER, Gregory; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. *Information Polity*, v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES [OAS]. Lei Modelo Interamericana sobre acesso à informação pública 2.0. [s.l.]: Departamento de Direito Internacional da Secretaria de Assuntos Jurídicos da OEA, 2020a. Disponível em: https://www.oas.org/en/sla/dil/docs/Publicacao_Lei_Modelo_Interamericana_2_0_Acesso_Informacao_Publica.pdf Acesso em: 12 fev. 2025.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES [OAS]. Lei Modelo Interamericana sobre Gestão Documental. [s.l.]: Departamento de Direito Internacional da Secretaria de Assuntos Jurídicos da Organização dos Estados Americanos, 2020b. Disponível em: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/Acesso_Informacao_Publica_Lei_Modelo_Interamericana_Gestao_Documental.pdf Acesso em: 12 fev. 2025.

» https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/Acesso_Informacao_Publica_Lei_Modelo_Interamericana_Gestao_Documental.pdf

RODRIGUES, Karina Furtado. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. *Cadernos EBAPE. BR*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 237-253, abr./jun. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395173192>. ISSN 1679-3951.

SCHAUER, Frederick. Transparency in Three Dimensions. *University of Illinois Law Review*, v. 2011, n. 4, p. 1339-1358, 2011.

SILVA, Airton Marques da. Metodologia da pesquisa / Airton Marques da Silva. – 2.ed. rev. – Fortaleza, CE: EDUECE, 2015. 108 p. : il; 20,0 x 25,5cm. Inclui referências. ISBN: 978-85-7826-568-7 1. Pesquisa – Metodologia. 2. Ciência – Metodologia. CDD: 001.42; disponível em: https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/432206/2/Livro_Metodologia%20da%20Pesquisa%20%20Comum%20a%20todos%20os%20cursos.pdf. Acesso em: 28 de março de 2025.

INTIMIDAÇÃO SISTEMÁTICA CONTRA MULHERES NO AMBIENTE DE TRABALHO, CAUSAS, EFEITOS E ESTRATÉGIAS DE COMBATE: UMA ANÁLISE NO ÂMBITO PENAL SOBRE O BULLYING EM AMBIENTES DE TRABALHO, A PARTIR DA LEI 13.185/2015

Érika Santos de Andrade¹

Silvio Erasmo Souza da Silva²

1 Introdução

A inserção das mulheres no mercado de trabalho brasileiro ocorreu de forma gradual e enfrentou inúmeras barreiras ao longo da história. Apenas em 1962, as mulheres casadas conquistaram o direito de exercer atividade profissional sem a necessidade de autorização do marido. A consagração da plena igualdade de direitos e deveres entre homens e mulheres só veio a ser formalmente garantida com a Constituição Federal de 1988. À vista disso, percebe-se que, o tema em pesquisa, funda-se na intimidação sistemática contra mulheres no ambiente de trabalho, causas, efeitos e estratégias de combate: uma análise no âmbito penal sobre o bullying em ambientes de trabalho, a partir da Lei 13.185/2015.

Tal conduta foi recentemente tipificada pelo Código Penal Brasileiro, por meio do art. 146-A, que trata do crime de bullying, caracterizado pela violência física ou psicológica, intencional e repetitiva, inclusive no contexto laboral. O objetivo geral deste estudo é identificar as formas de intimidação sistemática praticadas contra mulheres no ambiente de trabalho e analisar suas

1 Acadêmica de Direito da Faculdade Dom Alberto. E-mail: erika.andrade@domalberto.edu.br

2 Docente do Curso de Direito da Faculdade Dom Alberto. Mestre em Direito pelo Programa de Pós Graduação da UNISC Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Bacharel em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Bacharel em Ciências Militares, Defesa Social pela Academia de Polícia Militar da Brigada Militar do Estado Rio Grande do Sul, Especialista em Políticas e Gestão em Segurança Pública pela Universidade de Santa Cruz do Sul, Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Anhaguera-UNIDERP e Especialista em Direito Penal e Direito Processual Penal pela Faculdade Integrada da Grande Fortaleza, Especialista em Gestão Pública pela Faculdade Venda Nova do Imigrante. E-mail: silvio.silva@domalberto.edu.br.com

possíveis implicações penais, à luz da Lei Federal nº 13.185/2015. A pesquisa busca, assim, compreender como tais condutas se manifestam no contexto laboral, bem como avaliar os mecanismos legais disponíveis para proteção das vítimas e prevenção da reincidência.

Dessa forma, para a consecução da pesquisa faz-se necessário o seguinte questionamento: Quais são as formas de identificação da intimidação sistemática praticada contra mulheres no ambiente de trabalho, e quais as suas possíveis implicações penais à luz da Lei Federal nº 13.185/2015?

Neste viés, o presente estudo será estruturado em três seções que se interconectam, sendo que, primeiramente, buscar compreender a evolução histórica da inserção das mulheres no ambiente de trabalho, a segunda descreverá os principais tipos de intimidação sistemática (*bullying*) mais recorrentes contra as mulheres no ambiente de trabalho, a terceira seção verificar as implicações penais acerca da intimidação sistemática sobre as mulheres no ambiente de trabalho, bem como seus reflexos na esfera psicológica, social e profissional.

Ademais, para a resolução do problema central da pesquisa, será adotado o método de abordagem dedutivo, aliado aos métodos de procedimento histórico e monográfico. A investigação será conduzida por meio da técnica de pesquisa bibliográfica, com base em teses doutrinárias, dissertações acadêmicas e artigos científicos que abordam de forma aprofundada a temática em estudo.

2 Evolução histórica da inserção das mulheres no mercado de trabalho no Brasil

Diante do aumento significativo dos casos de intimidação sistemática (*bullying*) contra mulheres no ambiente de trabalho, torna-se imprescindível inserir essa problemática no debate público e acadêmico, sobretudo após a promulgação da Lei Federal nº 13.185/2015, que instituiu o Programa de Combate à Intimidação Sistemática.

No contexto histórico, a mulher foi socialmente condicionada a uma posição de inferioridade em relação ao homem, fundamentada em distinções de ordem biológica. Apesar dos avanços conquistados por meio dos movimentos que promoveram maior inserção feminina na vida social e no mercado de trabalho, ainda persistem desigualdades, como a disparidade salarial, a discriminação e a ausência de proteção adequada às relações de trabalho envolvendo mulheres (Samparo; Siqueira, 2017).

No contexto da primeira onda do feminismo no Brasil, destacou-se o movimento liderado por Elvira Boni, no Rio de Janeiro, denominado União

das Costureiras, Chapeleiras e Classes Anexas. Formado por trabalhadoras operárias, esse grupo reivindicava melhores condições de trabalho para as mulheres, incluindo a redução da jornada para oito horas diárias. Logo em seguida, a chamada segunda onda do feminismo, ocorrida entre as décadas de 1950 e 1990, teve maior intensidade nos anos 1960 e 1970 e foi marcada pela contestação da opressão feminina, até então pouco problematizada. Nesse contexto, surgiram debates sobre a exploração da mulher em razão do sexo e de suas funções reprodutivas, além da diferenciação conceitual entre sexo, entendido como dado biológico, e gênero, compreendido como construção social que define papéis e características atribuídos a homens e mulheres (Ruiz, 2023).

De outro modo, o mesmo autor infere que a terceira onda do feminismo, iniciada na década de 1990, representou uma reconstrução dos movimentos anteriores. Diferentemente da segunda onda, que enfatizava a igualdade entre as mulheres, esse novo momento destacou a importância de reconhecer suas diferenças e de considerar as especificidades de cada grupo feminino (Ruiz, 2023).

Assim sendo, no começo do século XX, o feminismo no Brasil teve várias formas de atuação. A mais importante foi liderada por Bertha Lutz, que lutava principalmente para que as mulheres fossem reconhecidas como cidadãs e tivessem direitos políticos (como o voto). Esse movimento conseguiu bastante força, mas tinha um limite: não questionava a posição de poder dos homens, ou seja, queria incluir as mulheres sem mudar a estrutura da sociedade. Por isso, ficou conhecido como “um feminismo mais bem-comportado”¹, que buscava integração, mas sem grandes rupturas (Pinto, 2003).

A divisão sexual do trabalho, construída a partir das relações sociais de gênero, destinou às mulheres a esfera reprodutiva e aos homens a produtiva, gerando uma relação assimétrica entre os sexos. Esse arranjo sustenta e reproduz desigualdades de papéis e funções, evidenciando relações hierárquicas caracterizadas pela exploração e opressão feminina frente à supremacia masculina (Sousa; Guedes, 2016).

Por conseguinte, as manifestações das trabalhadoras anarquistas no início do século XX trouxeram à tona questões importantes para a luta das mulheres, principalmente ao evidenciar uma relação de dominação masculina, na qual o poder dos homens estava diretamente ligado à exploração das mulheres. Ainda que, diferentemente das sufragistas, que reivindicavam

1 A expressão “feminismo mais bem-comportado” se refere a uma forma de feminismo que busca a igualdade entre homens e mulheres por meios mais moderados, evitando o confronto direto e priorizando o diálogo e a cooperação (Pinto, 2003, sp).

inclusão, as anarquistas identificavam na exclusão feminina uma consequência do poder exercido pelos homens (Pinto, 2003).

Historicamente, o trabalho doméstico sempre foi desempenhado majoritariamente por mulheres e possui papel essencial para a manutenção da vida e da sociedade. Ele abrange desde tarefas cotidianas, como a preparação de alimentos, limpeza da casa, lavagem de roupas e cuidados com os membros da família, até a formação de novas gerações, por meio da gestação, educação e proteção das crianças. Apesar de ser fundamental para a manutenção e a reprodução da sociedade, o trabalho doméstico, atribuído às mulheres, tem recebido pouca valorização social. Isso ocorre porque, ao contrário do trabalho produtivo, sua realização permanece restrita ao âmbito privado, ficando invisível na esfera pública (Bruschini; Rosemberg, 1982).

Assim, nas sociedades capitalistas, a responsabilidade pelos cuidados domésticos e familiares foi atribuída às mulheres, independentemente de idade, ocupação ou classe social. Essa divisão baseou-se na ideia de uma suposta naturalidade feminina para o cuidado, o que inicialmente restringiu a vida das mulheres ao espaço privado e, mais tarde, mesmo com sua inserção social e econômica, manteve desvantagens em relação aos homens (Sousa; Guedes, 2016).

Deste modo, com a Revolução Industrial, no final do século XIX, ocorreu a separação entre trabalho doméstico e trabalho produtivo. Essa divisão consolidou uma organização sexual das funções: aos homens coube o trabalho remunerado na esfera pública, enquanto às mulheres foi atribuído o papel de cuidar das tarefas ligadas à reprodução da força de trabalho, sem qualquer remuneração (Bruschini; Rosemberg, 1982).

Na entrada progressiva das mulheres no mercado de trabalho formal, observou-se uma gradual transformação das mentalidades sociais e nas estruturas laborais, favorecendo, ainda que lentamente, sua inserção em ambientes predominantemente masculinos. Contudo, os primeiros vínculos de trabalho foram marcados por forte discriminação, já que as mulheres eram vistas majoritariamente como uma mão de obra mais barata, contratadas com base em critérios econômicos e não em reconhecimento de suas capacidades profissionais, o que refletia uma lógica de exploração baseada em desigualdade de gênero (Ribeiro; Jesus, 2016).

Os obstáculos enfrentados pelas mulheres no mercado de trabalho estão relacionados às assimetrias de gênero, manifestadas sobretudo no conflito entre carreira profissional e responsabilidades familiares. Isso ocorre porque os avanços femininos no campo laboral não foram acompanhados pela

redistribuição das tarefas de cuidado no âmbito doméstico (Sousa; Guedes, 2016).

Desse modo, a desigualdade pode ser entendida como a ausência de equilíbrio nas relações sociais, revelando-se por meio da desproporção e da inferiorização de determinados grupos. Mesmo no século XXI, após longas e intensas lutas feministas por inserção no mercado de trabalho, as mulheres ainda enfrentam preconceitos e discriminações que evidenciam a persistência de um cenário de exclusão estrutural (Samparo; Siqueira, 2017).

A inserção feminina no mercado de trabalho não significou a eliminação das desigualdades entre os sexos. Pelo contrário, as mulheres passaram a acumular a responsabilidade pela provisão financeira da família junto aos homens, sem deixarem de assumir, quase de forma exclusiva, as tarefas domésticas e de cuidado. Assim, a entrada no espaço público configurou-se como uma revolução incompleta, pois manteve a desigual divisão sexual do trabalho em desfavor das mulheres (Sousa; Guedes, 2016).

As transformações nos padrões de comportamento e nos valores atribuídos ao papel social da mulher, intensificadas pelo movimento feminista e pela maior presença feminina nos espaços públicos, ampliaram a inserção das mulheres no mercado de trabalho. A redução da fecundidade, especialmente em áreas urbanas mais desenvolvidas, aliada ao aumento da escolarização e ao acesso ao ensino superior, favoreceu esse processo. Tais mudanças explicam a manutenção da atividade feminina na década de 1980, mesmo em um contexto marcado por crise econômica, inflação e desemprego (Bruschini, 1994).

Assim se destinou às mulheres as tarefas domésticas, frequentemente invisibilizadas ou socialmente desvalorizadas, enquanto os homens ficaram responsáveis pela produção material, atividade reconhecida como prestigiosa e capaz de garantir poder social. Por esta razão, a articulação entre produção e reprodução expressa-se na relação entre trabalho remunerado e não remunerado, marcada por desigualdades de gênero. Historicamente, atribuiu-se aos homens a esfera produtiva e remunerada, enquanto às mulheres coube a reprodução e o trabalho doméstico não pago, reforçando a dicotomia entre o público e o privado (Sousa; Guedes, 2016).

A noção da mulher como força de trabalho secundária ainda persiste socialmente, embora os dados mostrem que essa ideia não corresponde mais à realidade. Essa concepção, contudo, permanece como um dos elementos que sustentam e reproduzem as hierarquias de gênero, bem como os padrões de discriminação e subordinação feminina no mercado de trabalho (Andrade, 2023).

Nesse mesmo sentido, a oposição tradicional entre masculino e feminino vem sendo questionada com a inserção crescente das mulheres em funções antes consideradas masculinas e com a presença de homens em espaços tidos como femininos. No entanto, essa mudança não altera a lógica estrutural da divisão sexual do trabalho, já que persiste a hierarquização que atribui maior valor ao trabalho masculino em relação ao feminino (Sousa; Guedes, 2016).

Diante do exposto, tornam-se evidentes as mudanças significativas para inclusão das mulheres no mercado de trabalho. Contudo, observa-se que, mesmo na atualidade, elas continuam enfrentando inúmeros desafios no ambiente laboral, especialmente relacionadas a desigualdades de gênero, que representam o abuso sofrido pelas mulheres. Assim sendo, no tópico subsequente, será discutido os principais tipos de intimidação sistemática (*bullying*) mais recorrentes contra as mulheres no ambiente de trabalho.

3 Formas de assédio moral no ambiente de trabalho contra mulheres

O bullying no ambiente de trabalho constitui uma forma de violência psicológica que afeta diretamente a saúde e o desempenho das pessoas, refletindo desigualdades históricas e sociais presentes no mercado de trabalho. Compreender as principais formas de intimidação sistemática é fundamental para identificar comportamentos abusivos nas empresas e prevenir situações de desrespeito, protegendo os direitos e a dignidade das pessoas. Nesse contexto, a caracterização do assédio moral no ambiente de trabalho depende de sua tipificação, que pode ocorrer em diferentes formas conforme a posição dos envolvidos.

Todos os indivíduos, incluindo as mulheres, possuem o direito de serem tratados com igualdade e dignidade, especialmente no ambiente de trabalho. No entanto, a discriminação de gênero ainda persiste, limitando a liberdade laboral e o direito feminino de buscar a realização pessoal. Historicamente, esses direitos foram restringidos pela lógica patriarcal, sustentada na ideia de superioridade masculina (Samparo; Siqueira, 2017).

Entre as modalidades identificadas estão: o assédio vertical descendente, o vertical ascendente, o horizontal, o coletivo e o externo. O assédio moral vertical descendente ocorre quando o empregador ou superior hierárquico pratica condutas abusivas contra subordinados, seja por determinação da própria empresa, como estratégia de gestão, seja por motivações pessoais do agressor. Já no vertical ascendente caracteriza-se por partir de subordinados

contra o superior hierárquico, geralmente com o objetivo de desestabilizá-lo ou afastá-lo do cargo. Esse tipo de prática costuma ocorrer quando o chefe é recém-chegado à empresa, mais jovem que a equipe ou apresenta um estilo de liderança menos impositivo, podendo ser visto como ameaça ao status já consolidado dos funcionários (Ferraz, 2021).

No contexto do assédio moral no ambiente de trabalho, figuram como sujeitos o agressor e a vítima. O agressor pode ser o empregador, um superior hierárquico, colegas de mesmo nível ou até subordinados, em casos de assédio ascendente. Em geral, o assediador adota condutas agressivas, responsabilizando a vítima pelo conflito e intensificando a situação de violência psicológica (Rodrigues; Benevides; 2016).

O horizontal ocorre entre colegas que ocupam o mesmo nível hierárquico e, em geral, decorre de conflitos pessoais ou de disputas profissionais. Pode manifestar-se tanto de forma individual quanto coletiva, resultando em um ambiente de animosidade entre os trabalhadores. No coletivo, ocorre quando vários indivíduos se unem para assediar uma vítima, independentemente de essa ação resultar de um acordo intencional ou de circunstâncias ocasionais, sendo caracterizado pela atuação conjunta contra o alvo (Ferraz, 2021).

A intimidação sistemática pode ser classificada em duas formas principais: a direta, caracterizada por agressões físicas e humilhações que atingem a vítima de maneira imediata, como empurrões, socos e chutes; e a indireta, manifestada por meio de violência psicológica, que provoca o isolamento da vítima através de práticas como calúnias, difamações, injúrias e outras condutas de intimidação (Lazari; Junior, 2018).

O assédio pode manifestar-se de forma isolada ou combinada, distinguindo-se o assédio moral, que tem por finalidade humilhar, excluir ou fragilizar o trabalhador, do assédio sexual, caracterizado pela busca de satisfação sexual no âmbito da relação de trabalho. Em determinadas situações, o agressor utiliza ambas as práticas como instrumento de dominação sobre a vítima. Ademais, quando a investida sexual não é correspondida, a frustração do assediador pode desencadear condutas de assédio moral (Ferraz, 2021).

O assédio é uma prática proibida pelo ordenamento jurídico, uma vez que compromete a saúde, a intimidade e a dignidade. Seus efeitos ultrapassam o âmbito individual, alcançando a família, a vida social e a própria empresa, que sofre prejuízos relacionados à produtividade, ao adoecimento psíquico e à sua imagem institucional (Dal Ri, 2015).

Durante anos, as mulheres tiveram sua liberdade de escolha profissional restringida, sendo impedidas de exercer suas atividades de forma plena e respeitosa. Essa limitação representou uma violação ao seu livre-arbítrio e

ao direito de buscar realização e felicidade no trabalho, onde deveriam ter assegurado o direito de escolha (Samparo; Siqueira, 2017).

O assédio moral ainda é pouco compreendido e discutido, tanto nas empresas quanto na sociedade brasileira, sendo muitas vezes naturalizado pelas próprias vítimas. Esse comportamento reflete o desconhecimento organizacional sobre o impacto cultural do uso de processos disciplinares, que pode reproduzir práticas abusivas. Ambientes voltados exclusivamente à produtividade e à submissão dos trabalhadores intensificam sentimentos de insegurança e desigualdade, enquanto agressores utilizam tais práticas como forma de exercer poder e assegurar sua permanência dentro da organização (Antunes; Carlotto; Strey, 2012).

Dessa forma, qualquer trabalhador pode ser vítima de assédio moral, independentemente de seu perfil, podendo atingir tanto empregados considerados mais frágeis ou menos produtivos quanto os mais competentes. Portanto, não existe uma definição única de quem será o assediado, pois isso depende das circunstâncias e da dinâmica organizacional (Rodrigues; Benevides, 2016).

No assédio moral, o agressor busca dominar psicologicamente a vítima, levando-a a acreditar que é responsável pelos atos de violência sofridos. Dessa forma, o trabalhador passa a duvidar de sua própria competência e valor, internalizando a culpa e, inconscientemente, tornando-se cúmplice do assediador. O assédio nas empresas é um fenômeno grave, intensificado pelas dinâmicas de poder internas e pela competitividade extrema do mercado de trabalho contemporâneo, que muitas vezes transforma colegas em adversários (Soares; Duarte, 2014).

A violência decorrente do assédio moral ameaça o emprego da vítima, sentindo-se constrangida a se demitir, ou termina por pedir afastamento para tratamento de saúde. Ademais, o assédio degrada e torna hostil o ambiente de trabalho, pois aqueles que não estão sofrendo o assédio terminam sendo cúmplices do agressor, por medo de também virem a sofrer retaliações e serem demitidos (Soares; Duarte, 2014).

O processo de vivenciar o assédio não deve ser analisado de forma isolada, mas sim em conexão com as relações de poder presentes tanto nos ambientes de trabalho quanto na sociedade. As mulheres envolvidas expressam o desejo de romper o silêncio e tornar visível sua experiência, na expectativa de que suas histórias alertem outras pessoas sobre a violência sofrida, permitindo que reconheçam situações abusivas antes que se tornem problemas mais graves, e não apenas formas de autoritarismo no contexto laboral (Antunes; Carlotto; Strey, 2012).

No Brasil, a expressão “assédio moral” consolidou-se para designar situações de violência psicológica extrema no ambiente de trabalho. Esse tipo de assédio caracteriza-se por práticas intencionais, sistemáticas e prolongadas, marcadas por hostilidade e pela repetição de condutas destinadas a prejudicar, anular ou excluir determinados trabalhadores (Soboll, 2008).

A Lei nº 13.185, de 2015, instituiu o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (bullying), com vigência a partir de dezembro de 2016. Embora tenha sido criada com foco na proteção contra práticas de assédio no ambiente escolar, sua definição de condutas classificadas como intimidação sistemática pode contribuir para o campo jurídico na conceituação do assédio moral em outros contextos (Rodrigues; Benevides, 2016).

A legislação do Rio Grande do Sul adota uma concepção mais abrangente de bullying, definindo-o como qualquer ato de violência física ou psicológica, intencional e repetitivo, praticado entre pares, sem motivo aparente, por um ou mais indivíduos contra outra pessoa. Essa prática busca intimidar, humilhar, isolar ou agredir a vítima, resultando em danos físicos e/ou emocionais, sempre em um contexto de desequilíbrio de poder entre as partes (Lazari; Junior, 2018).

O conflito nas empresas pode se agravar pela falta de preparo ou pela indiferença de seus dirigentes, ou ainda pelo interesse em utilizar situações de pressão como estratégia para aumentar a produtividade. Nesse contexto, práticas de assédio moral vertical descendente se manifestam por meio de exigências de metas inatingíveis, cobranças excessivas e humilhações reiteradas, que visam excluir o trabalhador. Além disso, o assédio pode ser horizontal, quando grupos hostilizam colegas por diferenças de sexo, raça ou religião. Em ambientes masculinos, por exemplo, mulheres frequentemente enfrentam piadas, gestos ofensivos e a desvalorização de seu trabalho (Ferreira; Garcia, 2014).

Segundo Soboll (2008), para que uma conduta seja caracterizada como assédio moral, é necessário observar alguns elementos essenciais. Destacam-se: a habitualidade, ou seja, a repetição de comportamentos hostis ao longo do tempo, não sendo atos isolados suficientes; os ataques psicológicos, que podem se manifestar por ações ou omissões capazes de causar humilhação e sofrimento; a intenção de prejudicar, anular ou excluir a vítima de suas funções ou do ambiente de trabalho; e a pessoalidade, pois o assédio é direcionado a uma pessoa específica, ainda que possa atingir mais de um indivíduo em situações semelhantes.

Diante do exposto, foram identificadas as modalidades mais comuns de assédio no ambiente laboral. No tópico subsequente, serão analisadas as

implicações penais da intimidação sistemática contra as mulheres no trabalho, bem como seus reflexos nas esferas psicológica, social e profissional.

4 Implicações penais da intimidação sistemática sobre às mulheres no ambiente de trabalho

A intimidação sistemática contra mulheres no ambiente de trabalho é um fenômeno que reflete traços históricos e socioculturais profundamente enraizados na sociedade, cujos impactos permanecem evidentes na atualidade. Seus reflexos manifestam-se nas esferas psicológica, social e profissional, comprometendo não apenas a saúde mental das vítimas, mas também suas relações interpessoais e seu desempenho laboral.

Essa prática, expressa em condutas repetitivas de assédio moral, discriminação ou coerção, transcende o campo ético e alcança o jurídico, sobretudo quando viola a integridade psicológica e emocional da mulher. Além das implicações penais, a violência simbólica e psicológica perpetua desigualdades de gênero e contribui para a manutenção de ambientes de trabalho hostis e excludentes (Oliveira, 2022).

Conforme o Código Penal à sua disposição do Art. 146-A¹, o bullying é caracterizado como uma forma de intimidação sistemática, praticada individualmente ou em grupo, contra uma ou mais pessoas, de maneira intencional, contínua e sem motivo aparente. As principais práticas ocorrem por meio de diversos tipos de violência física, psicológica, moral, sexual, verbal, social, material ou até virtual, com o objetivo de humilhar, constranger ou discriminar a vítima (Purificação; Cerqueira, 2025).

O Código Penal trata de um crime que protege a liberdade individual, tendo como núcleo do tipo penal o ato de intimidar, distinto de ameaçar. A conduta pode ocorrer por meio de agressões verbais, físicas ou sexuais, mas seu objetivo principal é restringir a autonomia da vítima, gerando medo e dificultando sua plena sociabilidade (Souza; Freitas, 2024).

Estudos realizados através de pesquisa de campo² apontam que 93,8% das mulheres consideram comum a ocorrência de assédio moral no ambiente

1 O art. 146-A do Código Penal tipifica o crime de intimidação sistemática (bullying), definido como a conduta de intimidar sistematicamente, individualmente ou em grupo, mediante violência física ou psicológica, uma ou mais pessoas, de modo intencional e repetitivo, sem motivação evidente, por meio de atos de intimidação, humilhação, discriminação ou outras ações de natureza verbal, moral, sexual, social, psicológica, física, material ou virtual.

2 Segundo os autores, os dados foram coletados em dois momentos, primeiro com a aplicação de questionários em formato online e presencial. A escolha do método eletrônico como uma das formas de aplicação dos questionários, justifica-se pelo tamanho da amostra requerida e também

de trabalho, relacionando-o à visão social da mulher como fraca e dependente, o que favorece práticas discriminatórias. Essa percepção está enraizada em construções históricas de gênero que influenciam a forma como a mulher é tratada nas organizações. Verifica-se ainda que 70,6% das agressões são praticadas por superiores hierárquicos e 48,3% por colegas de trabalho, sendo mais frequentes quando os agressores ocupam cargos de chefia e são homens (Morandi; Tosta; Nunes; 2018).

Na análise de casos de intimidação ou assédio, é fundamental considerar a gravidade das condutas praticadas, a intensidade dos danos causados às vítimas e os reflexos sobre sua saúde mental e emocional. Também deve ser avaliada a recorrência das agressões e o grau de culpabilidade dos agentes envolvidos, incluindo não apenas os autores diretos, mas também aqueles que, por omissão ou conivência, contribuem para a manutenção de comportamentos abusivos no ambiente de trabalho. Assim, é necessário que a resposta aos casos de assédio moral não se limite à aplicação de penalidades aos responsáveis, mas também contemple medidas voltadas à reparação dos danos sofridos pelas vítimas, à prevenção de novas ocorrências e ao fortalecimento dos mecanismos de proteção e apoio às pessoas afetadas (Junior; Filho, 2024).

Existe uma profunda crítica à construção social da feminilidade, segundo a qual a mulher, desde cedo, é condicionada a renunciar à própria autonomia para se conformar a um papel de subordinação e agradabilidade. A existência da mulher como um objeto do olhar masculino, impedindo de se afirmar como sujeito pleno. Essa dinâmica acaba gerando um ciclo de opressão: quanto menos se estimula a mulher a explorar o mundo com liberdade e iniciativa, menos recursos ela desenvolve para agir autonomamente. Sendo assim, um sistema que não apenas nega a liberdade da mulher, mas que a treina para interiorizar essa negação como parte de sua identidade (Beauvoir, 1970).

A ausência de incentivo ao desenvolvimento intelectual e à iniciativa pessoal impede que a mulher manifeste as mesmas potencialidades normalmente atribuídas ao homem, não por uma limitação intrínseca, mas por uma limitação cultural e educacional imposta desde a infância. A importância de políticas educacionais e sociais voltadas à equidade de gênero, que busquem desconstruir os estereótipos que associam mulheres à passividade e homens à ação, permitindo que ambos os sexos desenvolvam plenamente sua subjetividade e liberdade existencial (Beauvoir, 1970).

pela facilidade de acesso ao público-alvo da amostra, já que o questionário foi disponibilizado em vários grupos de mulheres nas redes sociais e também por e-mail (Morandi; Tosta; Nunes; 2018).

Essa desigualdade estrutural, refletida em preconceitos e estereótipos arraigados, exige não apenas transformações culturais, mas também a implementação de políticas públicas eficazes. Nesse contexto, a Lei nº 13.185/2015 institui o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (bullying), estabelecendo medidas voltadas à prevenção, conscientização e enfrentamento desse tipo de violência. Entre seus principais objetivos, destacam-se a capacitação de profissionais para lidar com situações de bullying, o desenvolvimento de campanhas educativas e a promoção de valores como empatia, cidadania e respeito mútuo, fundamentais para a construção de um ambiente social mais seguro, inclusivo e acolhedor (Zafani *et al.*, 2025).

Nesse contexto, observa-se que as medidas implementadas para o combate ao bullying são, em geral, pontuais e pouco estruturadas. Ainda, a adoção de estratégias paliativas em detrimento de políticas abrangentes que levem em consideração a complexidade e a persistência do fenômeno. Ademais, a delegação das ações de prevenção a equipes multiprofissionais, em muitos casos, revela a percepção de que o enfrentamento do bullying não é tratado como componente essencial do processo educativo cotidiano (Zafani *et al.*, 2025).

Embora existam dispositivos legais, como a Constituição Federal de 1988, que asseguram a igualdade de gênero no mercado de trabalho, a plena efetividade desses direitos depende de uma mudança cultural mais profunda. A eliminação das desigualdades só será possível quando houver conscientização social sobre a equidade entre homens e mulheres, acompanhada do rompimento com preconceitos enraizados que ainda marginalizam a atuação feminina nas relações laborais (Ribeiro; Jesus, 2016).

De acordo com as análises realizadas, e dados obtidos em estudo sobre assédio moral no ambiente de trabalho, Morandi, Tosta e Nunes (2018) destacam que muitas das violências enfrentadas por mulheres no ambiente de trabalho estão relacionadas à sua condição de gênero. Tal situação reflete uma construção histórica que posiciona a mulher como inferior, frágil e submissa, perpetuando relações de desigualdade entre homens e mulheres. Essa estrutura patriarcal e machista ainda se manifesta nas esferas familiares, sociais e laborais, exigindo das mulheres constante resistência frente a uma ordem hegemônica consolidada ao longo do tempo.

Contudo, a violência não deve ser compreendida como uma característica inata do ser humano, mas sim como um fenômeno de natureza complexa, condicionado por fatores históricos, sociais e culturais. Não há uma única causa que explique sua ocorrência, pois ela resulta da interação de múltiplas variáveis. Além disso, a percepção do que configura um ato violento

pode variar de acordo com o contexto cultural, já que comportamentos considerados agressivos em determinada sociedade podem ser naturalizados ou até mesmo valorizados em outras (Costa, 2021).

Conforme (Pinto, 2025) temos alguns tipos de assédio no âmbito laboral, que é caracterizado como assédio moral vertical descendente, assédio moral vertical ascendente e assédio moral horizontal, assédio moral misto. O assédio moral configura-se como uma forma de violência estruturada dentro de modelos organizacionais orientados pela lógica capitalista de maximização do lucro. Sua prática revela relações de poder, intolerância e exclusão, sendo potencializada por estruturas hierárquicas e discriminatórias. Além disso, quando dirigido às mulheres, assumindo um sistema patriarcal, por estar entrelaçado a desigualdades históricas de gênero que ainda persistem no ambiente de trabalho (Costa, 2021).

O assédio no ambiente de trabalho pode acarretar consequências extremamente prejudiciais à saúde mental e emocional da vítima, como quadros severos de depressão e, em casos mais graves, tentativas de suicídio. Além do impacto individual, esse tipo de violência afeta também a produtividade do trabalhador e compromete o clima organizacional como um todo, gerando prejuízos tanto humanos quanto econômicos à instituição (Kaled, 2019).

No Brasil, ainda são raros os casos de empresas públicas e privadas que oferecem acompanhamento psicológico a empregados vítimas de assédio moral. Em geral, o tratamento psicológico é previsto apenas em ações judiciais de indenização, cabendo à empresa o custeio do atendimento especializado. Diante disso, destaca-se a importância de incentivar políticas que garantam apoio terapêutico aos trabalhadores, sobretudo por meio de sindicatos, considerando que grande parte da população não dispõe de recursos para arcar com esse tipo de serviço (Reckziegel; Porto; Reckziegel, 2025).

À vista disso, o enfrentamento ao assédio no ambiente de trabalho exige a adoção de medidas judiciais e institucionais tanto de caráter preventivo quanto repressivo. É fundamental não apenas coibir a conduta abusiva do agressor, mas também assegurar à vítima mecanismos eficazes de proteção e defesa. Para tanto, é necessário promover um ambiente organizacional que estimule a denúncia segura e forneça suporte jurídico e psicológico, a fim de interromper os episódios de violência e impedir sua reincidência (Kaled, 2019).

5 Considerações finais

A presente pesquisa teve como objetivo central analisar a intimidação sistemática contra mulheres no ambiente de trabalho, abordando suas causas, efeitos e estratégias de combate, com base na Lei nº 13.185/2015. Partindo do entendimento de que tais condutas, historicamente naturalizadas em uma sociedade marcada pelo machismo estrutural, configuram manifestações de assédio, buscou-se também verificar a tipificação dessas condutas no Código Penal, visando à proteção integral das vítimas desse tipo de *bullying*.

Para atingir o objetivo proposto na pesquisa, na primeira seção, buscou-se compreender a evolução histórica da inserção das mulheres no mercado de trabalho, contextualizando com os movimentos feministas e suas ondas no Brasil, que fez com que as mulheres fossem em busca de conquistar seus direitos, como o voto. Nesse sentido, o presente estudo revelou que, nos dias atuais, a mulher ainda tem sua posição social condicionada à inferioridade, baseada em distinções biológicas, a persistência de desigualdades como disparidade salarial e discriminação laboral. Apesar da crescente participação feminina no mercado formal, os desafios permanecem evidentes, exigindo atenção contínua para combater práticas da intimidação sistemática.

Na segunda seção, expõe-se os principais tipos de intimidação sistemática (*bullying*) mais recorrentes contra as mulheres no ambiente de trabalho. Dessa forma, identificaram-se diferentes tipos de assédio: o assédio vertical descendente, praticado pelo superior em relação ao subordinado; o assédio vertical ascendente, que ocorre quando o subordinado dirige condutas ao superior; o assédio horizontal, caracterizado entre colegas do mesmo nível hierárquico; e o assédio coletivo, quando a ação é realizada de forma conjunta contra a vítima.

Embora haja avanços legais e maior consciência acerca da gravidade do assédio moral, sua persistência e naturalização indicam a necessidade de ações contínuas e integradas. Ressalta-se, portanto, a importância de políticas efetivas de prevenção e combate, aliadas a mudanças culturais que promovam ambientes laborais justos e respeitosos, garantindo o pleno exercício dos direitos e a valorização das mulheres no mercado de trabalho.

Em seguida, na terceira seção, verificou-se as implicações penais da intimidação sistemática sobre as mulheres no ambiente de trabalho, revelando uma problemática multifacetada, intrinsecamente ligada às desigualdades de gênero históricas e socioculturais. As implicações penais desse fenômeno evidenciam que o assédio moral ultrapassa o âmbito da ética, configurando crime, o qual atenta contra a integridade psicológica e emocional das vítimas.

Observou-se ainda que, mesmo nos dias atuais, as mulheres continuam enfrentando inúmeros desafios no ambiente de trabalho, como violência psicológica, comentários depreciativos, abusos verbais, atribuição de apelidos pejorativos e outras formas de assédio moral.

Embora existam leis específicas que buscam coibir esse tipo de violência, a efetividade dessas normas depende de uma transformação cultural profunda, da implementação de políticas públicas amplas e do fortalecimento de mecanismos de proteção e apoio às mulheres. Dessa forma, torna-se imprescindível unir esforços jurídicos, institucionais e educacionais para prevenir, punir e reparar os danos causados, garantindo ambientes de trabalho seguros, inclusivos e respeitosos para todas as mulheres.

Com efeito, ao final da presente pesquisa, depreende-se que os objetivos foram plenamente alcançados e permitiram desenvolver a resposta para o problema da presente pesquisa: Quais são as formas de identificação da intimidação sistemática praticada contra mulheres no ambiente de trabalho, e quais as suas possíveis implicações penais à luz da Lei Federal nº 13.185/2015? A resposta encontrada ao problema em comento foi a de que, a identificação da intimidação sistemática contra mulheres no ambiente de trabalho requer a observação de comportamentos repetitivos, deliberados e que visam desestabilizar, humilhar ou isolar a vítima, manifestando-se por meio de condutas verbais, físicas ou psicológicas.

No que se refere à Lei Federal nº 13.185/2015, esta instituiu o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (bullying), definindo juridicamente o fenômeno e estabelecendo medidas de prevenção, orientação e enfrentamento dessa prática no ambiente escolar e em outros espaços de convivência. Posteriormente, com a inclusão do art. 146-A no Código Penal, passou-se a prever expressamente a responsabilização penal para condutas relacionadas à intimidação sistemática. Ressalte-se que tais comportamentos, podem configurar outros tipos penais, como ameaça, constrangimento ilegal, injúria, difamação ou calúnia, a depender da natureza e da extensão do dano causado à vítima.

Portanto, conclui-se ainda que as práticas de intimidação sistemática são frequentes em ambientes de trabalho especialmente contra as mulheres, em razão das desigualdades estruturais de gênero historicamente enraizadas na sociedade. Torna-se evidente a necessidade de intensificar as ações preventivas e os cuidados direcionados às vítimas, garantindo proteção efetiva e o progresso de ambientes laborais mais justos e respeitosos.

Referências

ANTUNES, Bruna Meurer; CARLOTTO, Mary Sandra; STREY, Marlene Neves. **Mulher e Trabalho:** visibilizando o tecido e a trama que engendram o assédio moral. *Psicologia em Revista (Online)*, 2012.

BEAUVOIR, Simone de. **O segundo sexo**. Tradução: Sérgio Milliet. 3ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2016. 2. vol.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. **Código Penal**. Brasília, Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. DF: Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.185, de 6 de novembro de 2015. **Institui o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (Bullying)**. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13185.htm. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRUSCHINI, Maria Cristina A.; ROSEMBERG, Fúlvia. **A mulher e o trabalho. Trabalhadoras do Brasil**. São Paulo: Brasiliense; Fundação Carlos Chagas, 1982.

BRUSCHINI, Cristina. **O Trabalho da Mulher Brasileira nas Décadas Recentes**. *Revista Estudos Feministas*, [S. l.], p. 179, 1994. DOI: 10.1590/%x. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/16102>. Acesso em: 24 ago. 2025.

COSTA, Janya Aparecida de Paula. **VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES: O ASSÉDIO SEXUAL NO AMBIENTE DE TRABALHO DE UMA EMPRESA PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS**. Belo Horizonte. 2021. Disponível em: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/17769>. Acesso em: 22 jun. 2025.

DAL RI, José Carlos. **Assédio moral nas relações de trabalho**. Cadernos da Escola Judicial do TRT4, [S. l.], v. 6, n. 9, 2025. DOI: 10.70940/cej.2015.607. Disponível em: <https://periodicos.trt4.jus.br/cadernos/article/view/607>. Acesso em: 10 set. 2025.

DE LIMA FERRAZ, Queren Almeida Pires. **Assédio Moral no Ambiente de Trabalho:** Diagnóstico, Meios de Resolução e Prevenção. 2021. Dissertação de Mestrado. Universidade Portucalense (Portugal).

FERREIRA, Kátia Gontijo; GARCIA, Fernando Coutinho. **Assédio moral, organizações e justiça: análise de julgados sobre assédio moral no Tribunal Superior do Trabalho. Revista Brasileira de Administração Científica**, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 248–268, 2014. DOI: 10.6008/SPC2179-684X.2014.001.0015. Disponível em: <https://sustenere.inf.br/index.php/rbadm/article/view/SPC2179-684X.2014.001.0015>. Acesso em: 15 set. 2025.

KALED, Gabriela Schellenberg Pedro Bom. **ASSÉDIO MORAL NAS RELAÇÕES DE TRABALHO**. Percurso - ANAIS DO VIII CONBRADEC. vol.02, n°.29, Curitiba, 2019. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/percurso/article/view/3501/371371930>. Acesso em: 22 jun. 2025

LAZARI, R. J. N.; **Legislações de combate à intimidação sistemática. Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Franca**, 2018. DOI: 10.21207/1983.4225.456. Disponível em: <https://revista.direitofranca.br/index.php/refdf/article/view/456/pdf>. Acesso em: 14 set. 2025.

LOURENÇO EMMERICH DE SOUZA, T.; GILABERTE FREITAS, B. **A criminalização do bullying e cyberbullying: uma análise do artigo 146-A do Código Penal**. Boletim IBCCRIM, São Paulo, v. 32, n. 376, p. 8–11, 2024. DOI: 10.5281/zenodo.10685232. Disponível em: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/1011. Acesso em: 8 out. 2025.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Assédio Moral no Emprego - 6ª Ed - 2025**. 6. ed. Cotia: Foco, 2025. *E-book*. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 22 jun. 2025.

MORANDI, T. B.; TOSTA, K. C. B. T.; NUNES, T. S. **ASSÉDIO MORAL NO AMBIENTE LABORAL: O CONTEXTO DOS ABUSOS PSICOLÓGICOS CONTRA AS MULHERES. Revista Ciências Sociais em Perspectiva**, [S. l.], v. 17, n. 32, p. 186 a 212, 2018. DOI: 10.48075/revistacsp.v17i32.18544. Disponível em: <https://saber.unioeste.br/index.php/ccsaemperspectiva/article/view/18544>. Acesso em: 8 out. 2025.

OLIVEIRA, Angelita de Lima; MILANI, Débora Raquel da Costa. **REFLEXOS DA VIOLÊNCIA SIMBÓLICA NO MERCADO DE TRABALHO: desigualdades de gênero**. Araraquara. 2022. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/6660f634-6dbf-448f-8eec-c02595d9106d/content>. Acesso em: 22 jun. 2025.

PURIFICAÇÃO, Ana Cristina da; CERQUEIRA, Fernanda Maria Costa. **BULLYING E CYBERBULLYNG À LUZ DO ARTIGO 146-**

A NO CÓDIGO PENAL BRASILEIRO. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*. São Paulo, v. 11, n. 3, mar. 2025. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/18520/10774>. Acesso em: 22 jun. 2025.

RIBEIRO, Regina Martins; JESUS, Rosilene Soares de. **A inserção da mulher no mercado de trabalho no Brasil.** *Revista de Ciências Humanas. Viçosa*, v. 16, n. 1, p. 42-56, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/RCH/article/view/1366/A%20Inser%C3%A7%C3%A3o%20da%20Mulher%20no%20Mercado%20de%20Trabalho%20no%20Brasil>. Acesso em: 22 jun. 2025.

SAMPARO, Ana Julia Fernandes; SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **OS DIREITOS DA MULHER NO MERCADO DE TRABALHO: da Discriminação de Gênero à Luta Pela Igualdade.** *Direito em Debate – Revista do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da Unijuí*. Maringá, ano XXVI nº 48, jul.-dez. 2017. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/7233>. Acesso em: 22 jun. 2025.

SOARES, Fernanda de Carvalho; DUARTE, Bento Herculano. **O assédio moral no ordenamento jurídico brasileiro.** Belo Horizonte. 2014.

SOUSA, Luana Passos De,; Guedes, Dyeggo Rocha. **A desigual divisão sexual do trabalho: um olhar sobre a última década.** 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142016.30870008>. Acesso em: 24 ago.2025.

ZAFANI, Gelci Saffiotte; BATAGLIA, Patrícia Unger Raphael; COLOMBANI, Fabíola; MORAIS, Mariana Lopes de. **Prevenção e contenção ao bullying e cyberbullying no Brasil após a Lei nº 13.185/2015: uma análise a partir das diretrizes estaduais.** *REVISTA CADERNO PEDAGÓGICO*. Curitiba, v.22, n.4. 2025. Disponível em: <https://ojs.studiespublicacoes.com.br/ojs/index.php/cadped/article/view/14015/7891>. Acesso em: 22 jun. 2025.

ZATTAR JUNIOR, Jair; TAPOROSKY FILHO, Paulo Silas. **Artigo 146-A do Código Penal: uma análise dos novos crimes de bullying e cyberbullying.** *Academia de Direito, [S. l.]*, v. 6, p. 3835–3858, 2024. DOI: 10.24302/acaddir.v6.5601. Disponível em: <https://periodicos.unc.br/index.php/acaddir/article/view/5601>. Acesso em: 8 out. 2025.

CONSUMO SIMBÓLICO E TRIBUTAÇÃO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E IMPLICAÇÕES ECONÔMICAS

Thaís Roberta Lopes¹

Ana Clara Vasques Gimenez²

Kamile Santos Kemp Marcondes de Moura³

1 Introdução

O debate contemporâneo sobre consumo demanda reconhecer que parte significativa das escolhas econômicas não se explica apenas por utilidade funcional, preço e restrição orçamentária. Em mercados orientados por distinção social, o bem circula como signo; seu valor econômico é produzido também pela visibilidade do consumo e pelo reconhecimento que ele projeta nas relações entre pares. Essa mudança de eixo é decisiva para a análise tributária, porque desloca a discussão do simples custo monetário para os efeitos distributivos e comportamentais associados à formação social do valor.

Sob esse prisma, a tributação sobre consumo simbólico e bens posicionais impõe desafios metodológicos e normativos. A incidência fiscal pode internalizar externalidades sociais ligadas à competição por status, mas

-
- 1 Doutoranda em Direito pela Universidade de Marília (UNIMAR). Mestre em Direito. Especialista em Direito Empresarial Tributário pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Graduada no curso de Direito pela Faculdade de Ensino Superior e Formação Integral – FAEF. Advogada. E-mail: thaisrlopes19@hotmail.com.
 - 2 Doutoranda em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Bolsista CAPES. Especialista em Direito do Estado pela Universidade Estadual de Londrina - UEL. Advogada. Membro do Grupo de Pesquisa Globalização, Violência e Minorias. E-mail: anaclaravasquesgimenez@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8379248839928642>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-7253-0073>.
 - 3 Advogada. Pós-graduada em Direito Penal e Processo Penal pela Escola Brasileira de Direito (EBRADI). Pós-graduada em Direito das Mulheres pela UniDomBosco. Graduada do Curso de Relações Internacionais da Universidade Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Mestra e Doutoranda em Direito pela Universidade de Marília (UNIMAR). Juíza de Paz em Garça/SP. Membro da Coalizão Nacional de Mulheres. Membro do Grupo de Pesquisa de Tributação e Gênero do Núcleo de Direito Tributário da Fundação Getúlio Vargas (FGV) - Direito de São Paulo/SP. Membro do Coletivo de Mulheres de Garça/SP.

também pode acentuar distinções e desigualdades se desconsiderar como a utilidade é construída relacionalmente.

O tema, portanto, não é apenas arrecadatório; trata-se de compreender como o sistema tributário reorganiza incentivos, expectativas e padrões de alocação de recursos em mercados nos quais a utilidade é, em parte, comparativa.

A literatura econômica demonstra que bens posicionais operam em estruturas nas quais a utilidade depende da comparação social e da visibilidade do consumo, o que altera a forma de compreender a eficiência tributária e a própria ideia de neutralidade. Nesses contextos, a tributação incide não apenas sobre custos de produção e renda disponível, mas sobre mecanismos simbólicos que estruturam a demanda e influenciam a disposição a pagar.

Essa constatação exige abordagem interdisciplinar que integre economia pública, teoria do consumo e análise comportamental, reconhecendo que a formação do valor econômico está imersa em processos sociais e institucionais. O consumo simbólico passa a ser interpretado como fenômeno relacional, no qual preferências, expectativas e percepções de pertencimento influenciam a dinâmica dos mercados e desafiam modelos tradicionais de regulação fiscal.

Este capítulo adota abordagem teórica, com revisão bibliográfica concentrada em economia do consumo conspícuo, bens de status e tributação de bens posicionais, complementada por contribuições de economia comportamental e neutralidade tributária. O objetivo é delimitar fundamentos conceituais e efeitos econômicos relevantes para o desenho de políticas fiscais, oferecendo um arcabouço que sustente análises normativas posteriores sobre regulação e proteção do consumidor em mercados marcados por sinalização social.

2 Consumo simbólico e formação social do valor econômico

O consumo simbólico constitui um fenômeno no qual a utilidade do bem não se limita à sua função material, incorporando dimensões sociais relacionadas à visibilidade, pertencimento e distinção. A literatura econômica demonstra que determinados produtos passam a ser valorizados não apenas por suas características intrínsecas, mas pelo significado social que carregam, convertendo o ato de consumir em linguagem de reconhecimento e posicionamento coletivo (Miller, 1975, p. 145).

Nesse contexto, o valor do bem emerge da interação entre agentes e da percepção pública do consumo, sendo estruturado por mecanismos de comparação social e expectativas de status. A decisão de compra deixa de

responder exclusivamente a preferências estáveis e passa a ser influenciada por referenciais simbólicos compartilhados, que moldam a disposição a pagar e a construção de valor econômico (Miller, 1975, p. 146).

A economia pública passou a reconhecer que bens com forte dimensão simbólica produzem externalidades específicas, pois o consumo de um indivíduo altera a utilidade percebida por outros. Esse fenômeno cria dinâmicas competitivas de status, nas quais a aquisição de determinados produtos responde à necessidade de diferenciação social, não apenas à satisfação funcional (Bagwell; Bernheim, 1992, p. 2).

A presença dessas externalidades posicionais permite compreender por que certos mercados mantêm preços elevados e padrões de consumo persistentes, mesmo quando não há superioridade técnica evidente dos produtos. A utilidade passa a ser parcialmente relacional, vinculada à posição relativa do consumidor no ambiente social e à visibilidade do ato de consumir (Bagwell; Bernheim, 1992, p. 3).

A análise econômica do direito tributário encontra nesse cenário um campo relevante de investigação, pois a tributação deixa de incidir apenas sobre fluxos econômicos tradicionais e passa a dialogar com padrões de comportamento e estruturas de incentivo. A incidência fiscal sobre bens de status pode produzir efeitos redistributivos e corretivos ao internalizar custos sociais associados à competição simbólica (Miller, 1975, p. 150).

Estudos em economia comportamental reforçam que a decisão de consumir bens simbólicos não decorre de racionalidade plena, sendo influenciada por heurísticas, vieses cognitivos e expectativas sociais compartilhadas. A percepção de escassez, visibilidade e pertencimento interfere diretamente na formação da utilidade e na avaliação do preço pelo consumidor (Bernheim; Taubinsky, 2018, p. 62).

Esse enquadramento permite compreender que o sistema tributário atua também como arquitetura institucional de incentivos. Ao alterar preços relativos, o tributo pode modificar padrões de consumo e reduzir dinâmicas de competição social excessiva, sem necessariamente gerar perdas equivalentes de bem-estar, uma vez que parte da utilidade é relacional e não funcional (Miller, 1975, p. 150).

A literatura sobre bens posicionais aponta que a incidência tributária pode atingir parcelas de utilidade associadas ao prestígio e à visibilidade social, produzindo efeitos distributivos distintos daqueles observados em tributos generalizados. Em determinadas condições, a tributação pode reduzir distorções sociais sem comprometer decisões produtivas relevantes (Bagwell; Bernheim, 1992, p. 2).

Essa perspectiva desloca a análise tributária do plano estritamente arrecadatório para uma dimensão institucional e comportamental. O tributo passa a ser compreendido como instrumento capaz de reorganizar incentivos, influenciar expectativas e atuar sobre a formação simbólica do valor econômico.

Assim, o consumo simbólico revela-se elemento central para a compreensão contemporânea da tributação, pois evidencia que preços, utilidade e escolhas econômicas são socialmente mediados, exigindo que o desenho fiscal considere não apenas eficiência arrecadatória, mas também os efeitos comportamentais e distributivos associados à formação do valor em mercados de status.

3 Tributação, bens posicionais e reorganização dos incentivos econômicos

A discussão sobre consumo simbólico conduz necessariamente ao debate acerca da neutralidade tributária, entendida como diretriz que busca reduzir interferências arbitrárias do sistema fiscal nas decisões econômicas dos agentes. A literatura jurídica reconhece que a neutralidade não corresponde à ausência de efeitos da tributação, mas à tentativa de evitar distorções injustificadas sobre concorrência, produção e escolhas individuais (Elali, 2007, p. 10).

A tributação, ao incidir sobre preços e estruturas de mercado, modifica incentivos e expectativas, influenciando diretamente o comportamento do consumidor. A neutralidade, nesse sentido, assume caráter funcional, operando como parâmetro de desenho institucional voltado à preservação da eficiência econômica e da coerência normativa do sistema fiscal (Caliendo, 2016, p. 116).

Entretanto, a presença de bens com forte conteúdo simbólico tensiona essa lógica, pois o valor não se origina exclusivamente da utilidade funcional, mas de dinâmicas sociais de distinção e pertencimento. Nessas circunstâncias, a tributação não atua apenas sobre custos objetivos, mas também sobre mecanismos de reconhecimento social e formação de valor econômico (Miller, 1975, p. 145).

A economia comportamental contribui para esse debate ao demonstrar que decisões de consumo são influenciadas por vieses cognitivos, heurísticas e percepções sociais. O consumidor não responde apenas a variações racionais de preço, mas também a elementos simbólicos, expectativas coletivas e narrativas de escassez que moldam a disposição a pagar (Bernheim; Taubinsky, 2018, p. 62).

A percepção do preço, portanto, não é neutra. O tributo pode ser interpretado como sinal econômico e social, alterando a avaliação subjetiva do bem e interferindo na utilidade percebida. Em mercados de status, a incidência tributária pode inclusive reforçar a distinção social, ao elevar o preço e ampliar o valor simbólico do produto (Miller, 1975, p. 150).

Essa dinâmica evidencia limites estruturais do princípio da neutralidade. Todo tributo modifica padrões de consumo e reorganiza incentivos, sendo impossível eliminar completamente seus efeitos comportamentais. A neutralidade assume, então, função orientadora, e não absoluta, devendo buscar equilíbrio entre eficiência econômica, justiça fiscal e redução de distorções indevidas (Elali, 2007, p. 10).

A literatura econômica aponta que tributos sobre bens simbólicos podem produzir resultados distintos daqueles observados em bens de consumo ordinário, pois incidem também sobre utilidades relacionais e posicionais. Isso exige abordagem analítica capaz de considerar dimensões sociais e comportamentais da formação do valor econômico (Bagwell; Bernheim, 1992, p. 3).

Nesse cenário, o sistema fiscal deixa de ser apenas mecanismo de arrecadação e passa a atuar como instrumento de organização institucional do mercado. A tributação influencia expectativas, redefine incentivos e pode mitigar ou amplificar dinâmicas de competição simbólica, dependendo de seu desenho normativo (Caliendo, 2016, p. 116).

A interação entre neutralidade tributária e comportamento do consumidor revela que o direito tributário opera em ambiente de racionalidade limitada. O desenho fiscal precisa considerar que escolhas econômicas são mediadas por percepções sociais e estruturas simbólicas que ultrapassam o cálculo puramente utilitarista (Bernheim; Taubinsky, 2018, p. 62).

Dessa forma, a análise da tributação sobre o consumo simbólico evidencia a necessidade de modelos interpretativos que integrem economia comportamental, teoria jurídica e dinâmica social. A neutralidade não pode ser compreendida como ausência de impacto, mas como esforço de construção institucional orientado à redução de distorções, preservação da eficiência e promoção de justiça fiscal em mercados marcados por utilidades relacionais.

4 Conclusão

O consumo simbólico evidencia que a utilidade econômica pode ser produzida por mecanismos sociais de distinção, pertencimento e reconhecimento, razão pela qual bens de status não se deixam explicar apenas

por atributos funcionais. Quando o valor depende da comparação social, o mercado passa a operar como arena de competição posicional, na qual a formação de preço e a disposição a pagar incorporam dimensões relacionais e comunicativas.

Nesse cenário, a tributação não atua de modo neutro. Ela reconfigura preços relativos, expectativas e incentivos, podendo tanto reduzir excessos competitivos quanto reforçar segmentações e assimetrias, a depender do desenho institucional do tributo e de sua interação com padrões de consumo. A discussão sobre bens posicionais, portanto, exige que eficiência, equidade e impactos comportamentais sejam tratados de forma integrada, sob pena de se produzir distorções alocativas e resultados distributivos indesejados.

A síntese desenvolvida neste capítulo oferece base conceitual para análises que conectem tributação, percepção de valor e vulnerabilidades decisórias em mercados de consumo de status. Ao reconhecer que o valor simbólico é componente econômico relevante, abre-se caminho para políticas públicas que não se limitem à arrecadação, mas que considerem a dimensão institucional dos incentivos e a qualidade informacional do ambiente de escolha, especialmente quando a concorrência por status molda preferências e comportamento de consumo.

A incorporação dessa perspectiva implica reconhecer que decisões de consumo são influenciadas por elementos cognitivos, informacionais e institucionais que escapam aos modelos estritamente racionais. A arquitetura de escolha, a visibilidade social e os mecanismos de comparação moldam preferências e expectativas, tornando imprescindível que o debate tributário considere não apenas a eficiência econômica, mas também a proteção do consumidor diante de ambientes decisórios complexos e assimétricos.

Por fim, a análise do consumo simbólico sugere que o sistema tributário deve ser compreendido como instrumento de organização social dos mercados, capaz de atuar sobre incentivos, padrões de comportamento e distribuição de oportunidades. A construção de políticas fiscais sensíveis à dimensão relacional do valor econômico pode contribuir para reduzir assimetrias, ampliar transparência e favorecer um ambiente concorrencial mais equilibrado, no qual a busca por status não produza efeitos regressivos ou vulnerabilidades estruturais.

Referências

BAGWELL, Laurie Simon; BERNHEIM, B. Douglas. *Conspicuous consumption, pure profits, and the luxury tax*. Cambridge: National Bureau

of Economic Research, 1992. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w4163>. Acesso em: 16 fev. 2026. DOI: <https://doi.org/10.3386/w4163>.

BERNHEIM, B. Douglas; TAUBINSKY, Dmitry. Behavioral public economics. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2018. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w24828>. Acesso em: 16 fev. 2026. DOI: <https://doi.org/10.3386/w24828>.

BLAUFUS, Kay; et al. Does a decrease in pension taxes increase retirement savings? An experimental analysis. Disponível em: <https://doi.org/10.2139/ssrn>. Acesso em: 16 fev. 2026.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Reforma do sistema tributário. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 16 fev. 2026.

CALIENDO, Paulo. Direito tributário e análise econômica do direito. São Paulo: Elsevier, 2008.

CALIENDO, Paulo. Curso de direito tributário. São Paulo: Saraiva, 2016.

ELALI, André. Incentivos fiscais e neutralidade da tributação. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/>. Acesso em: 16 fev. 2026.

JINKINS, David. Conspicuous consumption in the United States and China. *Journal of Economic Behavior & Organization*, v. 127, p. 115-132, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2016.03.018>. Acesso em: 16 fev. 2026.

MILLER, Ernest M. Status goods and luxury taxes. *The American Journal of Economics and Sociology*, v. 34, n. 2, p. 141-154, 1975. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3485803>. Acesso em: 16 fev. 2026. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1536-7150.1975.tb01171.x>.

MUNK, Knud Jørgen. Taxation of status goods. Copenhagen: University of Copenhagen, 2009. Disponível em: <https://ideas.repec.org/>. Acesso em: 16 fev. 2026.

VITA, Jonathan Barros; ALMEIDA, Patrícia Silva de. A tributação do sistema da arte no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

XIAO, Y. Loot boxes and consumer behavior. Disponível em: <https://doi.org/>. Acesso em: 16 fev. 2026.

QUEM MERECE SER VISTO? O CONHECIMENTO PRECÁRIO COMO FUNDAMENTO DA INEFICÁCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO TRANS E TRAVESTI EM SITUAÇÃO DE RUA

Mimon Peres Medeiros Neto¹
Rodrigo Américo Oliveira Silva²

1 Introdução

A produção acadêmica e institucional sobre a população em situação de rua no Brasil tem avançado de forma significativa nas últimas décadas, especialmente no campo das políticas sociais, da assistência e dos direitos humanos. Entretanto, esse avanço não se distribui de maneira equitativa entre os diferentes grupos que compõem esse universo. A maior parte dos estudos ainda opera com categorias amplas e homogeneizantes, tratando a população em situação de rua como um bloco uniforme, sem considerar de modo sistemático as assimetrias de gênero, identidade de gênero, raça e sexualidade que estruturam experiências radicalmente distintas de exclusão e vulnerabilidade.

-
- 1 Mestrando em Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional (PPGD-CESUPA); Aluno especial de Mestrado em Direitos Humanos da Universidade Federal do Pará (PPGD-UFPA); Bacharel em direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA); Secretário-Geral da Comissão de Diversidade Sexual e de Gênero da OAB/PA; Secretário da Coord. Nacional de inclusão PCD da Aliança Nacional LGBTQIUA+; Pesquisador-Coordenador da Clínica de Propriedade Intelectual, Tradicionalidade, Territorialidade e Sociobioeconomia (CIPÓS); Pesquisador-Coordenador do Projeto de Pesquisa (CNPq): Políticas Públicas e ODS na Amazônia MinAmazônia (CESUPA); Membro do Projeto de Pesquisa (CNPq): Trabalho Decente (CESUPA); Projeto de Pesquisa (CNPq): Estrutura e Dinâmica do Estado Federal (USP); Membro do Projeto de Pesquisa (CNPq) Direito, Instituições e Políticas Públicas (CESUPA); Membro do Núcleo de Estudos em Gênero, Raça, Interseccionalidades e Direito (Raça, gênero e poder - NEGRIDI); Diretor da Liga Acadêmica de Direito do Trabalho (Demandas sociais por justiça e equidade nas relações de trabalho - LADTRA. E-mail: netoperesmedeiros@gmail.com
 - 2 Graduando em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA); Estagiário do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região; Membro do Projeto de Pesquisa (CNPq) Direito, Instituições e Políticas Públicas (CESUPA); Membro da Liga Acadêmica de Direito do Trabalho (LADTRA); Membro da Liga Acadêmica de Direito Eleitoral (LADEL). E-mail: rodrigo22060173@aluno.cesupa.br

No que se refere às pessoas trans e travestis, é possível perceber um histórico de apagamento epistemológico que antecede a própria formulação de políticas públicas. Os campos de estudo de gênero e sexualidade evidenciam que as trajetórias de pessoas trans e travestis são marcadas por processos precoces de exclusão familiar, evasão escolar compulsória e discriminação estrutural no mercado de trabalho, fatores que frequentemente antecedem a situação de rua. Ainda assim, esses elementos aparecem de forma fragmentada na produção acadêmica, raramente sendo articulados de maneira integrada às análises sobre pobreza urbana, moradia e assistência social.

Nos estudos sobre políticas públicas, observa-se que a maior parte das análises privilegia modelos normativos e institucionais voltados à população em situação de rua de forma genérica, com ênfase em dispositivos legais, programas de acolhimento e estratégias de gestão urbana. Embora tais trabalhos sejam fundamentais para compreender o desenho formal das políticas, eles tendem a reproduzir a lógica do sujeito universal abstrato, desconsiderando como a cisnormatividade atravessa a implementação concreta dessas ações. Assim, é possível afirmar que a ausência de recortes de identidade de gênero não é apenas uma lacuna analítica, mas um reflexo das próprias limitações epistêmicas que estruturam o campo das políticas sociais.

Paralelamente, observa-se que os efeitos da exclusão institucional sobre a população trans, destacando altos índices de violência, adoecimento físico e psíquico, mortalidade precoce e barreiras de acesso a serviços públicos. No entanto, mesmo nesses campos, a situação de rua aparece muitas vezes como pano de fundo, e não como eixo central de análise, o que dificulta a compreensão das dinâmicas específicas que emergem quando a dissidência de gênero se articula à extrema precarização material e à ausência de moradia.

Diante desse panorama, consolida-se um cenário marcado por avanços pontuais, porém fragmentados, no qual o conhecimento sobre pessoas trans e travestis em situação de rua permanece disperso, secundarizado ou produzido fora dos circuitos institucionais tradicionais, haja vista que grande parte das informações mais consistentes sobre essa população advém de relatórios e dossiês elaborados por movimentos sociais e organizações da sociedade civil, que passam a ocupar um espaço deixado em aberto pela produção acadêmica e estatal. Esse cenário evidencia que o campo ainda carece de abordagens integradas capazes de articular gênero, rua e políticas públicas, superando tanto a invisibilização quanto a tendência a tratar essas existências como exceção, e não como expressão concreta das desigualdades estruturais que organizam a sociedade brasileira.

Tendo isto em vista, este trabalho visa responder ao seguinte questionamento: Como a não produção de conhecimento sobre a população trans e travesti em situação de rua se converte em omissão estatal e violação sistemática de direitos fundamentais no âmbito das políticas públicas sociais?

Para isso, a principal hipótese trabalhada é a de que a ausência deliberada de dados e diagnósticos sobre a população trans e travesti em situação de rua, construída através da precariedade do conhecimento, não se limita a uma deficiência técnica, mas expressa uma racionalidade institucional cisnormativa que sustenta políticas públicas genéricas, ineficazes e incapazes de assegurar a proteção de direitos fundamentais. No intuito de analisar de que forma o conhecimento precário produzido pelo Estado acerca da população trans e travesti em situação de rua opera como um mecanismo de exclusão institucional, ao inviabilizar a construção de políticas públicas adequadas e ao reforçar práticas estatais que violam o princípio da dignidade da pessoa humana.

Metodologicamente, observa-se que este trabalho trata de uma pesquisa teórica de natureza pura e caráter exploratório, construída através do método dedutivo, com utilização de uma abordagem qualitativa dos documentos e bibliografias levantados. Como recurso metodológico, foram utilizados a análise documental de materiais históricos, jurídicos e sociológicos que versam sobre conhecimento precário, precariedade, transgeneridade, travestilidade e políticas públicas, bem como foi aplicado o recurso metodológico de análise de conceito para delimitação conceitual de conhecimento precário e políticas públicas.

Ademais, tem-se que esta pesquisa foi dividida em 6 itens. Após esta introdução, será discutido o item “Conhecimento precário e invisibilidade institucional” o qual busca examinar o conceito de conhecimento precário, delimitando-o como categoria analítica para compreender os processos de invisibilização institucional da população trans e travesti em situação de rua. Posteriormente será trabalhado o item “cisnormatividade institucional e políticas públicas”, no intuito de investigar como a cisnormatividade institucional estrutura a produção (ou a não produção) de conhecimento estatal, influenciando a forma como a população em situação de rua é concebida nas políticas públicas.

Além disso, o item “Políticas públicas para a população em situação de rua e seus limites estruturais” é construído de forma a analisar os marcos normativos e institucionais das políticas públicas voltadas à população em situação de rua, identificando em que medida operam a partir de um sujeito universal abstrato que desconsidera as especificidades da população trans

travesti. Em seguida, o item “a ausência de conhecimento como mecanismo de omissão estatal” tem como objetivo Avaliar os impactos da ausência de conhecimento específico sobre a população trans e travesti em situação de rua na efetividade das políticas públicas, especialmente no que se refere à garantia da dignidade da pessoa humana e de outros direitos fundamentais.

Ao final, nas considerações finais, o trabalho concluirá que o conhecimento precário opera como tecnologia de governo que sustenta uma política da omissão, uma não-política funcional ao sistema cisheteronormativo, tornando a exclusão não um acidente administrativo, mas uma estratégia estruturante de gestão social.

2 Conhecimento precário e a invisibilidade institucional

A análise da realidade da população trans e travesti em situação de rua no Brasil exige, a princípio, a compreensão de como a ausência de informações pode atuar como um mecanismo de poder. Neste sentido, faz-se imperiosa a apresentação da discussão sobre o conceito de conhecimento precário, evidenciada por Facchini (2020), sobre o qual, a precariedade a qual esses indivíduos são submetidos não deve ser vista como uma falha acidental ou uma simples lacuna estatística, mas como um resultado estrutural do campo científico e estatal que prioriza certos sujeitos em detrimento de outros na agenda pública.

À luz da teoria de vidas precárias de Butler (2015) a partir da qual discorre-se a distinção entre precariedade (*precariousness*) e precarização (*precarity*), em que a primeira é uma condição universal, na qual toda vida humana é vulnerável, finita e dependente do outro para subsistir, enquanto a precarização é a distribuição politicamente induzida dessa vulnerabilidade. Portanto, ao se recusar a produzir dados sobre a população trans e travesti em situação de rua, negando-lhes a visibilidade administrativa, o Estado brasileiro maximiza intencionalmente a precarização desse grupo, expondo-o deliberadamente à violência e à indignidade, retirando-lhes as redes de proteção social essenciais para uma vida digna. Tal comportamento de exclusão cria o que Zaharijević (2022) denomina de corpos desiguais¹.

1 Tem-se que a noção de corpos desiguais, desenvolvida por Zaharijević (2022), parte da premissa de que a igualdade não constitui um dado natural dos corpos, mas uma construção política produzida por regimes de reconhecimento e governabilidade. Assim, embora todos os corpos compartilhem uma vulnerabilidade ontológica comum, a política distribui essa vulnerabilidade de forma desigual, definindo quais corpos serão protegidos por redes institucionais e quais permanecerão expostos à precarização. Nesse sentido, os corpos desiguais são aqueles que, por não se enquadrarem nos esquemas dominantes de inteligibilidade, não são plenamente reconhecidos como dignos de direitos, cuidado ou de luto, sendo produzidos politicamente como vidas descartáveis.

A teórica argumenta que, embora as pessoas nasçam com a mesma vulnerabilidade ontológica, a política as separa. Para ela, a igualdade não seria um dado natural, mas sim uma construção política que depende do reconhecimento do corpo do outro como um corpo que importa. Por isso, quando o Estado brasileiro se nega a entender a realidade da população trans e travesti, mediante a não produção censitária, ele opera como uma máquina de desigualdade, definindo quem são os sujeitos inteligíveis e os ininteligíveis.

Essa produção política de corpos desiguais não se sustenta apenas no plano material, mas também no campo epistêmico, o que permite compreender à luz da definição de epistemicídio, teorizado por Carneiro (2005). Tal conceito determina que ao inviabilizar a produção de saberes sobre grupos historicamente subalternizados, o Estado anula a própria capacidade dessas pessoas de serem reconhecidas como detentoras de direitos, promovendo um apagamento sistemático, que antecede a violência física, mas que também pode ser compreendido dentro do conceito de transfobia. Assim, percebe-se que a ciência estatística estatal é estruturada como uma ferramenta de biopolítica² que define os indivíduos passíveis de contemplação.

Desse modo, promove-se a exclusão da identidade de gênero, pois a resposta apresentada pelo Estado brasileiro é de que existe um sujeito padrão, que, nesse caso, é cisgênero, e qualquer desvio dessa norma não merece registro. Há de ser levantado também, a ideia de denegação discutida por Gonzalez (2020). Essa teoria aponta que o racismo e a transfobia institucional operam por intermédio da recusa sistemática em reconhecer a humanidade e a presença do outro. No contexto da população em situação de rua, que, conforme observa-se através do Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua (OBPopRua) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), é majoritariamente negra. Assim, quando trans ou travesti, percebe-se que essa população é duplamente marginalizada, fato este que se manifesta no apagamento censitário.

Tendo isso em vista, o Governo, ao não produzir dados, pratica uma política de esquecimento ativo, sendo um silêncio que aproxima-se da negligência. Ainda que o Decreto Nº 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, preveja expressamente em seu artigo 7º a necessidade de contagem oficial que alcance a diversidade de gênero (Brasil, 2009), a realidade aponta para uma violação recorrente

2 Trabalha-se, nesse momento, a acepção foucaultiana no termo biopolítica, qual, a biopolítica marca a ascensão de um poder que se ocupa em fazer viver e deixar morrer; ou seja, constitui uma tecnologia de governo que não foca no indivíduo isolado, mas na população como corpo biológico, utilizando estatísticas, previsões e mecanismos de controle sobre processos vitais como natalidade, saúde pública, longevidade e migração para gerir a vida em escala global

dessa disposição. Tal descumprimento pode ser observado durante o Censo Demográfico de 2022, quando o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), inicialmente, recusou-se a incluir perguntas sobre identidade de gênero.

Na oportunidade, o Ministério Público Federal (MPF), ajuizou uma ação requerendo que fossem incluídos os campos sobre orientação sexual e identidade de gênero, além de argumentar que a falta dessas informações prejudica a formulação de políticas públicas para a população LGBTQIAPN+. Entretanto, após determinação judicial favorável, com interposição de recurso, a medida foi revertida por decisão de instância superior, justificando a ausência de apresentação das perguntas sobre os temas no referido censo.

O exemplo apontado demonstra como a invisibilidade dos dados é, de fato, uma escolha institucional de não saber, uma vez que, diante da omissão estatal quanto à apresentação de informações oficiais, a elaboração de dados reais e consistentes recai sobre a sociedade civil. Nesse cenário, são os dossiês da Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA)¹ que são responsáveis pelo preenchimento dessa lacuna, mapeando temas como violência, exclusão, empregabilidade e encarceramento. Sob tal perspectiva, os dossiês produzidos pela ANTRA podem ser interpretados não apenas como documentos estatísticos, mas como mecanismos de autodefesa política, conforme explicitado por Dorlin (2020).

Dorlin (2020) afirma que, quando o Estado retira a defensabilidade² de certos corpos, expondo-os à morte, cabe aos próprios sujeitos a construção dos seus artifícios de defesa - nesse caso, de autodefesa, tendo em vista que a própria população trans e travesti é responsável pelo mapeamento da sua vivência. Outrossim, Sial Neto e Santos (2022), argumentam que o reconhecimento não é apenas um ato simbólico, mas uma questão de sobrevivência. Os autores concluem que as vidas que estão fora dos “esquemas de inteligibilidade”, como as categorias do Censo ou os registros de saúde, tornam-se vidas não passíveis de luto³.

1 Organização Não Governamental fundada, desenvolvida e mantida por pessoas trans e travestis.

2 A defensabilidade apontada por Dorlin (2020), é a capacidade do indivíduo de se autodefender de forma ampla, seja quanto a punições físicas ou, até mesmo, a sua autodefesa institucional. É a capacidade do sujeito de garantir sua integridade e dignidade frente a um Estado que tenta expropriá-lo de sua capacidade.

3 Sial Neto e Santos (2022), trabalham a ideia de luto de forma paralela à teoria butleriana, na qual o luto não é somente o sentimento individual do sujeito, mas a capacidade de publicamente gerar o sentimento de luto frente à sociedade, corpos enlutáveis são, portanto, aqueles que foram reconhecidos como humanos e passíveis de sofrimento, reconhecimento e, portanto, luto (Butler, 2011).

O argumento central apresentado consiste no pensamento de que, se a vida não é reconhecida como tal quando existe, sua destruição não será registrada como perda. Assim, seguindo a racionalidade estatal, que delega a função censitária à ANTRA, os assassinatos de pessoas trans não são contabilizados porque essas mortes não são consideradas “enlutáveis”, dado o fato de que, administrativamente, essas vidas nunca existiram de fato. Como aponta Keila Simpson (2022), travesti e presidenta da ANTRA, a ausência de dados oficiais serve de justificativa para a ausência de políticas ou até mesmo a existência de políticas desumanizadoras: “Se você não tem dados específicos sobre cada população, você tem políticas piores.”.

Essa lógica perversa, já evidenciada anteriormente, cria um ciclo vicioso, em que a falta de diagnóstico inviabiliza a criação de medidas de acolhimento eficazes, o que é capaz de manter essas pessoas em situação de marginalidade. Sob a ótica transfeminista de Nascimento (2021) e Gomes de Jesus (2014), essa ausência atua como um projeto de manutenção de poder. Gomes de Jesus (2014) argumenta que a invisibilidade não é passiva; ela é uma ferramenta ativa que impede dimensionar a realidade das demandas por saúde, habitação e trabalho. Sendo assim, ao desconhecer as especificidades das trajetórias de rua da população trans e travesti, na maioria dos casos, expulsas de casa ainda na adolescência, o Estado falha na base da assistência social, oferecendo soluções genéricas e paliativas para problemas complexos.

A consequência direta dessa cegueira deliberada é paradoxal e vergonhosa, uma vez que o Brasil lidera, pelo 16º ano consecutivo, o ranking de assassinatos de pessoas trans e travestis, segundo dados da Transgender Europe (TGEU), mas não apresenta um banco de dados oficial unificado acerca da vida ou da morte desses sujeitos. Esse raciocínio cria um ciclo de desfinanciamento, tendo em vista a ausência de disposição orçamentária, destinada especificamente a essa população, no Plano Plurianual (PPA) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). Entretanto, essa problemática pode ser justificada pela ausência de previsão censitária, tornando o conhecimento precário uma profecia autorrealizável, visto que o Estado não mede a demanda para não ter que financiá-la.

Destarte, a precariedade do conhecimento deve ser entendida como o principal fundamento de uma cadeia gigantesca de violência. Sem o reconhecimento estatístico de existência de travestis e indivíduos trans em situação de rua, qualquer tentativa de política pública torna-se superficial e, automaticamente, ineficaz. O não-saber do Estado é, em última instância, uma autorização tácita para o abandono, consolidando a exclusão social como norma administrativa.

3 Cisnormatividade institucional e políticas públicas

Dentro da relação entre instituições e a produção de políticas públicas, superada a barreira da invisibilidade censitária, há a necessidade de destacar um segundo entrave, ainda mais violento e grave, enfrentado pela população trans e travesti em situação de rua: a estrutura normativa das instituições. Nesse panorama, para que seja possível compreender a raiz da ineficácia dessas políticas, é essencial recorrer, primeiramente, ao conceito de cisnormatividade, definido por Bento (2014), sobre o qual essa terminologia deve ser compreendida como um regime político e epistemológico, que naturaliza a identidade cisgênero como a única possibilidade de existência saudável, moral e legítima.

Observa-se a partir disto, que as instituições estatais, portanto, são erguidas sob a presunção fundamental de que todo cidadão possui, ou deveria possuir, uma identidade de gênero adequada àquela imposta no ato do nascimento. Essa norma invisível, mas onipresente, fere de morte a execução do Decreto Nº 7.053/2009, dado que, ainda que a legislação preconize, em seu texto frio, o respeito às diferenças e à dignidade da pessoa humana (Brasil, 2009), a materialização dessas políticas opera a partir de um sujeito universal abstrato que é, implicitamente, cisgênero.

Ao projetar serviços públicos sem considerar a dissidência de gênero como uma realidade ontológica, o Estado cria o que Mombaça (2021) denomina, em sua crítica às políticas de gestão de violência, como uma redistribuição de violência. A teórica esclarece que, nesse caso, as políticas públicas, que deveriam atuar como um instrumento de interrupção da barbárie, acabam por redistribuir vulnerabilidades, retirando a violência da rua e reinserindo-a dentro da instituição, atingindo desproporcionalmente corpos que fogem à norma.

A materialização mais perversa dessa cisnormatividade ocorre na arquitetura disciplinar dos equipamentos de assistência social, como os Centros de Acolhimento e albergues. A organização espacial desses locais é, via de regra, rigidamente estabelecida em cima de uma lógica binária. Mendes et al. (2019) em estudo sobre a proteção social em Belo Horizonte, denunciam que, na prática cotidiana dos serviços de rua, a disposição dos indivíduos obedece à genitália e não à identidade de gênero.

Mulheres trans e travestis são frequentemente alocadas compulsoriamente em dormitórios masculinos, sob a justificativa biológica de segurança ou infraestrutura. Desta feita, ignora-se o risco real de violência transfóbica, além de violências sexuais, a que essas pessoas são submetidas ao

dormirem ao lado de homens cisgêneros (Mendes et al., 2019). Para mais, além da violência arquitetônica, existe a violência burocrática da identificação, que atua como um dispositivo de controle.

O desrespeito ao nome social e aos pronomes de tratamento não é apenas um erro, mas uma tecnologia de aniquilação subjetiva. Bento (2014) argumenta que o Estado, ao exigir o nome morto para conceder benefícios ou acesso a leitos, reitera que a identidade trans é uma fraude. O sujeito é forçado a passar por constrangimento público a cada etapa do processo, transformando o ato de assistência em uma prática humilhante e desumanizadora. Essa barreira documental cria um labirinto onde, para acessar o direito à moradia ou alimentação, a pessoa precisa abdicar da própria identidade.

Nesse cenário de violação, o abrigo deixa de ser um local de refúgio, tornando-se uma extensão institucionalizada da violência de rua. Essa dinâmica de exclusão interna gera um fenômeno psíquico e social que Gould (2024) categoriza por meio da potente metáfora dos *Living Dead*¹. O autor discute como certas subjetividades trans, ao serem patologizadas ou institucionalmente apagadas, são colocadas em um estado de suspensão ontológica - a instituição propõe uma troca horrorífica: para que o sujeito receba a assistência essencial para a sobrevivência, isto é, a comida, o banho e a cama, ele deve aceitar a sua morte social. Gould aprofunda essa ideia explicando que essa cooperação forçada com a necropolítica manicomial ou assistencialista exige que a pessoa trans “mate” sua identidade - vista roupas consideradas do gênero oposto ao qual se identifica, prenda ou corte o cabelo, responda pelo nome de registro e silencie sua performatividade de gênero.

À luz dessa análise, pode-se compreender que o Estado, portanto, exige a morte simbólica do indivíduo como condição *sine qua non* para a manutenção de sua vida biológica. Assim, o sujeito torna-se um morto-vivo: biologicamente funcional, mas socialmente anulado pela engrenagem estatal que deveria protegê-lo. Essa exigência do Estado configura uma violação profunda de dignidade, transformando a assistência em um processo de desumanização sistemática. Pela imposição de barreiras para o uso de banheiros incongruentes ao gênero da pessoa ou desrespeito ao nome social nos cadastros oficiais, o Poder Público sinaliza que aquele corpo é uma anomalia a ser gerida, e não um cidadão digno de respeito e acolhimento (Mendes et al., 2019). Isto posto, a cisnormatividade institucional funciona como uma máquina de expulsão eficiente (Bento, 2014). Nesse contexto, muitas travestis preferem a insegurança letal das calçadas à violência simbólica e física dos

1 Mortos-Vivos (Tradução Livre).

albergues estatais, criando um processo de fuga da tutela violenta do Estado (ANTRA, 2024).

Essa exclusão espacial é agravada pela exclusão econômica, que empurra massivamente essa população para as mazelas e as ruas. Dados do Dossiê da ANTRA (2024), revelam que cerca de 90% da população trans e travesti no Brasil tem a prostituição como única fonte de renda e subsistência. A cisnormatividade do mercado formal de trabalho, que rejeita corpos dissidentes¹, mesmo quando qualificados, cria um funil social onde a rua se torna, simultaneamente, local de moradia e de trabalho precário.

O Estado, ao não oferecer políticas de empregabilidade específicas para pessoas trans, naturaliza a prostituição compulsória e as ruas como destino desses corpos, negando-lhes cidadania laboral. Segundo dados do mesmo dossiê (ANTRA, 2024), 82% das pessoas assassinadas no Brasil são negras (pretas e pardas). Esse dado estatístico corrobora com a tese de Gonzalez (2020) sobre a hierarquização dos saberes e dos seres: a rua é o local onde o racismo e a transfobia encontram-se para maximizar a letalidade. Portanto, política pública que ignora a identidade de gênero e a cor da pele da população de rua, tratando todos como uma massa homogênea, falha em proteger aqueles que são alvos preferenciais da violência urbana e policial.

Outro ponto crítico sobre a gestão cisnormativa é a saúde. A população trans e travesti em situação de rua enfrenta barreiras intransponíveis para acessar o Processo Transexualizador no Sistema Único de Saúde (SUS). A exigência de comprovante de residência, a fila de espera de anos e o preconceito nas Unidades Básicas de Saúde (UBS) empurram essas pessoas para a evasão dos serviços formais de saúde e para a busca de alternativas fora do sistema institucional (Mendes et al., 2019).

Bento (2014) alerta para o uso de tecnologias precárias de construção de corpo, como a aplicação de silicone industrial em ambientes insalubres, muitas vezes, nas próprias calçadas ou em pensões precárias. Essa busca pela construção do corpo, à revelia do Estado, gera uma crise de saúde pública invisibilizada (Bento, 2014). Sem acompanhamento endocrinológico, travestis em situação de rua sofrem com embolias, infecções crônicas e deformações decorrentes do silicone líquido.

1 Trabalha-se a ideia de corpos dissidentes em conformidade com a teoria de Butler (2019), na qual os sujeitos que violam a norma tradicional de gênero e sexualidade impostas pelo sistema sexo-gênero – sistema que vincula o sexo biológico à identidade de gênero como marcador definitivo – são lidos como sujeitos abjetos por subverterem à normatividade do cisheteropatriarcado e, portanto, tornam-se corpos dissidentes da sociedade do patriarcado, configurando os indivíduos não passíveis de luto.

O sistema de saúde, cisnormativo em sua essência, trata as consequências como problemas meramente estéticos ou escolhas individuais, e não como o resultado direto da falta de uma política integral que atenda a todos universalmente (Caravaca-Morera; Padilha, 2018). A expectativa de vida é o dado mais cruel dessa equação necropolítica. Enquanto a média brasileira gira em torno de 76 anos (IBGE, 2023), os dados da ANTRA indicam que a idade média das pessoas trans e travestis, vítimas de mortes violentas no Brasil, gira em torno de 35 anos, revelando a extrema vulnerabilidade imposta a essas existências (ANTRA, 2026).

Esse abismo estatístico não é biológico, mas um produto político (Caravaca-Morera; Padilha, 2018), tendo em vista que viver na rua reduz drasticamente essa janela de sobrevivência. A falta de acesso a tratamento para HIV/AIDS, tuberculose e outras comorbidades prevalentes na rua, somada à violência física, faz com que envelhecer seja um privilégio inalcançável para a maioria das travestis em situação de rua.

Ademais, a violência não vem apenas do crime, mas da própria arquitetura urbana, sob um fenômeno conhecido por aporofobia, o qual constitui uma espécie de aversão à pobreza e aos seus marcadores sociais, conforme conceituado por Adela Cortina (2020). A instalação de pedras pontiagudas sob viadutos, divisórias em bancos de praça e grades em marquises são exemplos de uma arquitetura hostil, desenhada para impedir o descanso e a permanência. Para a população trans e travesti, que já é expulsa de casa e dos abrigos pela transfobia, a cidade torna-se um tabuleiro onde não há lugar permitido para repouso. Benevides (2024) argumenta no Dossiê da ANTRA que essa expulsão contínua do espaço público é uma forma de higienização social, empurrando essas pessoas para áreas cada vez mais periféricas, insalubres e perigosas.

Tal análise pode ser aprofundada deslocando o olhar da falha administrativa para a intencionalidade política, pelo conceito de necropolítica, desenvolvido por Mbembe (2018). Se a biopolítica foca na gestão e na maximização da vida, a necropolítica é o poder soberano de ditar quem pode viver e quem deve morrer ou, mais especificamente no caso da população de rua, quem deve ser deixado para morrer.

No contexto brasileiro, a ineficácia da política pública não se revela como um erro, mas como uma técnica do governo. Ao negar acesso à saúde integral, como a hormonioterapia no SUS, dificultar a retificação documental e submeter a população trans e travesti a espaços de risco, o Estado exerce o poder de fazer morrer por negligência calculada. (Mbembe, 2018) Essa gestão da morte é analisada por Caravaca-Morera e Padilha (2018) no estudo sobre

a Necropolítica Trans, no qual os autores utilizam a categoria analítica de crônica de várias mortes anunciadas para descrever as trajetórias dessas pessoas.

Assim, a morte física de uma travesti em situação de rua é apenas o ato final, o deslanche biológico, de uma sucessão de mortes anteriores e cumulativas, como a morte social no momento de expulsão do seio familiar, a morte educacional ao serem empurradas à evasão escolar pelo *bullying*, a morte identitária no abrigo cisnormativo (Caravaca-Morera; Padilha, 2018). A crônica denunciada revela que as políticas sociais, eivadas de cisnormatividade, ao invés de interromper esse ciclo de mortes, muitas vezes o aceleram.

O Estado atua como cúmplice desse processo de aniquilação progressiva ao não oferecer caminhos de saída que contemplem a especificidade trans. Cada vez que um agente estatal nega o nome social ou um abrigo nega a permanência adequada dessas pessoas, há a contribuição para a crônica de morte anunciada, que empurra essas pessoas em direção ao extermínio físico. É fundamental, ainda, aplicar um recorte interseccional a essa análise, tendo em vista que a necropolítica e a cisnormatividade atingem com muito mais intensidade e letalidade as travestis negras e periféricas. Retomando o pensamento de Gonzalez (2020) sobre o racismo institucional, é possível entender que o corpo negro travesti na rua é lido duplamente como perigoso e descartável.

Pela crítica de Mombaça (2021) à gestão racializada da violência e da pobreza, é possível compreender que a triagem nos serviços de assistência social opera, com frequência, a partir de estereótipos racistas que criminalizam a pobreza e a transexualidade simultaneamente, negando vagas ou impondo regras disciplinares mais rígidas a esses corpos, numa lógica de controle prisional disfarçada de assistência social. Diante desse quadro, a política pública existente, torna-se um simulacro jurídico. Ela existe no papel, sustentada pelo Decreto 7.053/09, porém sua arquitetura cisnormativa a torna inaplicável para sujeitos trans e travestis na prática.

Embora Gould (2024) não trate especificamente da população em situação de rua, ele nos alerta que a cooperação acrítica com sistemas que não nos reconhecem é uma armadilha. Por isso, tentar encaixar a população transvestigêner¹ em abrigos desenhados para a binariedade de homens e mulheres cisgêneros não resolve o problema de rua; apenas gerencia a miséria

1 O termo transvestigêner é utilizado como categoria política e conceitual coletiva para abarcar, de forma não hierarquizante, as experiências de travestilidade e transgeneridade, reconhecendo tanto a especificidade histórica e política das travestis, especialmente no contexto latino-americano, quanto as múltiplas vivências de pessoas trans. Ao adotar essa nomenclatura, busca-se evitar apagamentos e universalizações indevidas, afirmando a pluralidade das identidades dissidentes de gênero e o caráter situado de suas trajetórias, sem reduzir tais existências a classificações biomédicas ou normativas.

e perpetua o ciclo de violência em um novo local. Por fim, essa estrutura de exclusão se retroalimenta da precariedade do conhecimento discutida no tópico anterior.

Se o Estado não produz dados, então ele não projeta abrigos adequados; se não há abrigos adequados, a população trans e travesti evita contato com o Estado; se evitam contato, não são contabilizados. Conclui-se, assim, que a cisnormatividade institucional atua como o braço executor do epistemicídio. Se a falta de dados apaga a existência da população trans e travesti, a política cisnormativa apaga a dignidade. Juntas, elas compõem a tecnologia estatal de produção de corpos que podem morrer, onde a negligência governamental deixa de ser uma falha para se tornar a arma mais letal do Estado contra a dissidência de gênero.

4 Políticas públicas para a população em situação de rua e seus limites estruturais

As políticas públicas podem ser compreendidas como formas contemporâneas de exercício do poder estatal nas sociedades democráticas, resultantes da interação complexa entre Estado e sociedade na definição de problemas socialmente relevantes e das respostas institucionais a eles formuladas. Como demonstra Di Giovanni (2009), a política pública constitui uma configuração estruturada de relações de poder, envolvendo atores, interesses, valores, saberes, recursos materiais e linguagens específicas. Nesse sentido, a política pública expressa escolhas políticas que definem quais demandas serão reconhecidas como legítimas e quais permanecerão à margem da agenda governamental.

A emergência de uma política pública pressupõe a existência de determinados requisitos históricos, institucionais e políticos. Entre eles, destacam-se a capacidade estatal de planejamento, a vigência de direitos de cidadania, a existência de arenas democráticas de disputa e, sobretudo, a capacidade coletiva de formulação de agendas públicas (Di Giovanni, 2009). Logo, observa-se que não há política pública sem problema público reconhecido, tampouco sem a construção social e política desse problema como merecedor de intervenção estatal.

Nesse contexto, Duarte (2013) sistematiza o chamado ciclo das políticas públicas, compreendido, de forma analítica, pelas fases de formulação da agenda, elaboração, implementação, execução e avaliação daquilo que virá a se tornar uma política pública. Embora tais fases não ocorram de maneira necessariamente linear ou estanque na realidade empírica, o modelo permite

compreender que a política pública é um processo dinâmico, marcado por disputas, reconfigurações e assimetrias de poder. A fase de agenda, em especial, assume papel central, pois define quais temas serão considerados prioritários pelo Estado e quais permanecerão invisibilizados.

É precisamente nesse ponto que a contribuição de Kingdon (2006) se torna fundamental. Pois, de acordo com sua teoria, uma política pública só emerge quando ocorre a convergência de três fluxos relativamente autônomos: o fluxo dos problemas, o fluxo das soluções (ou alternativas) e o fluxo político (Kingdon, 2006). Tal convergência abre aquilo que se conhece por janela de oportunidade, um momento específico e geralmente curto em que determinada demanda consegue ingressar na agenda decisória do Estado.

A janela de oportunidade, não é um evento natural ou espontâneo, mas o resultado de construções políticas, disputas narrativas e correlações de força. Tal concepção é importante, pois, ao mesmo tempo em que os problemas precisam ser reconhecidos como tais, as alternativas de solução precisam estar disponíveis e viáveis, e o contexto político deve ser favorável à sua aprovação para que a política pública se concretize (Kingdon, 2006). Quando um desses fluxos não se articula adequadamente, a janela permanece fechada ou se fecha rapidamente, inviabilizando a formulação de políticas eficazes.

Ao relacionar esse modelo com a realidade da população trans e travesti, torna-se evidente que o conhecimento precário atua como um obstáculo estrutural à abertura da janela de oportunidade. A ausência de dados oficiais, diagnósticos consistentes e estatísticas desagregadas sobre essa população compromete o próprio reconhecimento do problema no fluxo dos problemas. Se o Estado não conhece, ou mesmo se escolhe não conhecer, a realidade das pessoas trans e travestis em situação de vulnerabilidade, essa realidade não se converte em problema público legítimo.

Além disso, percebe-se que a precariedade do conhecimento estatal também inviabiliza o fluxo das alternativas. Isso ocorre, pois, sem a produção de dados, não há planejamento efetivo; sem diagnóstico, não há desenho de políticas adequadas; e sem reconhecimento institucional, as propostas permanecem restritas à sociedade civil ou a iniciativas pontuais, sem capacidade de incidência estrutural. Assim, conforme observa Di Giovanni (2009), toda política pública se sustenta em uma “teoria” que orienta práticas e resultados, logo, quando essa teoria é construída sobre dados incompletos ou inexistentes, a política nasce frágil ou sequer chega a existir.

No fluxo político, por sua vez, a população trans e travesti enfrenta barreiras adicionais decorrentes da cisnormatividade institucional e da baixa capacidade de mobilização em arenas decisórias tradicionais. Kingdon

(2006) destaca o papel dos *policy entrepreneurs*¹ na abertura das janelas de oportunidade; contudo, quando os sujeitos diretamente afetados são sistematicamente excluídos dos espaços de poder, suas pautas dificilmente encontram defensores com força política suficiente para sustentar a agenda.

Dessa forma, a ausência de interesse estatal em produzir conhecimento sobre a população trans não apenas impede a abertura da janela de oportunidade, como transforma a própria política pública em um mecanismo de reprodução da exclusão. Assim, a janela, quando eventualmente se abre, o faz de maneira limitada e ineficaz, produzindo políticas genéricas, simbólicas ou meramente formais. Portanto, o conhecimento precário não é um acidente administrativo, mas um elemento estrutural que impede o ciclo completo da política pública, consolidando a omissão estatal como prática institucionalizada.

Tal fato pode ser observado a partir da realidade vivenciada por pessoas trans e travestis em situação de rua no Brasil a qual é marcada por um conjunto de vulnerabilidades que se acumulam e se retroalimentam, configurando um cenário de hipervulnerabilidade estrutural. A experiência da rua não decorre de escolhas individuais, mas de trajetórias sistematicamente atravessadas pela exclusão familiar, evasão escolar compulsória, discriminação no mercado de trabalho e violência institucional, fatores que antecedem e condicionam a própria situação de rua. Conforme demonstram Freitas et al (2024), a população trans é empurrada para a informalidade, para a prostituição compulsória e, em muitos casos, para a rua como último espaço possível de sobrevivência.

Essa condição de hipervulnerabilidade deve ser compreendida à luz de uma leitura interseccional da vulnerabilidade, que articula dimensões sociais, individuais e programáticas. No caso das pessoas trans e travestis em situação de rua, a vulnerabilidade social manifesta-se na ruptura de vínculos familiares, no racismo estrutural, na transfobia e na pobreza extrema; a vulnerabilidade individual é agravada pela exposição cotidiana à violência física, sexual e simbólica; e a vulnerabilidade programática revela-se na incapacidade, ou recusa, das políticas públicas em responder adequadamente às especificidades dessa população (Freitas et al., 2024). Trata-se, nesse sentido, de uma espécie de vulnerabilidade produzida politicamente, e não de uma condição natural.

Diante disso, tem-se que a vivência nas ruas intensifica essas vulnerabilidades ao retirar das pessoas trans e travestis o acesso regular a direitos básicos como saúde, moradia, educação e trabalho, aprofundando

1 Trabalha-se a ideia de que os *policy entrepreneurs*, ou empreendedores de políticas públicas em tradução livre, constituem indivíduos ou grupos que aguardam a abertura de janelas de oportunidade para confrontar problemas a soluções, investindo tempo, capital político e técnico na promoção de alternativas que resultem em novas diretrizes governamentais.

processos de adoecimento físico e mental, uma vez que observa-se uma elevada prevalência de transtornos mentais, uso excessivo de álcool e outras substâncias psicotrópicas, infecções sexualmente transmissíveis e ausência de acompanhamento em saúde entre pessoas trans e travestis em situação de rua, fenômenos diretamente relacionados à exclusão social e à precariedade das respostas estatais (Freitas et al., 2024). A rua, nesse contexto, transforma-se em um território no qual o Estado se faz presente sobretudo por meio da omissão.

Tal realidade evidencia o fracasso das políticas públicas quando estruturadas a partir de um sujeito universal abstrato, incapaz de reconhecer as especificidades das experiências trans e travestis. Tendo isso em vista, as políticas públicas exigem diagnóstico, definição clara do problema e reconhecimento social da demanda para que possam ingressar na agenda governamental. No entanto, a população trans e travesti em situação de rua permanece fora desse processo justamente porque sua existência é sistematicamente apagada pelos instrumentos oficiais de produção de dados, o que inviabiliza sua conversão em problema público legítimo (Kingdon, 2006).

A ausência de dados específicos sobre pessoas trans e travestis em situação de rua compromete diretamente a abertura da janela de oportunidade. Sem indicadores, estatísticas e diagnósticos desagregados por identidade de gênero, o fluxo dos problemas não se consolida, impedindo que a questão alcance relevância política suficiente para mobilizar decisores, recursos e soluções institucionais. Assim, mesmo diante de uma realidade de extrema violência e letalidade, a situação das pessoas trans e travestis nas ruas permanece politicamente invisível.

Além disso, o fluxo das políticas também é prejudicado pela precariedade do conhecimento, uma vez que soluções desenhadas para a população em situação de rua, de modo geral, desconsideram as dimensões de gênero e identidade. Como resultado, os instrumentos disponíveis são inadequados, reproduzem violências institucionais e acabam sendo rejeitados pela própria população trans e travesti, que evita acessar serviços marcados pela cisnormatividade, pelo desrespeito ao nome social e pela exposição ao risco (Rodrigues; Gonçalves, 2025), ou seja, ainda em cenários em a política exista formalmente, o resultado mais provável é o seu fracasso material.

No fluxo político, por sua vez, a ausência de vontade política e o peso de moralidades conservadoras atuam como barreiras adicionais à emergência de políticas públicas específicas. A população trans e travesti em situação de rua não mobiliza capital político, não gera dividendos eleitorais e, frequentemente, é tratada como ameaça à ordem moral ou à segurança urbana. Nesse contexto,

a inexistência, ou ineficácia, da janela de oportunidade não é um acidente, mas o resultado de uma escolha institucional que prioriza determinados sujeitos em detrimento de outros.

Dessa forma, a hipervulnerabilidade das pessoas trans e travestis em situação de rua deve ser compreendida como produto direto de um ciclo vicioso: a ausência de conhecimento gera invisibilidade; a invisibilidade impede o reconhecimento do problema; a não abertura da janela de oportunidade bloqueia a formulação de políticas adequadas; e a ausência de políticas aprofunda a vulnerabilidade. Esse movimento reforça a ideia de que o conhecimento precário opera como um mecanismo ativo de exclusão institucional, sustentando a omissão estatal sob uma aparência de neutralidade técnica.

Em síntese, a realidade das pessoas trans e travestis em situação de rua revela os limites estruturais das políticas públicas quando estas são formuladas sem diagnóstico, sem escuta qualificada e sem compromisso com a dignidade humana. A hipervulnerabilidade não decorre da identidade de gênero em si, mas da forma como o Estado escolhe não ver, não registrar e não agir. Enquanto o conhecimento sobre essa população permanecer precário, a janela de oportunidade seguirá fechada, ou, quando aberta, será meramente simbólica, perpetuando a exclusão como norma administrativa.

5 A ausência de conhecimento como mecanismo de omissão estatal

Entender o conhecimento precário permite compreender que determinadas ausências informacionais não decorrem de falhas neutras ou contingentes na produção científica ou administrativa, mas são produzidas e mantidas por relações estruturais de poder. Conforme analisa Coacci (2018), a precariedade do conhecimento manifesta-se tanto pela inexistência de dados sobre certos grupos quanto pela baixa qualidade, irrelevância prática ou ilegitimidade institucional dos saberes produzidos sobre eles. Trata-se, portanto, de uma categoria relacional, que evidencia quais sujeitos são considerados dignos de serem conhecidos, medidos e governados, e quais permanecem fora do campo da inteligibilidade estatal.

No caso de pessoas trans e travestis, o conhecimento precário assume contornos particularmente graves, uma vez que sua produção histórica esteve marcada pela patologização, pela estigmatização e, sobretudo, pela ausência sistemática de dados oficiais. Coacci (2018) demonstra que a inexistência de estatísticas institucionais sobre a população trans no Brasil pode ser percebido

como um efeito direto das prioridades políticas e epistêmicas que orientam tanto a ciência quanto o Estado.

Essa precariedade epistêmica se reflete de maneira direta nas omissões estatais, especialmente no âmbito das políticas públicas, haja vista que o Estado, ao alegar ausência de dados para justificar a inexistência de políticas específicas, converte o desconhecimento que ele próprio produz em um argumento técnico de neutralização da demanda. Como aponta Coacci (2018), há uma circularidade perversa: o Estado não produz dados porque não considera a população trans prioritária e, ao mesmo tempo, não formula políticas porque afirma não possuir dados suficientes sobre ela. A omissão, assim, deixa de ser exceção e passa a operar como prática institucional regular.

Além disso, o conhecimento precário não se limita à ausência quantitativa de dados, mas abrange também a forma como os saberes existentes são deslegitimados; por exemplo, mesmo quando a produção de informações é realizada por movimentos sociais, como os dossiês elaborados por organizações não estatais, esses conhecimentos são frequentemente desconsiderados pelo poder público, por não se enquadrarem nos critérios formais de cientificidade ou validade administrativa (Coacci, 2018). Tal dinâmica revela que a omissão estatal não ocorre apenas no plano da produção do conhecimento, mas também no reconhecimento seletivo de quais saberes são considerados aptos a fundamentar decisões públicas.

Dessa forma, o conhecimento precário opera como um mecanismo estruturante da omissão estatal, pois, permite que o Estado se ausente de suas responsabilidades sob a justificativa da técnica e da neutralidade. Observa-se, assim, que a recusa em conhecer é, nesse sentido, uma decisão política que antecede e legítima a recusa em agir. Consoante a isso, como demonstra Coacci (2018), quando determinados sujeitos permanecem fora dos regimes oficiais de conhecimento, suas demandas dificilmente ingressam na agenda pública, suas mortes não geram luto institucional e suas vidas não se tornam objeto de políticas de proteção. O conhecimento precário, portanto, descreve uma lacuna epistêmica, ao mesmo tempo em que revela uma tecnologia de governo que produz exclusão, invisibilidade e violação sistemática de direitos.

A compreensão do conhecimento precário como tecnologia de omissão estatal pode ser aprofundada a partir da distinção proposta por Butler (2015) entre precariedade e precarização. pois, tendo em vista que a precariedade (*precariousness*) é uma condição ontológica comum a toda vida humana, marcada pela vulnerabilidade, pela interdependência e pela exposição à contingência, e que a precarização (*precarity*) diz respeito à distribuição diferencial e politicamente induzida dessa vulnerabilidade, produzida por

estruturas sociais, econômicas e normativas que tornam certos grupos mais expostos à violência, à morte e ao abandono do que outros (Butler, 2015), tem-se, portanto, que a precarização não é natural, mas o resultado de escolhas políticas que definem quais vidas merecem proteção institucional.

No interior das sociedades cisheteronormativas, essa distribuição desigual da precariedade opera por meio de normas que regulam a inteligibilidade dos corpos, das identidades e das formas legítimas de existência. Butler (2011) sustenta que apenas determinados sujeitos são reconhecidos como plenamente humanos, isto é, como corpos que importam. Aqueles que escapam às matrizes normativas de gênero e sexualidade, como é o caso de pessoas trans e travestis, passam a ocupar uma zona de abjeção, na qual suas vidas são consideradas desviantes, instáveis ou descartáveis. Nesse contexto, a precarização se intensifica, pois a ausência de reconhecimento simbólico compromete o acesso a direitos materiais e à própria possibilidade de sobrevivência digna.

A teoria das vidas enlutáveis (*grievable lives*) desenvolvida por Butler (2015) é central para compreender esse processo. Isso se dá porque, uma vida só é plenamente reconhecida como vida quando sua perda é socialmente considerada digna de luto. As vidas não enlutáveis são aquelas cuja morte não gera comoção, resposta institucional ou memória coletiva, justamente porque nunca foram plenamente reconhecidas como vidas que importam (Butler, 2015). A ausência de luto público não é um dado cultural neutro, mas um indicador político de exclusão: aquilo que não é passível de luto tampouco é passível de proteção.

As pessoas trans e travestis, especialmente aquelas em situação de pobreza, racialização e rua, inserem-se de maneira contundente no campo das vidas não enlutáveis. O conhecimento precário produzido, ou deliberadamente não produzido, sobre essas existências contribui para sua desrealização social, uma vez que a ausência de dados, registros e diagnósticos impede que suas mortes, violências e trajetórias sejam reconhecidas como perdas socialmente relevantes. Assim, o Estado, ao recusar-se a conhecer, participa ativamente do processo de precarização dessas vidas, reforçando sua condição de não enlutáveis. O conhecimento precário, articulado à lógica cisheteronormativa, não apenas invisibiliza sujeitos trans, mas legitima sua exposição contínua à violência e à morte, convertendo a omissão estatal em uma forma estrutural de governo da precariedade.

A distinção entre vidas passíveis de luto e vidas não enlutáveis é essencial para compreender o desinteresse estrutural do Estado em agir diante da violência e da exclusão que atingem determinados grupos sociais. Conforme

argumenta Butler (2011; 2015), apenas as vidas previamente reconhecidas como humanas, legítimas e socialmente valiosas são capazes de mobilizar uma resposta institucional quando ameaçadas ou destruídas. Logo, quando um grupo é situado fora desse regime de reconhecimento, sua morte deixa de ser percebida como perda coletiva, e sua existência cotidiana não se converte em objeto de cuidado público. Nesse sentido, a não enlutabilidade opera como condição prévia do abandono estatal.

É possível perceber que tal desinteresse em agir não é neutro nem accidental, mas configura um fator constitutivo do funcionamento das políticas públicas. Como aponta Di Giovanni (2009), políticas públicas devem ser compreendidas não apenas como ações estatais positivas, mas também como o conjunto de decisões sobre o que o Estado escolhe não fazer. Assim, a omissão reiterada diante da precarização das vidas trans e travestis, especialmente em contextos de rua, pobreza e racialização, não representa necessariamente a ausência de uma política, mas pode apontar para a preexistência de uma forma específica de política pública negativa, que administra a exclusão por meio da inação.

Ao deixar de reconhecer essas vidas como passíveis de luto, o Estado legitima sua própria recusa em produzir conhecimento sobre elas. Diante disso, o desinteresse político alimenta o conhecimento precário, que, por sua vez, passa a justificar tecnicamente a inexistência ou ineficácia de políticas públicas. Cria-se, assim, um circuito fechado no qual a ausência de dados impede a formulação de políticas, e a ausência de políticas reforça a alegação de inexistência de dados relevantes. Esse mecanismo transforma a precarização em norma administrativa e a omissão em racionalidade governamental.

Nesse contexto, a omissão estatal deve ser compreendida como uma não-política funcional, que serve aos interesses do sistema cisheteronormativo dominante. Ao não intervir, o Estado preserva a ordem social que define quais corpos importam, quais trajetórias merecem proteção e quais vidas podem ser descartadas sem consequências institucionais. As políticas públicas, entendidas como tudo aquilo que o Estado decide fazer ou deixar de fazer, revelam que o não enfrentamento da precarização das vidas trans não é falha, mas escolha. Trata-se de uma política da omissão que sustenta a hierarquização das existências, reforça o conhecimento precário e converte a exclusão em estratégia legítima de governo dentro de uma sociedade estruturada pela cisheteronormatividade.

6 Considerações finais

Tendo em vista o exposto, observa-se que a ineficácia e, em muitos casos, a inexistência de políticas públicas voltadas à população trans e travesti em situação de rua não se explica por falhas técnicas isoladas, mas por uma racionalidade institucional que seleciona quais sujeitos serão vistos, reconhecidos e protegidos. Analisar os sujeitos visíveis e invisíveis socialmente revela-se, nesse sentido, uma chave de leitura para compreender como a produção estatal de conhecimento opera como critério de inteligibilidade política, condicionando o acesso a direitos e a própria possibilidade de figurar como destinatário legítimo de políticas públicas.

Assim, o conceito de conhecimento precário surge como uma categoria fundamental para compreender a invisibilização institucional. Partindo de Facchini (2020), percebe-se que a ausência de informações sobre grupos subalternizados constitui um efeito estrutural de campos científicos e estatais que priorizam determinados sujeitos na agenda pública. Portanto, a precariedade do conhecimento pode ser compreendida como um mecanismo de poder: aquilo que não é produzido como dado tende a não existir como problema público, convertendo a invisibilidade estatística em invisibilidade política e, por consequência, em precarização material.

Tal apontamento converge com a teoria butleriana, especialmente pela distinção entre precariedade (condição universal de vulnerabilidade) e precarização (distribuição politicamente induzida dessa vulnerabilidade) (Butler, 2015), sobre a qual demonstrou-se que, ao recusar-se a produzir dados sobre pessoas trans e travestis em situação de rua, o Estado não apenas falha em conhecer, mas intensifica deliberadamente a precarização desse grupo, retirando redes mínimas de proteção e expondo-o à violência, à fome e ao abandono. Nesse horizonte, a ausência de conhecimento se converte em uma técnica de governo que maximiza vulnerabilidades e reduz possibilidades de sobrevivência.

Quanto à produção política da desigualdade, observa-se uma possível articulação através da noção de corpos desiguais de Zaharijević (2022), segundo a qual a igualdade não é um dado natural, mas uma construção política dependente do reconhecimento de certos corpos como corpos que importam. Assim, quando o Estado recusa o registro e o diagnóstico sobre a realidade trans e travesti, ele age como máquina de desigualdade, definindo sujeitos inteligíveis e ininteligíveis. Nessa mesma direção, a categoria de epistemicídio, conforme Carneiro (2005), permite compreender que o apagamento sistemático do saber sobre grupos historicamente subalternizados

antecede e legitima a violência material, produzindo uma exclusão que é simultaneamente epistêmica, institucional e social.

Ainda assim, tem-se que a denegação discutida por Gonzalez (2020) descreve a recusa sistemática em reconhecer a humanidade do outro, operando como tecnologia de racismo e transfobia institucionais. Em se tratando de uma população em situação de rua majoritariamente negra, como indicam levantamentos associados ao OBPopRua/UFMG, o apagamento censitário incide sobre sujeitos que carregam mais de um marcador social de desigualdade. O caso do Censo Demográfico de 2022, por exemplo, com a resistência institucional do IBGE em incluir perguntas de identidade de gênero, seguida de disputa judicial e reversão posterior, reforçou empiricamente que a invisibilidade dos dados não é mero erro, mas uma decisão institucional de não saber, cuja consequência direta é a fragilização da formulação de políticas públicas adequadas.

Consoante a isso, observa-se que, diante da omissão estatal, a sociedade civil passa a produzir conhecimento como forma de sobrevivência política. Os dossiês da ANTRA atuam como exemplos materiais de como dispositivos de autodefesa epistêmica e política, em consonância com Dorlin (2020), para quem, quando o Estado retira a defensabilidade de certos corpos, os próprios sujeitos elaboram estratégias de proteção. Ademais, é possível afirmar que a ideia de que o reconhecimento é questão de sobrevivência se valida, pois vidas fora dos esquemas de inteligibilidade tornam-se vidas não passíveis de luto (Sial Neto; Santos, 2022). Assim, consolida-se a tese de que, se uma vida não é reconhecida enquanto existe, sua destruição não será registrada como perda, o que ajuda a compreender o porquê de mortes trans frequentemente permanecerem subnotificadas, naturalizadas e institucionalmente silenciadas.

Não obstante, tem-se o conceito de cisnormatividade institucional (Bento, 2014) como um regime político e epistemológico que naturaliza a identidade cisgênero como norma de existência legítima. Assim, compreende-se que, mesmo quando o ordenamento jurídico prevê respeito à dignidade e às diferenças, como no Decreto nº 7.053/2009, a materialização das políticas opera a partir de um sujeito universal abstrato implicitamente cisgênero, o que inviabiliza a efetividade da proteção para sujeitos trans e travestis. A partir de Mombaça (2021), entende-se que a política pública, em vez de interromper a violência, pode redistribuí-la, deslocando a violência das ruas para dentro das instituições, onde se reproduz em formas burocráticas, espaciais e disciplinares.

Essa cisnormatividade é percebida concretamente na arquitetura dos equipamentos de acolhimento e na burocracia do reconhecimento, como denunciado por Mendes et al. (2019): a alocação por genitália, o

desrespeito ao nome social e a exigência de morte simbólica da identidade como condição para o acesso a serviços. A metáfora dos *Living Dead* (Gould, 2024) permitiu sintetizar esse mecanismo: para sobreviver biologicamente, o sujeito é compelido a aceitar sua morte social. Além disso, a análise revelou que a exclusão espacial se articula à exclusão econômica, com a prostituição compulsória como destino estruturado, e à necropolítica (Mbembe, 2018), na qual o Estado faz morrer por negligência calculada, particularmente quando restringe acesso à saúde, dificulta retificação documental e submete vidas trans a condições contínuas de risco (Caravaca-Moreira; Padilha, 2018).

Consoante a isso, tem-se o debate sobre políticas públicas como exercício contemporâneo do poder estatal, sobre o qual observa-se como escolhas que envolvem atores, interesses e saberes (Di Giovanni, 2009), estruturadas em um ciclo analítico que passa por agenda, formulação, implementação e avaliação (Duarte, 2013). Nesse sentido, a teoria de Kingdon (2006) permite afirmar que políticas emergem quando convergem os fluxos de problemas, soluções e política, abrindo uma janela de oportunidade. Logo, o conhecimento precário impede a própria abertura dessa janela: sem dados e diagnósticos desagregados, o problema não se consolida; sem reconhecimento institucional, alternativas não ganham densidade; e, sob cisnormatividade, o fluxo político se torna hostil à pauta trans e travesti. O resultado é uma política que, quando existe, tende a ser simbólica e genérica, falhando materialmente e aprofundando a hipervulnerabilidade descrita por Freitas et al. (2024) e por análises que evidenciam inadequação programática e rejeição aos serviços marcados pela violência institucional (Rodrigues; Gonçalves, 2025).

Como resultado, percebe-se que a ausência de conhecimento constitui, em si, um mecanismo de omissão estatal, uma vez que o conhecimento precário não se limita à ausência de dados, mas inclui a deslegitimação seletiva dos saberes contra-públicos produzidos por movimentos sociais, o que reforça a circularidade perversa: o Estado não produz dados porque não considera a população trans prioritária e, em seguida, usa essa ausência para justificar a inexistência de políticas. Portanto, é possível concluir que, em uma sociedade cisheteronormativa, a não enlutabilidade das vidas trans funciona como pré-condição do abandono: vidas que não importam não mobilizam cuidado, e vidas que não mobilizam cuidado permanecem fora do conhecimento estatal. Assim, confirma-se a hipótese central do trabalho, uma vez que o conhecimento precário opera como tecnologia de governo que sustenta uma política da omissão, uma não-política funcional ao sistema cisheteronormativo, tornando a exclusão não um acidente administrativo, mas uma estratégia estruturante de gestão social.

Referências

ANTRA. **Dossiê: assassinatos e da violência contra travestis e transexuais brasileiras em 2026**. Org: Bruna G. Benevides. Brasília: Distrito Drag; ANTRA, 2026.

ANTRA. **Dossiê: assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2024**. Org: Bruna G. Benevides. Brasília: Distrito Drag; ANTRA, 2024.

BENEVIDES, Bruna. **Onde a gente não pode estar: a violência contra a população LGBTI+ em situação de rua**. Anais do Seminário Nacional da ANTRA. Brasília: ANTRA, 2024.

BENTO, Berenice. **A reinvenção do corpo: sexualidade e gênero na experiência transexual**. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

BRASIL. **Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 2009.

BUTLER, Judith. **Corpos que importam: os limites discursivos do “sexo”**. Tradução de Verônica Daminelli e Daniel Yago Françoli. São Paulo: n-1 edições, 2019.

BUTLER, Judith. **Quadros de guerra: quando a vida é passível de luto?** Tradução de Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

BUTLER, Judith. **Vida precária: os poderes do luto e da violência**. Tradução de Andreas Lieber. Belo Horizonte: Autêntica, 2015.

CARAVACA-MORERA, Jaime Alonso; PADILHA, Maria Itayra. **Necropolítica Trans: diálogos sobre dispositivos de poder, morte e invisibilização na contemporaneidade**. Texto & Contexto - Enfermagem, Florianópolis, v. 27, n. 3, e3700017, 2018.

CARNEIRO, Sueli. **A construção do outro como não-ser como fundamento do ser**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

COACCI, Thiago. **Conhecimento precário e conhecimento contra-público: a coprodução dos conhecimentos e dos movimentos sociais de pessoas trans no Brasil**. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

CORTINA, Adela. **Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a democracia**. Tradução de Daniel Lühmann. São Paulo: Contracorrente,

2020.

DI GIOVANNI, Geraldo. **As estruturas elementares das políticas públicas**. Caderno de Pesquisa n. 82. Campinas: UNICAMP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), 2009.

DUARTE, Clarisse Seixas. **O ciclo das políticas públicas**. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio;

BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (org.). **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 16–43.

FACCHINI, Regina. **Direitos em Disputa: LGBTQ+, poder e diferença no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora Cultura Acadêmica, 2020.

FADEL, Anna Laura Maneschky. **A força da precariedade: Subjetividade, Normatividade e Crítica em Judith Butler**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Pará; Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Belém/Paris, 2024.

FREITAS, Francisca Lidiane Sampaio et al. Social and programmatic vulnerability in the context of transgender people's health: a scoping review of scientific evidence from Brazil. **International Journal for Equity in Health**, v. 23, n. 272, 2024.

GOMES DE JESUS, Jaqueline. Transfobia e crimes de ódio: assassinatos de pessoas transgênero como genocídio. **História Agora**, v. 16, n. 2, p. 101-123, 2013.

GONZALEZ, Lélia. **Por um feminismo afro-latino-americano**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

GOULD, Wren Ariel. Living Dead: Trans Cooperations with Mad Necropolitics and the Mad Trans Coalitions that Might Replace Them. **Culture, Medicine, and Psychiatry**, v. 49, 2024.

IBGE. **Tábua Completa de Mortalidade para o Brasil: 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

KINGDON, John W. **Como chega a hora de uma ideia?; Juntando as coisas**. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas: coletânea**. v. 1. Brasília: ENAP, 2006. p. 219–244.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. 3. ed. São Paulo: n-1, 2018.

MENDES, Lílian Guimarães et al. Proteção social e produção do cuidado a travestis e a mulheres trans em situação de rua no município de Belo Horizonte (MG). **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 43, n. esp. 3, p. 115-

128, dez. 2019.

MOMBAÇA, Jota. Não vão nos matar agora. Rio de Janeiro: Cobogó, 2021.

OLIVEIRA, Megg Rayara Gomes de. O diabo em forma de gente: (r) existências de gays afeminados, viados e bichas pretas na educação. Curitiba: Editora UFPR, 2017.

RODRIGUES, A.; GONÇALVES, R. Public policy for trans people: lessons from Brazil for social inclusion. *Development Policy Review*, 2025.

SIAL NETO, Albérico Araújo; SANTOS, Reginaldo Clecio dos. Os sentidos da precariedade na obra *Vida Precária* de Judith Butler. *Pólemos*, Brasília, v. 10, n. 21, p. 243-261, 2022.

SIMPSON, Keila. O IBGE precisa falar sobre identidade de gênero. [Entrevista cedida a] Rafael Ciscati. *Brasil de Direitos*, 08 jun. 2022.

TRANSGENDER EUROPE (TGEU). *Trans Murder Monitoring 2023: Global Update*. TGEU, 2023.

ZAHARIJEVIĆ, Adriana. Equal bodies: The notion of the precarious in Judith Butler's work. *European Journal of Women's Studies*, v. 30, n. 1, p. 37-48, 2022.

A RECONFIGURAÇÃO DA CARREIRA DOCENTE NO PARANÁ: CONVERGÊNCIA ENTRE AUSTERIDADE FEDERAL E PRECARIZAÇÃO ESTADUAL

Ana Clara Baggio Violada¹

Marcela Hammerschmidt Baggio Violada²

1 Introdução

A Constituição de 1988 conformou um modelo de administração pública estruturado na profissionalização do servidor e na institucionalização de carreiras como instrumentos de estabilidade e continuidade do Estado. Concurso público, estabilidade e planos de progressão foram concebidos como elementos estruturantes de um regime jurídico destinado a afastar práticas patrimonialistas, blindar o serviço público de oscilações político-partidárias e assegurar a impessoalidade da gestão.

No campo educacional, tal desenho adquiriu especial relevo, na medida em que a carreira docente passou a integrar o próprio arranjo institucional de garantia do direito à educação, vinculando a permanência do agente público à estabilidade das políticas educacionais.

- 1 Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Pós-graduada em Direito Digital, Proteção de Dados e Inteligência Artificial, pela Escola Brasileira de Direito (EBRADI). Pesquisadora do Laboratório de Política, Comportamento e Mídia (LABÔ PUC-SP). Pesquisadora nos Grupos de Pesquisa Políticas Públicas e Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo (CNPq) - UENP. Advogada especialista em Direito Contratual e Negocial. Sócia do escritório Esteves & Baggio Advogados. Membro da Comissão de Direito Empresarial da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Paraná, Subseção de Maringá. E-mail: contato@anaclarabaggio.com;
- 2 Professora PDE do Estado do Paraná pela Universidade Estadual de Maringá – UEM, Pós-graduada em Língua Portuguesa: Metodologia e Técnica de Produção de Texto pela Universidade Paranaense – UNIPAR, Pós-graduada em Pedagogia Escolar pela Faculdade Internacional de Curitiba – FACINTER, Licenciada em Letras – Licenciatura Plena pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Umuarama (hoje UNIPAR). Experiência profissional na Associação Paranaense de Ensino e Cultura como professora da educação básica e do cursinho pré-vestibular, na Secretaria de Estado da Educação como professora e no Núcleo Regional da Educação como técnica pedagógica e coordenadora da equipe de ensino, na Faculdade Global de Umuarama como professora. Revisora de Textos Acadêmicos e Literários: correção e adequação ortográfica e gramatical de teses, dissertações, TCCs e livros de diversas áreas com atenção à clareza, coesão e coerência textual. E-mail: marcelaexpresso@gmail.com

A partir de meados da segunda década do século XXI, contudo, observa-se no cenário brasileiro um processo de reconfiguração desse regime jurídico. Reformas de natureza fiscal e previdenciária, associadas a propostas de reorganização administrativa, introduziram uma racionalidade voltada à contenção de despesas e à flexibilização de estruturas funcionais. Ainda que mantidas formalmente as categorias tradicionais da carreira pública, seus mecanismos de densificação material passaram a ser tensionados por uma lógica orientada pela austeridade e pelo gerencialismo, deslocando o equilíbrio originalmente concebido pelo constituinte.

É nesse contexto que se insere, no presente estudo, a análise da carreira pública docente no Estado do Paraná. A investigação parte da hipótese de que as transformações implementadas no plano estadual não se configuram como intervenções isoladas ou simples ajustes de gestão, mas como expressão local de um movimento mais amplo de reordenamento institucional. O que se busca examinar é se tais alterações representam a internalização articulada de diretrizes federais que, sob o argumento de racionalização fiscal, operam uma progressiva reconfiguração dos direitos e garantias historicamente associados à carreira pública.

No plano federal, a constitucionalização de mecanismos de limitação de despesas primárias e a redefinição do regime previdenciário estabeleceram novos parâmetros para a organização do funcionalismo. Paralelamente, propostas de reforma administrativa passaram a sinalizar a ampliação de vínculos flexíveis e a relativização de garantias tradicionalmente vinculadas ao estatuto do servidor. Esse conjunto normativo delineia um ambiente institucional no qual a carreira pública deixa de ser compreendida apenas como estrutura de proteção funcional e passa a ser condicionada por critérios de sustentabilidade fiscal e eficiência gerencial.

O Estado do Paraná, por sua vez, materializou essas diretrizes por meio de um processo legislativo caracterizado por alterações sucessivas e graduais. A carreira do magistério, originalmente estruturada com garantias de piso e organização da jornada, foi submetida a modificações que afetaram sua previsibilidade e sua dinâmica interna. Condicionamentos orçamentários passaram a incidir sobre a evolução funcional, e a reestruturação remuneratória deslocou o peso do vencimento básico para parcelas de natureza transitória, alterando o núcleo de estabilidade econômica da carreira.

Para além do eixo fiscal, o caso paranaense revela ainda uma inflexão na configuração do vínculo laboral. A expansão de contratações temporárias, muito além de sua excepcionalidade originária, consolidou um contingente significativo de docentes submetidos a regimes mais instáveis e menos

protetivos. Simultaneamente, a reorganização da governança escolar por meio da introdução de modelos de gestão compartilhada inseriu racionalidades externas ao campo pedagógico, produzindo impactos sobre a autonomia profissional e sobre a própria compreensão institucional da escola pública.

Diante desse quadro, o presente estudo propõe examinar de que maneira a articulação entre reformas estruturais federais e sua normatização no Estado do Paraná contribuiu para a reconfiguração progressiva da carreira docente enquanto instituição de Estado. Busca-se analisar se o deslocamento de um paradigma orientado pela proteção estatutária para outro marcado pela centralidade fiscal e gerencial altera a natureza da carreira pública, redefinindo o estatuto do professor no interior da administração educacional contemporânea.

2 O modelo constitucional de carreira pública

No ordenamento jurídico brasileiro, o servidor público é definido a partir da investidura em cargo público, entendido como o conjunto de atribuições inseridas na estrutura organizacional do Estado (BRASIL, 1990). A Constituição Federal de 1988 instituiu um regime jurídico estruturado pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 2020), conferindo densidade normativa à atuação administrativa e estabelecendo parâmetros vinculantes para a conformação do estatuto dos agentes públicos.

O acesso às funções permanentes do Estado realiza-se por meio de concurso público, exigência constitucional que materializa a impessoalidade e a isonomia no provimento de cargos efetivos (BRASIL, 1988). Ao subordinar o ingresso a critérios objetivos de mérito técnico, o concurso organiza o recrutamento estatal em bases republicanas, afastando práticas patrimonialistas e clientelistas (BRAUNERT; BERNARDO; BRIDI, 2021, p. 11).

A estabilidade, adquirida após estágio probatório, integra esse desenho institucional como garantia da continuidade administrativa e da autonomia técnica do servidor. Longe de constituir privilégio individual, protege a função pública contra exonerações arbitrárias e pressões político-partidárias, preservando a impessoalidade da atuação estatal (LIMA, 2021, p. 160). Como observa Costaldello (2021, p. 98), “a estabilidade, antes de ser um direito do agente, é uma prerrogativa do serviço público”.

O regime jurídico estatutário, preferencialmente adotado para carreiras típicas de Estado e atividades finalísticas, estrutura a relação entre servidor e Administração como vínculo legal, e não contratual. Nessa configuração,

direitos e deveres são fixados unilateralmente por lei, o que confere homogeneidade normativa e permite a conformação do estatuto funcional às exigências constitucionais (BRAUNERT; BERNARDO; BRIDI, 2021, p. 12).

Enquanto categoria constitucional, esse regime integra concurso e estabilidade em um sistema coerente: o ingresso meritocrático, a proteção contra ingerências e a sujeição a deveres específicos compõem um arranjo institucional orientado à realização do interesse público.

A conjugação entre princípios constitucionais, concurso público, estabilidade e regime estatutário revela um modelo de carreira pública estruturado para assegurar profissionalização, previsibilidade e continuidade administrativa. Esse arcabouço normativo constitui o marco zero a partir do qual se deve compreender a organização das carreiras específicas, entre elas a do magistério público.

Assim, a carreira pública, enquanto categoria jurídica, pode ser definida como estrutura normativa composta por níveis e classes que organizam a evolução funcional e remuneratória do servidor, segundo a complexidade das atribuições e o grau de responsabilidade assumido (PARANÁ, 2004). No âmbito do magistério paranaense, a Lei Complementar nº 103/2004 estabelece um sistema articulado em Níveis – vinculados à titulação escolar e acadêmica – e Classes – que representam etapas de progressão dentro de cada nível (PARANÁ, 2004). Essa organização traduz a ideia de trajetória profissional institucionalmente prevista, afastando designações arbitrárias e garantindo critérios objetivos de desenvolvimento funcional.

A evolução na carreira docente opera por meio de institutos juridicamente delimitados. A promoção corresponde à passagem de um nível a outro, vinculada à obtenção de nova titulação ou certificação, como no Programa de Desenvolvimento Educacional (PDE) (PARANÁ, 2004).

A progressão, por sua vez, refere-se à movimentação entre classes no interior do mesmo nível, condicionada a critérios de avaliação de desempenho e tempo de serviço (PARANÁ, 2004). Ambos os mecanismos integram a estrutura da carreira como instrumentos de valorização vinculados ao mérito, à qualificação e à experiência, compondo um sistema de incentivos compatível com a profissionalização docente.

A remuneração do magistério articula vencimentos e vantagens, devendo observar o piso salarial profissional nacional (BRASIL, 2008) e a garantia de irredutibilidade prevista no ordenamento (BRASIL, 1990). No Paraná, a estrutura remuneratória prevê diferenciações percentuais entre níveis e classes, com a finalidade de estimular a qualificação acadêmica e reconhecer

o desenvolvimento funcional (PARANÁ, 2004). A organização salarial, assim concebida, integra o desenho institucional da carreira, associando valorização profissional a critérios normativamente definidos.

A jornada de trabalho, tradicionalmente fixada em 20 ou 40 horas semanais, contempla período destinado a estudos, planejamento e avaliação – a denominada hora-atividade – elemento essencial para a qualidade do ensino e para a autonomia pedagógica (PARANÁ, 2004). A previsão de tempo institucionalizado para preparação e reflexão evidencia que a carreira docente não se reduz à execução de tarefas em sala de aula, mas pressupõe atividade intelectual contínua e planejamento sistemático.

No plano previdenciário, os servidores vinculam-se a regime próprio de caráter contributivo e solidário, orientado pelo equilíbrio financeiro e atuarial (BRASIL, 2019). Ainda que modificações tenham sido introduzidas no sistema, mantêm-se regras de transição e critérios diferenciados para determinados grupos de servidores (BRASIL, 2019; PARANÁ, 2019), preservando a lógica de proteção social associada ao vínculo estatutário.

Diante disso, evidente que a valorização dos profissionais da educação encontra fundamento constitucional expreso, que impõe a instituição de planos de carreira, ingresso mediante concurso público, piso salarial e condições adequadas de trabalho (BRASIL, 1996; BRASIL, 2014).

A carreira docente, portanto, não se apresenta como mera organização administrativa, mas como desdobramento normativo do direito fundamental à educação. Ao estruturar progressão, remuneração, jornada e previdência em bases legais, o ordenamento conforma à docência como função pública dotada de garantias institucionais próprias, integrando-a ao modelo constitucional de profissionalização e continuidade do serviço público.

É precisamente a partir desse marco originário que se torna possível examinar as transformações subsequentes, deslocando o foco para o plano federal, a fim de reconstruir a sequência normativa que passou a incidir sobre esse modelo e delinear os eixos estruturais de reconfiguração que, posteriormente, irradiam efeitos sobre as carreiras subnacionais.

3 A reconfiguração estrutural do regime jurídico da carreira docente

Em que pese o arranjo constitucional delineado acima, o ciclo normativo inaugurado na segunda metade da década de 2010 revela a consolidação de uma racionalidade distinta na conformação do serviço público.

A partir desse marco, verifica-se a emergência de um conjunto articulado de medidas orientadas pela centralidade do equilíbrio fiscal e por uma reconfiguração gerencial do Estado, cuja incidência sobre o regime jurídico dos servidores assume caráter estrutural, e não episódico. A carreira deixa, assim, de ser compreendida exclusivamente como instituição garantidora de estabilidade e previsibilidade funcional, passando a ser progressivamente condicionada por parâmetros de sustentabilidade orçamentária e reorganização administrativa.

Tal deslocamento não se opera, em regra, pela supressão formal dos institutos constitucionais, mas pela alteração das premissas que sustentam sua eficácia prática. A previsibilidade da trajetória funcional, a dinâmica remuneratória e a própria configuração dos vínculos passam a ser tensionadas por limites fiscais constitucionalizados e por propostas de flexibilização institucional.

O ponto de inflexão não reside apenas na edição de diplomas específicos, mas na mutação do paradigma que orienta as políticas de pessoal. Quando o equilíbrio fiscal assume estatuto estruturante na organização estatal, a carreira pública é inserida em uma lógica que relativiza sua centralidade como garantia institucional voltada à realização do interesse público.

Nesse cenário, a literatura especializada tem empregado a expressão “desmanche da carreira pública” para designar o processo contínuo de flexibilização e reordenamento do papel do Estado, impulsionado por racionalidades de austeridade fiscal e reorganização gerencial (BRAUNERT; BERNARDO; BRIDI, 2021)

Um dos vetores centrais desse processo manifesta-se na flexibilização das formas de provimento e vínculo. Observa-se a expansão de modalidades temporárias e terceirizadas em detrimento do vínculo estatutário típico. No Estado do Paraná, o crescimento expressivo das contratações por Processo Seletivo Simplificado, com fundamento na Lei Complementar nº 108/2005 (PARANÁ, 2005), revela a consolidação de uma forma de ingresso originalmente concebida como excepcional, mas que passa a desempenhar função estrutural na composição do quadro docente (BRAUNERT; BERNARDO; BRIDI, 2021)

A alteração do equilíbrio entre estabilidade e temporariedade reconfigura a própria lógica de organização da força de trabalho no setor educacional.

Outro eixo de inflexão reside na relativização da estabilidade funcional. Propostas como a PEC 32/2020 projetam a criação de novos vínculos e a

redefinição das garantias associadas ao cargo efetivo, introduzindo modalidades de ingresso e permanência menos protegidas.

Lima (2021, p. 165) interpreta esse movimento como aproximação a formas de “clientelismo pós-democrático”, na medida em que enfraquece a blindagem institucional concebida para assegurar autonomia técnica e continuidade administrativa. A estabilidade, concebida como prerrogativa do serviço público, passa a ser reinterpretada à luz de uma agenda reformista que reequaciona seu alcance e suas finalidades.

Paralelamente, instrumentos de ajuste fiscal assumem função condicionante da dinâmica de carreira. A imposição de tetos de gastos por meio da Emenda Constitucional nº 95/2016 e o fortalecimento de mecanismos de responsabilidade fiscal são mobilizados como fundamentos para o congelamento remuneratório, a suspensão de progressões e a restrição à realização de concursos (BRAUNERT; BERNARDO; BRIDI, 2021; SECCHI et al., 2021)

A evolução funcional e a recomposição salarial passam a ser subordinadas à disponibilidade orçamentária, alterando o grau de previsibilidade que caracterizava o desenho originário da carreira e submetendo sua dinâmica interna a condicionantes externas de natureza fiscal.

A esse conjunto de transformações normativas soma-se uma dimensão simbólica relevante. Braunert, Bernardo e Bridi (2021, p. 8) identificam a construção de narrativas que qualificam o servidor como “privilegiado” ou “ineficiente”, discurso que opera como elemento legitimador de reformas estruturais. Costaldello (2021, p. 93) observa que, sob o argumento de modernização administrativa, determinadas propostas autorizam reorganizações e extinções de cargos e órgãos por atos infralegais, com potenciais impactos sobre a memória técnica e a continuidade das políticas públicas

O fenômeno, portanto, articula dimensões normativas e discursivas na reconfiguração do regime funcional, combinando engenharia institucional e construção simbólica.

Em termos teóricos, o denominado “desmanche da carreira pública” pode ser compreendido como processo político-administrativo de erosão gradual dos pilares que sustentam o modelo constitucional de 1988. Concretiza-se pela substituição do vínculo estatutário protegido por vínculos temporários, pelo condicionamento fiscal da progressão e pela reinterpretação das garantias constitucionais, convertendo a função pública em atividade progressivamente sujeita às oscilações orçamentárias e governamentais

À luz desse quadro conceitual, impõe-se examinar, na sequência, como tais eixos se estruturam no plano federal e de que modo são internalizados e operacionalizados no Estado do Paraná, compondo um processo articulado de transformação da carreira docente.

3.1 Diretrizes federais de reordenamento

A reconfiguração acima delineada, pode ser compreendida por meio de uma sucessão de atos normativos que alteraram a lógica de financiamento, estruturação e proteção do serviço público. Trata-se, pois, de processo que se desenvolve em camadas sucessivas, incidindo tanto sobre a arquitetura fiscal do Estado quanto sobre o regime jurídico dos servidores, com repercussões diretas nas carreiras subnacionais, especialmente no campo da educação básica.

Ainda que a Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, tenha regulamentado o piso salarial profissional nacional para o magistério público da educação básica, fixando valor mínimo para jornada de 40 horas semanais e estabelecendo limite máximo de 2/3 da carga horária para interação com educandos (BRASIL, 2008), e que a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, tenha instituído o Plano Nacional de Educação com metas específicas de valorização do magistério e existência de planos de carreira em todos os sistemas de ensino (BRASIL, 2014), o ciclo normativo subsequente deslocou o eixo central da política pública da valorização estrutural para a contenção de despesas.

Nesse contexto, a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, instituiu o Novo Regime Fiscal e fixou teto para as despesas primárias por vinte exercícios financeiros (BRASIL, 2016). O art. 109 do ADCT passou a vedar, em caso de descumprimento dos limites, a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa, a criação de cargos e a realização de concursos públicos (BRASIL, 2016), estabelecendo condicionantes constitucionais diretas à gestão de pessoas.

Conforme observam Braunert, Bernardo e Bridi (2021, p. 3), a aprovação da PEC do teto dos gastos limitou os gastos sociais e desidratou os investimentos públicos, “impactando diretamente no funcionalismo público”, o que evidencia a incidência estrutural do ajuste fiscal sobre o regime jurídico das carreiras.

A Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, alterou o sistema de previdência social, redefinindo requisitos de elegibilidade, estabelecendo idade mínima para aposentadoria – inclusive com regras específicas para professores – e modificando o cálculo dos benefícios, agora

baseado na média de todas as contribuições, sem descarte das menores (BRASIL, 2019).

A reforma também instituiu caráter contributivo e solidário e impôs aos entes federativos a vedação de alíquotas inferiores às da União em caso de déficit atuarial (BRASIL, 2019, Art. 9º, § 4º), produzindo efeito indutor em cadeia.

Paralelamente, a PEC nº 32, de 2020, foi apresentada como mecanismo central de reorganização do regime jurídico dos servidores e da própria estrutura administrativa (BRASIL, 2020; SECCHI et al., 2021). A proposta prevê a extinção do Regime Jurídico Único, restringe a estabilidade aos “cargos típicos de Estado”, cuja definição seria remetida à lei complementar, e introduz novas modalidades de vínculo, como o “vínculo de experiência” e o “vínculo por prazo determinado”, ampliando a possibilidade de contratações sem estabilidade (BRASIL, 2020; COSTALDELLO, 2021, p. 98; SECCHI et al., 2021, p. 11).

Ademais, confere relevo à avaliação de desempenho como critério para desligamento, sem regulamentação protetiva correspondente (BRASIL, 2020; BRAUNERT; BERNARDO; BRIDI, 2021). Costaldello (2021, p. 98) destaca que a proposta, ao relativizar a estabilidade e ampliar a discricionariedade organizacional, altera o equilíbrio institucional que caracterizava o regime anterior.

No campo educacional, a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica em caráter permanente, determinando que proporção não inferior a 70% dos recursos anuais seja destinada à remuneração dos profissionais da educação básica (BRASIL, 2020).

Posteriormente, a Lei nº 14.817, de 16 de janeiro de 2024, reiterou diretrizes de valorização dos profissionais da educação escolar básica pública, reafirmando a necessidade de planos de carreira, ingresso por concurso e formação continuada (BRASIL, 2024). Contudo, a coexistência dessas normas com o arcabouço fiscal instituído pela EC nº 95/2016 e com as propostas de flexibilização administrativa revela tensão normativa. Marques (2021, p. 66) observa que, apesar dos avanços legais, diversos estados não cumprem o piso, evidenciando o hiato entre a normatividade educacional e as restrições fiscais vigentes.

A engenharia institucional que se consolida nesse período opera por meio da constitucionalização de regras restritivas que irradiam efeitos obrigatórios para as unidades da federação. A EC nº 103/2019 exemplifica essa dinâmica ao dispor que “aplica-se às aposentadorias dos servidores dos

Estados [...] as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna” (BRASIL, 2019, Art. 4º, § 9º), ao mesmo tempo em que impõe parâmetros mínimos de contribuição.

No plano administrativo, a PEC nº 32/2020 propõe inserir o art. 39-A na Constituição, obrigando União, Estados, Distrito Federal e Municípios a instituírem o novo regime jurídico de pessoal, com vínculos de experiência e contratações temporárias ampliadas (BRASIL, 2020; COSTALDELLO, 2021, p. 98). Conforme apontam Lima (2021) e SECCHI et al. (2021), tais medidas não apenas sinalizam diretrizes, mas delimitam o espaço de autonomia dos entes subnacionais na gestão de suas carreiras.

Nesse cenário, após 2016, o regime jurídico dos servidores públicos passa por mutação estrutural caracterizada pela transição de um modelo de “Estado Social” e burocrático, orientado à profissionalização e à proteção da função pública, para um modelo de “Estado Fiscal” e gerencial-subsidiário.

A reconfiguração não se opera por ruptura única, mas por acúmulo de emendas constitucionais sucessivas (EC 95, EC 103) e propostas de desconstitucionalização de direitos (PEC 32), cujos pilares são a austeridade constitucionalizada, a desidratação previdenciária e a flexibilização do vínculo funcional. Tal movimento redefine o equilíbrio entre proteção institucional e condicionamento fiscal, estabelecendo as bases normativas que, posteriormente, serão internalizadas nos entes federativos.

3.2 Internalização normativa e operacionalização no Estado do Paraná

O plano federal delineou os eixos estruturantes de reconfiguração do regime jurídico dos servidores, mediante a constitucionalização da austeridade, a redefinição previdenciária e a proposição de novos formatos de vínculo funcional. No âmbito subnacional, o caso paranaense representa a concretização dessas diretrizes, revelando como as balizas estabelecidas no centro federativo foram incorporadas por meio de alterações legislativas sucessivas que incidiram diretamente sobre a carreira do magistério. A análise desloca-se, assim, da engenharia normativa federal para sua implementação no plano estadual, examinando a forma pela qual tais parâmetros foram internalizados e operacionalizados na estrutura da carreira docente.

A estrutura original da carreira do magistério estadual foi estabelecida pela Lei Complementar nº 103, de 15 de março de 2004, que instituiu o Plano de Carreira do Professor da Rede Estadual de Educação Básica do Paraná. A carreira foi concebida como cargo único de provimento efetivo, organizado

em Níveis e Classes (PARANÁ, 2004). A matriz hierárquica estruturou-se em três níveis principais (Nível I, Nível II e Nível III), além de níveis especiais (Especial I, II e III) destinados a professores com formação em nível médio ou licenciatura curta, em quadro de extinção.

A evolução funcional foi prevista por meio de dois mecanismos juridicamente delimitados: a promoção, correspondente à passagem de um nível para outro com base na titulação ou certificação via Programa de Desenvolvimento Educacional (PDE) e a progressão, que consistente na movimentação entre classes (de 1 a 11) dentro do mesmo nível, mediante avaliação de desempenho e participação em formação continuada (PARANÁ, 2004, Art. 10-14).

A Lei Complementar nº 103/2004 também estabeleceu jornada de trabalho de 20 ou 40 horas semanais e consagrou, em seu art. 31, a garantia da hora-atividade, originalmente fixada em 20% da carga horária, destinada a estudos, planejamento e avaliação, a ser cumprida preferencialmente na escola (PARANÁ, 2004). Esse arranjo normativo conformava uma estrutura remuneratória e funcional articulada, associando progressão, promoção, jornada e valorização profissional.

A partir de então, a carreira do magistério paranaense passou por alterações legislativas sucessivas que modificaram sua estrutura remuneratória e funcional, caracterizando processo de mudança por camadas. A Lei Complementar nº 242/2021 alterou dispositivos da LC 103/2004, introduzindo modificações na tabela de vencimentos e na composição da remuneração. O art. 3º redefiniu os percentuais de diferença entre níveis e classes.

Enquanto a redação anterior previa diferenças percentuais fixas e escalonadas entre os níveis, a nova redação estabeleceu que os valores dos vencimentos dos Níveis Especial devem possuir diferença de no mínimo 5% entre si. Além disso, instituiu a Gratificação de Tecnologia e Ensino (GTE), em valor fixo, não incorporável na inatividade e não utilizada como base de cálculo para outras vantagens (PARANÁ, 2021, Art. 7º).

A Lei Complementar nº 273/2024 promoveu novas alterações na LC 103/2004 e na LC 242/2021, com foco no auxílio-transporte e em ajustes na carga horária. O art. 26 da LC 103/2004 foi modificado para fixar valores nominais do auxílio-transporte (R\$ 842,54 para 40 horas), desvinculando-o de percentuais sobre o vencimento básico e vedando sua incorporação (PARANÁ, 2024, Art. 1º). Ademais, estabeleceu que professores detentores de cargo de 20 horas, ao atuarem em funções administrativas ou pedagógicas

nos Núcleos Regionais ou na Secretaria, terão alteração para 40 horas, com adequação de vencimento (PARANÁ, 2024, Art. 3º).

A Lei Complementar nº 231/2020, embora trate de normas de finanças públicas, impactou diretamente a carreira ao condicionar qualquer promoção ou progressão à comprovação de disponibilidade orçamentária e financeira, exigindo decreto do Chefe do Poder Executivo para sua efetivação (PARANÁ, 2020, Art. 36-40). Com isso, a dinâmica evolutiva prevista na legislação de carreira passou a depender de autorização vinculada à situação fiscal, alterando o regime de automaticidade anteriormente estabelecido.

A flexibilização do vínculo no Paraná operacionaliza-se por meio do Regime Especial regulamentado pela Lei Complementar nº 108, de 18 de maio de 2005, que dispõe sobre a contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (PARANÁ, 2005). O art. 2º da LC 108/2005, alterado pela Lei Complementar nº 179/2014, passou a incluir expressamente a hipótese de suprimimento de docentes e funcionários de escola na rede estadual de ensino (PARANÁ, 2005; PARANÁ, 2014).

A LC 179/2014 determinou que a contratação deve suprir falta decorrente de aposentadoria, demissão, exoneração, falecimento ou licenças (PARANÁ, 2014, Art. 1º). Não obstante a previsão de excepcionalidade, estudos indicam a recorrência da contratação temporária. Bernardo e Bridi (apud BRAUNERT; BERNARDO; BRIDI, 2021, p. 11) demonstram crescimento expressivo de temporários, e, no âmbito do Poder Executivo estadual, verificou-se aumento de 828,65% nas contratações temporárias entre 1997 e 2017, em contraste com a redução de vínculos celetistas e crescimento vegetativo de estatutários, evidenciando estratégia de gestão que prioriza vínculos temporários em detrimento do concurso público previsto no art. 37 da Constituição Federal (BRAUNERT; BERNARDO; BRIDI, 2021).

No campo previdenciário, a reforma estadual alinhou-se aos parâmetros federais da EC 103/2019. A Emenda Constitucional Estadual nº 45/2019 alterou o art. 35 da Constituição do Estado, fixando idade mínima para aposentadoria voluntária de 62 anos para mulheres e 65 para homens, com redução de cinco anos para professores com efetivo exercício no magistério (57 anos para mulheres e 60 para homens) (PARANÁ, 2019). A Lei nº 20.122/2019 adequou a alíquota de contribuição previdenciária para 14%, aplicável a ativos, aposentados e pensionistas (PARANÁ, 2019, Art. 2º), instituindo ainda a cobrança sobre proventos que superem três salários-mínimos nacionais enquanto houver déficit atuarial (PARANÁ, 2019, Art. 3º).

O conjunto normativo evidencia, portanto, mecanismos de operacionalização da reconfiguração no âmbito estadual. A LC 231/2020 institucionalizou a dependência de disponibilidade financeira para avanços na carreira (PARANÁ, 2020); a LC 242/2021 e a LC 273/2024 priorizaram gratificações e auxílios não incorporáveis em detrimento do vencimento básico (PARANÁ, 2021; PARANÁ, 2024); a LC 108/2005 consolidou a utilização de contratações temporárias (BRAUNERT; BERNARDO; BRIDI, 2021); e a Lei 20.122/2019 elevou a alíquota previdenciária para 14% (PARANÁ, 2019).

O plano federal de reconfiguração do serviço público foi, assim, internalizado no Paraná por meio de alterações sucessivas e complementares. A EC Estadual 45/2019 espelha a EC Federal 103/2019; a LC 231/2020 internaliza princípios do Novo Regime Fiscal instituído pela EC 95/2016. A transformação da carreira do magistério paranaense ocorre por meio do esvaziamento do cargo estatutário via expansão do PSS, da introdução de gratificações não incorporáveis como a GTE e da inserção de lógicas de gestão externas ao campo educacional, resultando em carreira sujeita a controles fiscais, com remuneração fragmentada e reorganização estrutural alinhada às diretrizes federais.

4 A convergência entre austeridade e precarização: a consolidação do modelo gerencial-fiscalista

A reconstrução normativa desenvolvida nos tópicos anteriores permite situar o desmanche da carreira pública não como resultado acidental de reformas desconexas, mas como efeito racionalmente produzido por uma inflexão de paradigma na organização do Estado.

O que se consolida, progressivamente, é uma gramática de governo em que a disciplina fiscal e a gestão por métricas de eficiência passam a operar como critérios estruturantes da administração pública, reordenando a função pública a partir da lógica do custo e da flexibilidade. Braunert, Bernardo e Bridi (2021, p. 5), com apoio em Dardot e Laval, interpretam esse deslocamento como expressão do “Estado empresarial”, no qual a administração internaliza racionalidades típicas da gestão privada e converte a contenção de despesas com pessoal em núcleo ordinário de governança, e não em medida excepcional.

Essa mudança explica por que o processo se apresenta como “desmanche”: não porque os institutos constitucionais sejam formalmente revogados, mas porque suas condições de efetividade são reconfiguradas por mecanismos que alteram a lógica interna das carreiras.

A centralidade do equilíbrio fiscal, constitucionalizada no plano federal e reproduzida no âmbito estadual, opera como princípio organizador capaz de subordinar a evolução funcional a parâmetros externos à própria estrutura da carreira. O resultado é uma transformação silenciosa: aquilo que, no desenho originário, funcionava como garantia institucional de previsibilidade – progressões, promoções e recomposição remuneratória – passa a ser filtrado por condicionantes fiscais e administrativas que modulam sua concretização no tempo e no alcance.

Esse deslocamento torna-se particularmente visível no descompasso entre diplomas que proclamam valorização profissional e o regime que controla sua realização. A Lei do Piso (BRASIL, 2008) e o Novo Fundeb (BRASIL, 2020) sinalizam, no plano normativo, a centralidade da carreira como instrumento de valorização dos profissionais da educação. Todavia, a mecânica inaugurada pela EC 95/2016 e internalizada no Paraná pela LC 231/2020 institui um teto material que subordina o desenvolvimento funcional à “disponibilidade orçamentária e financeira” (PARANÁ, 2020).

Nessa chave, institutos concebidos como direitos estruturantes da trajetória funcional passam a operar, na prática, como posições jurídicas cuja efetivação depende de autorização fiscal periódica, mediada por decretos quadrimestrais de disponibilidade de caixa (PARANÁ, 2020). A austeridade, portanto, não apenas limita gastos: ela reorganiza o regime de carreira ao deslocar o centro de gravidade da proteção institucional para o controle fiscal.

A mesma racionalidade se projeta sobre o provimento de pessoal. A expansão de vínculos temporários via Processo Seletivo Simplificado, fundamentada na LC 108/2005, deixa de se circunscrever à “necessidade temporária de excepcional interesse público” prevista no art. 37 da Constituição (BRASIL, 1988) e passa a suprir demandas permanentes do sistema educacional. A substituição do provimento efetivo por vínculos precários assume, assim, função estrutural: reduz o custo fixo do Estado, flexibiliza a gestão de pessoal e reconfigura a própria composição do corpo docente. Nesse movimento, a estabilidade – que Costaldello (2021, p. 98) caracteriza como prerrogativa do serviço público, e não benefício individual – perde centralidade prática, cedendo espaço à rotatividade como instrumento regular de governança.

Ainda, a leitura de Secchi et al. (2021, p. 8) ilumina o alcance dessa inflexão ao caracterizar o ciclo reformista como “reformas do funcionalismo público”, isto é, reformas que não se limitam a ajustes administrativos, mas incidem sobre o núcleo de garantias que sustentam o regime estatutário.

No Paraná, a combinação entre condicionamento fiscal das progressões, reestruturação remuneratória e expansão do temporário revela uma inversão na lógica da carreira: o concurso deixa de ser o mecanismo ordinário de reposição de quadros, a evolução funcional perde previsibilidade e a remuneração tende a ser reorganizada por parcelas cuja estabilidade e integração no regime de inatividade não se apresentam como pressupostos invariáveis. A carreira, nessa moldura, deixa de funcionar como trajetória institucionalmente assegurada e passa a refletir decisões calibradas por contingências fiscais e por estratégias de flexibilidade administrativa.

É nesse ponto que se torna possível compreender a pertinência do conceito de “Clientelismo Pós-Democrático” formulado por Lima (2021, p. 175). O desmanche não se dá fora das formas da legalidade, mas por meio delas: emendas e leis complementares operam como instrumentos de reconfiguração estrutural, capazes de enfraquecer a autonomia técnica do servidor sem romper explicitamente com o texto constitucional. A legalidade, ao invés de impedir a erosão de garantias, converte-se em via de sua reinterpretação sistemática, deslocando a função pública do campo da proteção institucional para o campo do gerenciamento fiscal.

A convergência entre austeridade e precarização, portanto, constitui a chave explicativa do fenômeno: a carreira pública deixa de ser compreendida como instituição destinada a assegurar continuidade, impessoalidade e previsibilidade do serviço público e passa a ser tratada como variável de ajuste e de governança por custos.

O modelo gerencial-fiscalista que se consolida no Paraná, em sintonia com as diretrizes federais, não apenas administra restrições orçamentárias, mas redefine o estatuto jurídico e simbólico do magistério, deslocando-o de um horizonte de valorização vinculado ao direito fundamental à educação para uma racionalidade de disciplina fiscal e flexibilidade organizacional. É nesse deslocamento – produzido por camadas normativas convergentes e por mecanismos de operacionalização fiscal – que se inscreve o desmanche progressivo da carreira docente enquanto instituição de Estado.

5 Considerações finais

A análise da trajetória normativa e institucional da carreira do magistério no Estado do Paraná, à luz das reformas estruturais federais, permite concluir que não se está diante de meros ajustes gerenciais ou de respostas episódicas a crises orçamentárias. O que se verifica é a consolidação de um novo paradigma de organização da função pública, caracterizado pelo

deslocamento da proteção estatutária e da profissionalização – pilares do modelo constitucional de 1988 – para a centralidade da disciplina fiscal e da flexibilidade contratual.

A investigação confirmou a hipótese de que a reconfiguração da carreira docente no Paraná opera por meio de uma “mudança por camadas”, na qual a legislação estadual internaliza e aprofunda as diretrizes de austeridade emanadas da União. A articulação entre o Novo Regime Fiscal (EC 95/2016) e a Lei Complementar Estadual nº 231/2020 instituiu uma barreira estrutural à valorização profissional, convertendo direitos subjetivos de progressão e promoção em expectativas condicionadas à disponibilidade de caixa. Paralelamente, a reforma previdenciária (EC 103/2019 e EC Estadual 45/2019) redefiniu o pacto intergeracional, elevando requisitos de permanência e custos contributivos, o que reduz a atratividade da carreira a longo prazo.

No âmbito administrativo, o estudo evidenciou que a “excepcionalidade” constitucional da contratação temporária foi transmutada em regra de gestão. A expansão massiva dos vínculos via Processo Seletivo Simplificado (PSS), fundamentada na Lei Complementar nº 108/2005, e a introdução de parcelas remuneratórias não incorporáveis, como a Gratificação de Tecnologia e Ensino (LC 242/2021), sinalizam a fragilização do vínculo efetivo. Esse movimento corrobora a tese do “desmanche da carreira pública” apontada pela literatura especializada, na medida em que substitui a estabilidade e a previsibilidade funcional – garantias institucionais da impessoalidade – pela rotatividade e pela precarização.

Conclui-se, portanto, que a convergência entre o gerencialismo fiscalista federal e sua operacionalização estadual produz um cenário de “clientelismo pós-democrático” e de institucionalização do “Estado empresarial”. A carreira docente deixa de ser tratada como uma instituição de Estado, essencial à garantia do direito à educação e protegida de oscilações políticas, para se tornar uma variável de ajuste fiscal. Resta evidenciada, assim, a tensão insuperável entre os diplomas legais que proclamam a valorização do magistério (Piso Nacional, PNE) e a engenharia institucional que impede sua materialização, resultando na desprofissionalização progressiva e na erosão do estatuto jurídico do professor na administração pública contemporânea.

Referências

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

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: 1998.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: 2016.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF: 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: 1990.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: 1996.

BRASIL. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008**. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília, DF: 2008.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: 2014.

BRASIL. **Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017**. Altera dispositivos da Lei n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências. Brasília, DF: 2017.

BRASIL. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Brasília, DF: 2020.

BRASIL. **Lei nº 14.817, de 16 de janeiro de 2024**. Estabelece diretrizes para a valorização dos profissionais da educação escolar básica pública. Brasília, DF: 2024.

BRAUNERT, Mariana Bettega; BERNARDO, Kelen Aparecida da Silva;

BRIDI, Maria Aparecida da Cruz. **Impactos da reforma administrativa sobre as formas de contratação e a estabilidade no setor público.**

Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 26, n. 84, 2021. DOI: 10.12660/cgpc.v26n84.83056. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/83056>. Acesso em: 15 fev. 2026.

COSTALDELLO, Angela Cassia. Reforma administrativa e seus retrocessos: reflexões sobre a PEC n. 32/2020. In: ZOCKUN, Maurício; GABARDO, Emerson (coord.). O direito administrativo do pós-crise. Curitiba: Íthala, 2021. p. 80-103.

LEHER, Roberto. **Universidade, sindicato e trabalho docente: descontinuidades 1960-2024.** Caderno CRH, Salvador, v. 38, p. 1-18, e025039, 2025. DOI: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v38i0.65017>.

LIMA, Bruno Roberto de. **Reforma administrativa e estabilidade no serviço público: a rendição da administração gerencial ao clientelismo pós-democrático.** Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, v. 8, n. 14, p. 156-176, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://www.revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/81>. Acesso em: 15 fev. 2026.

MARQUES, Isabela Macena dos Santos. **Planos de carreira e remuneração dos profissionais da educação em Alagoas: a remoção de professores e suas implicações para valorização docente.** 2021. 147 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Alagoas, Centro de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Maceió, 2021.

PARANÁ. **Emenda Constitucional nº 45, de 4 de dezembro de 2019.** Altera os arts. 35 e 129 da Constituição do Estado do Paraná, e dá outras providências. Curitiba: 2019.

PARANÁ. **Lei Complementar nº 103, de 15 de março de 2004.** Institui e dispõe sobre o Plano de Carreira do Professor da Rede Estadual de Educação Básica do Paraná e adota outras providências. Curitiba: 2004.

PARANÁ. **Lei Complementar nº 106, de 22 de dezembro de 2004.** Altera os dispositivos que especifica, da Lei Complementar nº 103, de 15 de março de 2004. Curitiba: 2004.

PARANÁ. **Lei Complementar nº 108, de 18 de maio de 2005.** Dispõe sobre a contratação de pessoal por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos órgãos da Administração Direta e Autárquica do Poder Executivo. Curitiba: 2005.

PARANÁ. **Lei Complementar nº 179, de 21 de outubro de 2014.**

Alteração da Lei Complementar nº 108, de 18 de maio de 2005. Curitiba: 2014.

PARANÁ. **Lei Complementar nº 231, de 17 de dezembro de 2020.**

Dispõe sobre as normas de finanças públicas voltadas para a qualidade e a responsabilidade na gestão fiscal do Estado do Paraná. Curitiba: 2020.

PARANÁ. **Lei Complementar nº 242, de 17 de dezembro de 2021.** Altera as Leis Complementares nº 103, de 14 de março de 2004 e nº 123, de 9 de setembro de 2008. Curitiba: 2021.

PARANÁ. **Lei Complementar nº 273, de 12 de dezembro de 2024.** Altera as Leis Complementares nº 103, de 15 de março de 2004 e nº 242, de 17 de dezembro de 2021. Curitiba: 2024.

PARANÁ. **Lei nº 11.713, de 7 de maio de 1997.** Dispõe sobre as carreiras do pessoal docente e técnico-administrativo das instituições de ensino superior do Estado do Paraná. Curitiba: 1997.

PARANÁ. **Lei nº 20.122, de 20 de dezembro de 2019.** Dispõe sobre a adequação ao texto da Emenda Constitucional Federal nº 103, de 12 de novembro de 2019 e altera dispositivos da Lei nº 17.435, de 21 de dezembro de 2012. Curitiba: 2019.

PARANÁ. **Lei nº 20.338, de 6 de outubro de 2020.** Institui o Programa dos Colégios Cívico-Militares do Paraná. Curitiba: 2020.

PARANÁ. **Lei nº 21.586, de 14 de julho de 2023.** Implementa, para o ano de 2023, o reajuste dos servidores do Poder Executivo do Estado do Paraná. Curitiba: 2023.

PARANÁ. **Lei nº 21.852, de 15 de dezembro de 2023.** Altera dispositivos da Lei nº 11.713, de 7 de maio de 1997. Curitiba: 2023.

RODRIGUES, Ricardo Carvalho. **A Universidade do Paraná e suas transformações em resposta às demandas legais: uma trajetória da criação da universidade brasileira.** Revista Eletrônica de Ciências da Educação, Campo Largo, v. 15, n. 2, nov. 2016.

SECCHI, Leonardo; FARRANHA, Ana Claudia; RODRIGUES, Karina Furtado; BERGUE, Sandro Trescastro; MEDEIROS-COSTA, Caio César. **Reforma administrativa no Brasil: passado, presente e perspectivas para o futuro frente à PEC 32/2020.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 26, n. 83, p. 1-17, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n83.82430>.

A (IN)APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA NOS CRIMES AMBIENTAIS

Diego Assmann¹

Silvio Erasmo Souza da Silva²

1 Introdução

A presente pesquisa visa, como seu problema e objetivo principal, entender se é possível aplicar o princípio da insignificância nos crimes ambientais sem comprometer a proteção do meio ambiente. Trata-se de tema de grande importância para entendimento da possibilidade de aplicação de um instituto ainda em construção jurisprudencial e doutrinária - o princípio da insignificância - a um direito fundamental que sempre afeta a coletividade, vez que imprescindível a ela - o direito ao meio ambiente.

Para chegar no objetivo principal, foram traçadas considerações sobre três objetivos específicos devidamente examinados em capítulos próprios, quais sejam: 1) contextualizar o direito fundamental ao meio ambiente, sua tutela legislativa e principiológica; 2) descrever o princípio da insignificância no direito penal, abordando sua origem, fundamentos teóricos e critérios de aplicação e; 3) analisar a (in)aplicabilidade do princípio da insignificância nos crimes ambientais à luz da Constituição Federal e jurisprudência dos tribunais superiores, avaliando se sua utilização compromete a efetividade da tutela penal do direito fundamental ao meio ambiente.

Inicialmente, será analisada a tutela do direito ambiental no Brasil, tratado como fundamental pela Constituição Federal de 1988, examinando sua importância e principal característica: a metaindividualidade, que posteriormente será objeto de argumentação para o objetivo principal. No

1 Bacharel em direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Pós-graduando em direito penal e direito processual penal pela Legale Educacional. E-mail: diegoassmann03@gmail.com.

2 Docente do Curso de Direito da Faculdade Dom Alberto. Mestre em Direito pelo Programa de Pós Graduação da UNISC na Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Bacharel em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Bacharel em Ciências Militares e Defesa Social pela Academia de Polícia Militar da Brigada Militar do Estado Rio Grande do Sul, Especialista em Políticas e Gestão em Segurança Pública pela Universidade de Santa Cruz do Sul, Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Anhanguera – UNIDERP e Especialista em Direito Penal e Direito Processual Penal pela Faculdade Integrada da Grande Fortaleza, Especialista em Gestão Pública pela Faculdade Venda Nova do Imigrante. E-mail: silvioessilva@gmail.com.

primeiro capítulo, portanto, entender-se-á a grandeza do direito ao meio ambiente e o motivo pelo qual sua tutela deve ser tão meticulosa.

No segundo capítulo, fez-se necessário debruçar sobre o princípio da insignificância, de forma a entender sua origem, aplicabilidade em crimes gerais e motivo de existência. Verificar-se-á, brevemente, como ele auxilia na consecução dos princípios e objetivos do direito penal e qual a intenção do jurista com a sua utilização.

Ao final, cria-se um vínculo entre os objetivos anteriores, analisando a possibilidade de aplicação do princípio da insignificância nos crimes ambientais. A discussão pauta-se, principalmente, na aparente impossibilidade de decretar como insignificante uma ação danosa a um direito coletivo, já que, via de regra, não há como uma ação contra a coletividade causar danos ínfimos.

Por fim, destaca-se que utilizou-se nesta pesquisa do método de abordagem histórico e dedutivo, além de procedimento monográfico. A técnica de pesquisa utilizada fora a bibliográfica e a jurisprudencial, a qual foi delimitada a julgamentos do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, bem como a legislação federal. De mesma forma, a jurisprudência acerca da aplicabilidade fora delimitada àquelas produzidas a partir de 1988, quando fora promulgada a Lei nº 9.605/1998, marco legal da proteção penal ambiental brasileira.

2 O direito fundamental ao meio ambiente, sua tutela legislativa e principiológica

Havendo vasta conceituação legislativa, doutrinária e jurisprudencial acerca do tema objeto do estudo, primeiramente, faz-se necessário debruçar-se sobre as principais legislações e princípios basilares que norteiam o direito ambiental para entender o raciocínio proposto pela pesquisa.

Inicialmente, cabe inferir que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito fundamental e bem de uso comum do povo previsto no artigo 225¹ Constituição Federal. Trata-se de típico direito de terceira dimensão, em razão de sua metaindividualidade, o qual exige a proteção e prevenção necessários para garantir a saúde, segurança e bem-estar da atual geração e das futuras. Ainda, em seu artigo 170, VI, a Constituição define a defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica brasileira,

1 Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

garantindo sua utilização, portanto, de forma econômica, porém, sempre alinhada à preservação ambiental (Brasil, 1988).

A Carta Magna, apesar de prever ações para garantir a efetividade do direito, não definiu o que se entende como meio ambiente. O motivo para isso pode se imaginar ser a preexistência de conceito definido pela Lei nº 6.938/81, que em seu artigo 3º, I, define o meio ambiente como “... o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;”.

Em relação a isso, explana Romeu Thomé (2016, p. 185) que

O conceito apresentado pela Lei 6.938/81 deve ser interpretado de forma abrangente, em consonância com a Constituição de 1988, no sentido de **inserir os aspectos sociais, culturais e econômicos, além dos aspectos de ordem física, química e biológica**, expressamente mencionados. O entendimento de “meio ambiente” deve ser amplo, aglutinador, envolvendo e interconectando os aspectos bióticos (flora e fauna), abióticos (físicos e químicos), econômicos, sociais, culturais, enfim, os aspectos que conjuntamente formam o “ambiente”. (Grifo original).

Nesse sentido, destaca Paulo Affonso Leme Machado (2014, p. 58), que o direito ambiental é um direito sistematizador que articula diversos direitos, como o da atmosfera, da água, do solo, florestal etc., buscando sua interligação com instrumentos jurídicos de prevenção, de reparação, de informação, de monitoramento e de participação.

Além do mais, como um direito constitucionalizado e transindividual, sua proteção deve ser plena. No Brasil, o direito ambiental vem sendo tutelado há décadas, tendo sido promulgada em 1981 a Lei nº 6.938 que não só definiu o que se entende por meio ambiente como também definiu sua política nacional, determinando uma série de medidas regulatórias para a preservação ambiental de forma administrativa (Brasil, 1981).

A referida Lei, apesar de possuir grande importância para o caráter preventivo do sistema ambiental, não trouxe meios de combate e repressão a eventuais danos causados, matéria que começou a ser tratada em 1985 com a Lei nº 7.347, que ao disciplinar a Ação Civil Pública, determinou que ela seria instrumento compatível para responsabilizar danos causados, dentre outros, ao meio ambiente². Apesar disso, termina aí a tutela ambiental oferecida pela referida norma (Brasil, 1985).

Por conseguinte, em 1988, antes do advento da Constituição Federal atual, é promulgada a Lei nº 9.605, que enfim dispôs sobre as sanções penais e administrativas contra atividades lesivas ao meio ambiente, definindo,

2 Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: I - ao meio-ambiente;

inclusive, detalhes aplicáveis ao processo penal ambiental, as infrações e os crimes ambientais (Brasil, 1988). A referida norma teve regulamentação de sua seara administrativa por meio do Decreto nº 6.514 em 2008, que especificou certas infrações e detalhou o processo administrativo para sua aplicação (Brasil, 2008).

O meio ambiente como conceito amplo, conforme já discutido, não é capaz de ter toda sua extensão e detalhes legislados de forma objetiva, sendo necessário que toda ação, julgamento ou interpretação sejam realizados com o mesmo raciocínio, o qual é delimitado – ou, preferencialmente, instruído – pelos princípios ambientais.

O primeiro a ser analisado, o princípio da sustentabilidade – ou do desenvolvimento sustentável –, encontra-se de forma implícita na Constituição Federal, artigo 225, e de forma explícita em diversas declarações e relatórios internacionais, inclusive da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, onde 11 de seus 27 princípios o mencionam, sendo que o primeiro já explicita sua necessidade da seguinte maneira: “Os seres humanos estão no centro das preocupações relativas ao desenvolvimento sustentável.” (ONU, 1992).

A sustentabilidade, conceito que norteia o princípio, é definida por Machado (2014, p. 67) como a união da análise das ações humanas quanto à incidência de seus feitos diante do tempo cronológico e do prognóstico dos efeitos no futuro. É, de certa maneira, uma forma de preservar o meio ambiente buscando gerar mínimos efeitos negativos com as ações humanas sobre ele. Pode-se afirmar que é ao mesmo tempo um freio aos feitos contra o ambiente e uma balança destes com seus efeitos presentes e futuros.

Assim, a sustentabilidade, ou desenvolvimento sustentável, é princípio que orienta o intérprete-julgador a analisar as condições da ação julgada e seus efeitos atuais e futuros, enquanto orienta o intérprete-usuário a analisar suas ações de forma a preservar ao máximo o meio ambiente e equilibrar eventuais danos necessários para que sejam mínimos.

Thomé (2016, p. 56) explica que para alcançar um desenvolvimento realmente sustentável, as gerações atuais devem buscar o seu bem-estar através do crescimento econômico e social, buscando não comprometer os recursos naturais fundamentais para se manter a qualidade de vida das próximas gerações. Desse modo, é verdadeira relação de equilíbrio entre a garantia do bem-estar atual e manutenção da possibilidade de qualidade de vida de gerações futuras. Dessa forma, o princípio da sustentabilidade pode ser considerado um macro princípio, haja vista ter relação direta com todos os outros, servindo-lhes, também, como norteador.

Passa-se, desta forma, à análise de outros princípios importantes, a iniciar-se pelo do usuário-pagador determina que aquele que utilizar de um recurso deverá arcar com seus custos, sejam de utilização ou aqueles advindos desta (Thomé, 2016, p. 73). Se confunde com o princípio do poluidor-pagador, de forma compreensível, porém, este aplica-se a quem quiser poluir, enquanto aquele para quem quiser utilizar.

Apesar da diferenciação, ambos possuem o mesmo direcionamento prático, possuindo, inclusive, previsão expressa no mesmo dispositivo legal, qual seja o artigo 4º, VII, da Lei 6.938/81¹ (Brasil, 1981).

Machado (2014, p. 91) entende que eventual gratuidade na utilização de recursos naturais torna-se legítimo enriquecimento ilícito do usuário, visto que utiliza de recursos metaindividuais – ou seja, que não são de sua propriedade individual – e os utiliza a seu exclusivo favor, afirmando que o poluidor que utilizar gratuitamente o meio ambiente para e poluir ele invade a propriedade pessoal de todos os outros que não poluem, confiscando o direito de propriedade alheia.

Nesse sentido, o usuário-pagador é outra forma de frear a utilização dos recursos naturais ou, ao menos, utilizar os gastos (digam-se as taxas pagas pelo usuário) da melhor forma possível, evitando a monopolização da exploração ambiental. Assim sendo, Machado (2014, p. 92) explica, ainda, que esse princípio não é forma de punição, não havendo necessidade na comprovação de danos para que possam ser cobrados os usuários ou poluidores. Pode ser considerado uma espécie de taxa que garante a possibilidade de utilização ou poluição em certo nível.

Na mesma linha, Thomé (2016, p. 70) explica que é instrumento econômico que exige que o poluidor suporte as despesas de prevenção, reparação e repressão dos danos ao meio ambiente, de forma que ele deverá arcar com os custos necessários à diminuição, eliminação ou neutralização do referido dano.

O mesmo autor defende ainda a existência do princípio da obrigatoriedade de atuação ou intervenção, onde o Poder Público teria o dever de defender e preservar o meio ambiente. Tal princípio extrai-se da redação do artigo 225 da Constituição Federal, bem como da natureza indisponível do meio ambiente, cuja proteção é indispensável à dignidade e à vida de toda pessoa. Como se trata de direito reconhecido como fundamental, o meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ter proteção do Estado, o qual não

1 Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará: VII – à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

pode dispor desta, acarretando, portanto, em obrigatoriedade de sua atuação (Thomé, 2016, p. 70).

A referida atividade deve ocorrer de forma ampla, prévia e posterior. O Poder Público, portanto, deve agir em todos os sentidos, estando presente na regulamentação do direito ao meio ambiente, na sua fiscalização e, se necessário, na responsabilização do infrator de um crime ambiental por meio de sanções (Thomé, 2016, p. 71).

Outros princípios não expressamente previstos na Constituição Federal são os da precaução e da prevenção, positivados inicialmente na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 em seu princípio 15¹.

O princípio da precaução é verdadeira antecipação dos riscos ou perigos ambientais, onde o Estado e a população devem agir de forma a se precaver em relação à possibilidade de perigo ou dano. Por vezes ele se confunde com o princípio da prevenção, porém, a diferença é que este visa a criação e a prática de políticas públicas ambientais através de planos obrigatórios (Machado, 2014, p. 11), e tem o condão de evitar que o dano chegue a ser produzido, enquanto o princípio da precaução é uma garantia contra os riscos potenciais que, de acordo com os conhecimentos atuais, não podem ser ainda identificados (Thomé, 2016, p. 64 - 66).

Assim, a diferença entre os princípios da precaução e da prevenção é que o primeiro tenta evitar o desconhecido através de ações controladas e cautelosas, enquanto o segundo visa evitar o dano evitando ações que atualmente tem-se ciência que o causarão por meio de estudos realizados.

Por fim, deve ser destacado, também, o princípio da responsabilização, entendido como uma presunção necessária à correta aplicação dos princípios ambientais, visto que de nada adiantaria todo um sistema de proteção ao meio ambiente se o Estado não tem o poder ou a possibilidade de responsabilizar os causadores dos danos. Abrange os princípios do poluidor-pagador ou usuário-pagador, porém, estes têm viés econômico, enquanto o princípio da responsabilização como forma genérica independe da monetização dos danos, de forma que pode se apresentar de diversas formas, seja civil, administrativa ou penal (Leite e Ayala, 2012, p. 59-70).

Nesse sentido, a responsabilidade pelo dano ambiental deve funcionar como um sistema auxiliar que somente é acionado quando a ameaça de dano

1 Princípio 15 - De modo a proteger o meio ambiente, os Estados, conforme sua capacidade, devem utilizar-se amplamente de uma abordagem precavida. Onde/Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a falta de certeza científica não deverá ser usada como uma razão para postergar medidas com boa eficácia e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

é iminente ou, quando a lesão já ocorreu e os outros mecanismos ambientais não foram suficientes, conforme explanação de Leite e Ayala (2012, p. 70). Os mesmos autores explicam que o sistema de responsabilidade é uma resposta da sociedade àqueles que degradam o ambiente e, portanto, devem responder por seus atos, sob pena de, caso isso não ocorrer, faltar imputação ao agente poluidor e causar insegurança jurídica no Estado de Direito do Ambiente.

É legítimo princípio assegurador da sociedade e sua segurança, trazendo consequências reais àqueles que degradam o meio ambiente, porém, sempre atentando-se à *ultima ratio* da medida, ou seja, sua subsidiariedade mediante outras.

Assim, iniciando pelo princípio da sustentabilidade e findando no da responsabilização, denota-se que o Estado brasileiro construiu verdadeiro ciclo de proteção ao meio ambiente por meio de seus princípios, que servem como norte à atuação estatal e análise de eventuais degradações ao sistema ambiental e garantindo, na teoria, um equilíbrio entre o desgaste ambiental (provocado ou natural) e a proteção deste direito metaindividual tão importante. Desse modo, torna-se pertinente, no próximo tópico, estudar de forma detalhada o princípio da insignificância no direito penal, compreendendo seus fundamentos e critérios de aplicação como limitação da atuação estatal ao responsabilizar os agentes que degradem o meio ambiente.

3 Princípio da insignificância no direito penal

Para compreender o princípio da insignificância no direito penal, faz-se necessária breve explanação prévia do princípio da *ultima ratio*. Como uma ramificação do direito que põe em risco o direito à liberdade - um dos principais protegidos pelo ordenamento jurídico - do indivíduo processado, não pode o direito penal ser aplicado de qualquer forma ou em qualquer caso.

Buttelli e Ávila (2013, p. 100 - 101) explicam que a Constituição Federal de 1988 buscou limitar a imposição da pena, preferenciando técnicas voltadas à neutralização de toda e qualquer tendência maximalista, como a vedação às penas cruéis, de morte ou caráter perpétuo, por exemplo.

Nesse sentido, utiliza-se do princípio da *ultima ratio*, da subsidiariedade ou intervenção mínima, como norteador da aplicação do direito penal nos termos impostos na Carta Magna. Percebe-se a aplicação do referido princípio na Constituição, mesmo que de forma implícita, em diversos de seus direitos

fundamentais descritos no artigo 5º, como os do inciso LIV¹ e LVII², por exemplo (Brasil, 1988).

Toledo (1994, p. 14), explica, nessa linha, que a proteção penal deve subsistir somente em caso de falha ou ausência dos demais ramos do direito, sendo, portanto, utilizado unicamente de forma subsidiária e devendo existir, concomitantemente, grave lesão ao bem jurídico tutelado para que seja aplicada.

Explica o autor, ainda, que utiliza-se da *ultima ratio* para filtrar os casos de necessária persecução estatal penal e impedir a banalização desta, considerando sempre a complexidade, importância e possíveis consequências do processo penal, que traz desgaste não só para o Estado, mas, também, para aquele que se vê processado. Desta forma, o direito penal visa sempre minimizar sua ocorrência, por meio de diversos métodos, com vistas a sua real subsidiariedade.

No mesmo sentido, explica Nucci (2013, p. 198 e 199) que deve-se sempre buscar pela intervenção mínima estatal no campo penal, visto ser a esfera de poder máximo que possui o poder de tirar a liberdade individual, tida pelo autor como bem supremo, devendo sempre, ainda, preservar-se a dignidade da pessoa humana.

O lecionador continua explicando que a *ultima ratio* é forma de impedir a vulgarização da força estatal e o império da brutalidade. O equilíbrio alcançado ou almejado entre liberdade e punição penal representa a cultura e o respeito ao Estado Democrático de Direito.

Assim surge o princípio da insignificância ou da bagatela, decorrente do princípio da *ultima ratio* e aplicado como forma descriminalizadora de certos delitos. Em 2004, por meio do julgamento do *Habeas Corpus* 84.412, o Relator Ministro Celso de Mello firmou um dos primeiros entendimentos acerca do referido princípio no Brasil:

O princípio da insignificância – que deve ser analisado em conexão com os postulados da fragmentariedade e da intervenção mínima do Estado em matéria penal – tem o sentido de excluir ou de afastar a própria tipicidade penal, examinada na perspectiva de seu caráter material. Doutrina.

Tal postulado – que considera necessária, na aferição do relevo material da tipicidade penal, a presença de certos vetores, tais como (a) a mínima ofensividade da conduta do agente, (b) a nenhuma periculosidade social da ação, (c) o reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento e (d) a inexpressividade da lesão jurídica provocada – apoiou-se, em seu

1 LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.

2 LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória.

processo de formulação teórica, no reconhecimento de que o caráter subsidiário do sistema penal reclama e impõe, em função dos próprios objetivos por ele visados, a intervenção mínima do poder público. (STF, Segunda Turma, *Habeas Corpus* nº 84412, Relator: Min. Celso de Mello, julgado em 19/10/2004)

Os requisitos utilizados assim o foram, pois, no caso em julgamento, o crime analisado era um furto com uma *res furtiva*³ no valor de R\$ 25,00, que totalizava menos de 10% do salário-mínimo da época. Assim, estes requisitos, juntamente do parâmetro patrimonial, são utilizados amplamente até os dias atuais como forma de descriminalizar a conduta por meio da exclusão da tipicidade penal.

Justifica Nucci (2013, p. 203) que “quando valores não forem considerados significantes para qualquer espécie de cobrança, mormente na área fiscal, devem ser visualizados como insignificantes pelo Direito Penal”.

Nessa linha, Sirvinskas (2011, p. 57 - 59) explica que nem todo fato material deveria ser punido, considerando sua relevância social, o que justificaria a aplicação do princípio da insignificância, que tem por natureza a exclusão da tipicidade justamente pela mínima importância penal da conduta.

Ainda, denota que a penalização de condutas insignificantes seria despida de qualquer utilidade social, de forma que isto somente traria prejuízo desnecessário ao agente, no tocante à reincidência e à permanência do seu nome no rol de culpados.

Nucci (2013, p. 201) entende que o reconhecimento do princípio da insignificância é forma de atualização da lei penal, há muito desatualizada e inconsistente com a realidade atual. Novamente o autor explica que em um Estado Democrático de Direito que preza, consequentemente, por sua intervenção mínima no âmbito penal, a punição do agente infrator deve ser precedida de uma mínima ofensividade ao bem tutelado.

Dessa forma, explica que a bagatela demonstra o descompasso entre a teoria e a prática e exemplifica utilizando o furto, que é processado por ação pública incondicionada, mas, deveria o ser, segundo o autor, de ação pública condicionada, vez que tal fato é merecedor de eventual reparação na esfera cível, acaso assim queira a vítima.

O princípio da *ultima ratio* busca a garantia da subsidiariedade do direito penal e processual penal, que se expandem contínua e descontroladamente, sendo que somente a intervenção mínima estatal na proteção de bens jurídicos mais relevantes pode garantir um verdadeiro Estado democrático de direito (Callegari e Wermuth, 2010, p. 135).

3 A coisa que foi furtada.

Os autores defendem que a busca desenfreada pela eficiência penal acaba por tornar o direito penal ineficaz para com seus objetivos e limites. Ora, como um ramo do direito que possui, dentre outras, finalidade preventiva, visando prevenir o crime antes de puni-lo, torna-se contrário aos seus próprios ideais a punição excessiva, desenfreada e primordial à outras opções (Toledo, 1994, p. 3).

Nucci (2013, p. 199) explica que não só na incompetência ou insuficiência dos demais ramos, mas a intervenção mínima justifica-se, também, como moderador do poder estatal, que busca impedir o abuso e o exagero na imposição da lei e do respeito a ela.

Leciona o autor, ainda, que a liberdade individual deve ser paradigma da sociedade democrática regida por leis, devendo, portanto, as infrações de normas postas serem “coibidas por inúmeros instrumentos jurídicos extrapenais, antes que se possa lançar mão da ultima ratio (última hipótese), identificada no Direito Penal.”, justificando, assim, a utilização e aplicação do princípio da insignificância.

A *ultima ratio* e diversos outros institutos despenalizadores surgem, portanto, como resposta à tendência da política criminal contemporânea, por meio do qual o Estado promove a luta pela prevenção e repressão das infrações penais consideradas ínfimas, buscando a verdadeira justiça penal pela propositura de meios capazes de reprimir adequadamente tais ilícitos (Dotti, 1998, p. 178-188).

Nucci (2013, p. 203 e 204) alega que deve ser analisado todo o conjunto fático-probatório antes de fazer valer-se do princípio da insignificância. Uma conduta isolada pode parecer insignificante, porém, quando analisado seu contexto, a personalidade do agente infrator, dentre outros méritos da instrução processual, pode não merecer a “exclusão” de sua tipicidade.

Nesse sentido, porém em análise contrária, exemplifica que “de nada resolve materializar uma pena privativa de liberdade [...] a um autor de furto simples, quando se trata de pessoa primária, sem antecedentes e nenhum relevo negativo em sua conduta social...”. Dessa forma, o valor inexpressivo de que trata o princípio da bagatela nem sempre seria patrimonial, mas, sim, social ou até moral.

Apesar de inicialmente ter sido aplicado à crimes patrimoniais, percebe-se que os tribunais superiores vêm abrangendo sua aplicabilidade na linha de raciocínio trazida por Nucci. Nesse sentido, a interpretação das Súmulas 589¹,

1 Súmula 589/STJ: É inaplicável o princípio da insignificância nos crimes ou contravenções penais praticados contra a mulher no âmbito das relações domésticas.

599² e Tema Repetitivo 1143³, todos pelo STJ, permitem a conclusão de que o princípio da insignificância não mais se restringe a furtos ou outros crimes envolvendo valores monetários, mas pode ser utilizado, também, a outros tipos que envolvam ínfima periculosidade, porém, obedecendo restrições jurisprudenciais, haja vista a falta de legislação que a regule.

Restando incontroversa a possibilidade de aplicação do princípio da insignificância a crimes extrapatrimoniais, sendo necessário, portanto, analisar se é aplicável aos crimes ambientais especificamente, considerando que estes, apesar de serem ínfimos por vezes, sempre atingirão a coletividade. Desse modo, no próximo ponto, a fim de solucionar o problema de pesquisa a que se propõe, ou seja, analisar a possibilidade ou não da aplicabilidade do princípio da insignificância nos crimes ambientais, à luz da Constituição Federal, jurisprudência dos tribunais superiores e doutrina, avaliando se sua utilização compromete a efetividade da tutela penal do direito fundamental ao meio ambiente.

4 A (in)aplicabilidade do princípio da insignificância nos crimes ambientais

Preliminarmente à discussão da (in)aplicabilidade, há de se debruçar e relembrar pontos importantes acerca da proteção legislativa e principiológica ambiental. Nessa linha, insta esclarecer que a Lei 9.605/98 já se preocupou com a gravidade e contexto das infrações para determinar as penalidades a elas aplicáveis⁴, tendo-se inicialmente, portanto, que a própria lei permite a subjetividade em sua interpretação.

A Constituição Federal, no entanto, parece impor a necessidade de aplicação de medidas coercitivas no âmbito penal aos infratores, interpretação que, principalmente, se retira do artigo 225, §3º⁵, sendo, portanto, a

2 Súmula 599/STJ: O princípio da insignificância é inaplicável aos crimes contra a administração pública

3 Tema Repetitivo 1143/STJ: O princípio da insignificância é aplicável ao crime de contrabando de cigarros quando a quantidade apreendida não ultrapassar 1.000 (mil) maços, seja pela diminuta reprovabilidade da conduta, seja pela necessidade de se dar efetividade à repressão ao contrabando de vulto, excetuada a hipótese de reiteração da conduta, circunstância apta a indicar maior reprovabilidade e periculosidade social da ação.

4 Art. 6º - Para imposição e gradação da penalidade, a autoridade competente observará: I - a gravidade do fato, tendo em vista os motivos da infração e suas consequências para a saúde pública e para o meio ambiente.

5 Art. 225, §3º - § 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

criminalização das infrações ambientais um mandamento expresso na constituição (Thomé, 2016, p. 675).

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal firmou lição que resume as legislações ambientais e sua necessidade, entendimento que vige até os dias atuais, ao julgar o Mandado de Segurança nº 22.164-0/SP, do relator Ministro Celso de Mello, julgado em 30 de outubro de 1995:

[...] todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Trata-se, [...], de um típico direito de terceira geração que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano, circunstância essa que justifica a especial obrigação – que incumbe ao Estado e à própria coletividade – de defendê-lo e de preservá-lo em benefício das presentes e das futuras gerações...

Resumidamente, com a constitucionalização do meio ambiente como direito fundamental, o Estado tomou a posição de “gestor” do patrimônio ambiental, tomando para si o dever de tutelar tal direito que é da sociedade como um todo. Nesse sentido, limita, consequentemente, sua própria discricionariedade sobre seu dever de proteção (Sarlet, Fensterseifer, 2013, p. 278 e 279).

A limitação à discricionariedade estatal na atuação em prol da proteção ambiental torna a aplicação das sanções penais e administrativas quase que necessárias à boa atuação do Estado nesse ramo, visto que este estaria sendo negligente com sua própria constituição caso não o fizesse. Sarlet e Fensterseifer (2013, p. 279) explicam tal raciocínio da seguinte forma:

[...] pode-se dizer que – na perspectiva dos deveres de proteção e do dever de proteção suficiente que lhes é correlato – tanto não há “margem” para o Estado “não atuar”, quanto não lhe é deferida a prerrogativa de “atuar de forma insuficiente” [...] na proteção do ambiente, pois tal atitude estatal resultaria em prática inconstitucional.

Na visão de Leite e Ayala (2012, p. 71-78), é importante que o Estado proteja e puna os danos ambientais, pois estes se estendem à coletividade. Ainda, segundo os escritores, a relação da população com o meio ambiente é a mesma que a de um embrião com a gestante, ou seja, surge dela e nada dá em troca, sendo a tendência natural a deterioração, justificando a maior proteção jurídica e moral.

Dessa forma, considerando o caráter difuso e coletivo da matéria, bem como o fato de que danos, mesmo que pequenos, sempre afetarão a coletividade como um todo em certo nível, torna-se necessário o debate acerca da (im)possibilidade da aplicação do princípio da insignificância ao direito ambiental, sopesando critérios coletivos (bem-estar e saúde) e individuais (penalização exagerada para condutas ínfimas).

Thomé (2016, p. 693 - 695) explica que a principal tese defensiva da inaplicabilidade do princípio da bagatela é sua incompatibilidade com a prevenção e precaução ambiental, a insuscetibilidade do bem jurídico ambiental de avaliações econômicas e a inexistência de dano ambiental irrelevante, vez que existem danos ainda desconhecidos pela própria ciência.

Já a tese que defende a aplicação, segundo o autor, entende pela existência de ações insignificantes no meio ambiente e que deve a tutela penal ambiental ser aplicada como *ultima ratio*, somente em casos em que as agressões aos valores fundamentais da sociedade alcancem o ponto intolerável ou sejam objeto de intensa reprovação da sociedade, ou seja, realmente somente quando indispensável.

Nesse sentido, Leite e Ayala (2012, p. 188 e 189) defendem que há de se estabelecer um limite da tolerabilidade ao dano ambiental, o qual serviria como uma divisão entre o uso do meio ambiente e o abuso deste, já que esse limite “significa o reconhecimento efetivo do dano ambiental, pois não é toda agressão que causa prejuízo.”

Os autores explicam que “se verificado um dano tolerável, de acordo com as condições do lugar, não fará surgir a responsabilidade” (Leite; Ayala, 2012, p. 189), trazendo, ainda, o ensinamento de Antonio Cabanillas Sanchez, defendendo que esse limite exclui a ilicitude do ato. Assim, impor um limite à utilização do meio ambiente poderia ser o caminho mais razoável para determinar a responsabilidade civil do sujeito. Dessa forma, tornar-se-ia correto a delimitação subjetiva de “danos” que pudessem ser causados ao ambiente que não se submetessem a sanções estatais.

Nessa linha, a jurisprudência dos tribunais superiores entende que em crimes formais, aqueles de perigo abstrato que se consumam independentemente de resultado danoso, não é aplicável o princípio da insignificância, como no caso do Agravio Regimental no *Habeas Corpus* nº 1.020.371/SP, de relatoria do Ministro Reynaldo Soares da Fonseca:

AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS SUBSTITUTIVO DE RECURSO PRÓPRIO. CRIME AMBIENTAL. ABSOLVIÇÃO POR APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. IMPOSSIBILIDADE. DELITO DE NATUREZA FORMAL QUE PRESCINDE DE RESULTADO DANOSO. PRECEDENTES. DOSIMETRIA DA PENA E REGIME PRISIONAL MANTIDOS. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. A admissão da ocorrência de um crime de bagatela reflete o entendimento de que o Direito Penal deve intervir somente nos casos em que a conduta ocasionar lesão jurídica de certa gravidade, devendo ser reconhecida a atipicidade material de perturbações jurídicas mínimas ou leves, estas consideradas não só no seu sentido econômico, mas também em função do grau de afetação da

ordem social que ocasionem. 2. A orientação do Supremo Tribunal Federal mostra-se no sentido de que, para a verificação da lesividade mínima da conduta, apta a torná-la atípica, deve-se levar em consideração os seguintes vetores: a) a mínima ofensividade da conduta do agente; b) a ausência de periculosidade social da ação; c) o reduzido grau de reprovabilidade do comportamento; e d) a inexpressividade da lesão jurídica provocada, salientando que o Direito Penal não se deve ocupar de condutas que, diante do desvalor do resultado produzido, não representem prejuízo relevante, seja ao titular do bem jurídico tutelado, seja à integridade da própria ordem social. Precedentes. 3. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao examinar conjuntamente os HC n. 123.108/MG, 123.533/SP e 123.734/MG, todos de Relatoria do Ministro ROBERTO BARROSO, definiu que a incidência do princípio da bagatela deve ser feita caso a caso (Informativo n. 793/STF). 4. O entendimento firmado pelas instâncias de origem está em harmonia com a jurisprudência desta Corte de Justiça, a qual entende que, por se tratar de delito formal, de perigo abstrato, a prescindir, portanto, de qualquer resultado danoso para sua configuração, decorrendo a tipificação penal meramente da potencialidade de risco à reprodução das espécies da fauna local, é inaplicável o princípio da insignificância aos crimes dessa natureza, pois “a consumação do delito do art. 34 da Lei n. 9605/98 independe da apreensão de espécimes aquáticos em posse do réu, a pequena quantidade de peixes eventualmente pescados (ainda que um único exemplar) não atrai a incidência do princípio da insignificância” (AgRg no REsp n. 1.983.579/PR, Rel. Ministro RIBEIRO DANTAS, Quinta Turma, julgado em 7/6/2022 DJe 14/6/2022). Precedentes. 5. Também não verifico nenhuma ilegalidade a ser sanada na dosimetria operada, pois a pena-base foi fixada no piso legal, de 1 ano de detenção, e, em razão da multireincidência (quatro condenações transitadas em julgado), a sanção foi exasperada na fração de 1/3, havendo motivação idônea para justificar esse incremento, resultando no montante de 1 ano e 4 meses de detenção. 6. Quanto ao regime prisional, não há ilegalidade a ser sanada, pois decorre de expressa determinação legal, nos termos do art. 33, § 2º, “a”, do Código Penal. 7. Agravo regimental não provido. (AgRg no HC n. 1.020.371/SP, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 9/9/2025, DJEN de 17/9/2025.)

Em sentido contrário, porém, analisando imputação de mesmo crime, o entendimento firmado no Agravo Regimental no Recurso Especial nº 2.137.597/SC, de relatoria da Ministra Daniela Teixeira:

DIREITO PENAL E AMBIENTAL. AGRAVO REGIMENTAL. CRIME AMBIENTAL. PESCA EM LOCAL PROIBIDO. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. AUSÊNCIA DE APREENSÃO DE PESCADO OU PETRECHOS PROIBIDOS. ATIPICIDADE MATERIAL DA CONDUTA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. I. CASO EM EXAME 1. Agravo regimental interposto contra decisão que reconheceu a atipicidade material da conduta de pesca em local proibido, absolvendo o réu com base no princípio da insignificância. O recorrente sustenta que a pequena quantidade de pescados, ou mesmo a ausência de apreensão

de espécimes, não afasta a tipicidade do crime previsto no art. 34 da Lei 9.605/1998. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. Há duas questões em discussão: (i) se a ausência de apreensão de espécimes aquáticos ou petrechos proibidos justifica a aplicação do princípio da insignificância no crime de pesca em local proibido; e (ii) se a conduta do réu, flagrado apenas com petrechos de pesca amadora, pode ser considerada atípica sob o ponto de vista material. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. O princípio da insignificância, em crimes ambientais, exige a conjugação de vetores como a mínima ofensividade da conduta, ausência de periculosidade do agente, reduzido grau de reprovabilidade e lesão jurídica inexpressiva. No presente caso, o réu foi flagrado apenas com petrechos de pesca amadora (vara e molinete), sem apreensão de pescados ou uso de equipamentos proibidos, o que caracteriza a mínima ofensividade da conduta. 4. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a mera ausência de apreensão de pescados não afasta, por si só, a tipicidade do crime ambiental (AgRg no AREsp 2.390.530/SC e AgRg no RHC 177.595/MS). No entanto, no caso concreto, a ausência de petrechos proibidos e a ausência de capturas efetivas justificam a aplicação do princípio da insignificância. 5. Diante da peculiaridade do caso, em que o réu foi flagrado apenas com equipamentos de pesca amadora e sem capturas, deve-se reconhecer a atipicidade material da conduta, conforme já delineado pelas instâncias ordinárias. IV. DISPOSITIVO 6. Agravo regimental desprovido. (AgRg no REsp n. 2.137.597/SC, relatora Ministra Daniela Teixeira, Quinta Turma, julgado em 8/10/2024, DJe de 11/10/2024.)

Apesar de a interpretação inicial jurisprudencial indicar a impossibilidade de aplicação do princípio em crimes formais, percebe-se que mesmo estes possuem seu grau de insignificância ao qual se vê possível o entendimento da atipicidade material da conduta.

Nesse sentido, explica o relator Ministro Gilmar Mendes¹ que é possível a aplicação do princípio da insignificância nos crimes ambientais com uma análise casuística, porém, este é inaplicável quando compromete a proteção do bem jurídico ambiental, especialmente quando o agente apresentar reiteração delitiva.

Em sentido contrário, explica a Ministra Cármen Lúcia² que o caráter fragmentário do direito penal serve para afastar a tipicidade material da conduta mesmo existindo a reiteração delitiva, que no caso em apreço era possibilitada por boletins de ocorrência, considerando que a principal discussão estava pautada na “completa carência de ofensividade ao bem jurídico tutelado pela norma penal”.

1 No julgamento do Agravo Regimental no *Habeas Corpus* nº 263.572.

2 Em seu voto no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário Criminal com Agravo nº 1.060.007.

A Ministra, ainda, explica¹ que o princípio da insignificância não foi criado para garantir e legitimar condutas desvirtuadas, mas para impedir que desvios de conduta ínfimos e isolados, sejam sancionados pelo direito penal.

Dessa forma, percebe-se que a linha entre a possibilidade ou não da aplicação é muito tênue e não é bem definida, porém, se baseia subjetivamente sempre no potencial lesivo da conduta, que, via de regra, deve ser ainda mais ínfimo em crimes ambientais do que nos demais não-difusos.

A jurisprudência dos tribunais superiores busca não banalizar tal instituto, principalmente em sua aplicação a crimes contra a coletividade, tal como os ambientais. Tem-se entendido pela possibilidade de afastamento da atipicidade material de crimes ambientais, porém, com os devidos cuidados, considerando a difícil reparação dos danos potencialmente causados e visando garantir os princípios ambientais já discutidos.

Luiz Regis Prado (2013, p. 122 - 124) explica ser o princípio da insignificância uma determinação do injusto penal e adequação social de ordem político-criminal, dando como exemplos à sua aplicação o abatimento de duas árvores, que apesar de ser conduta que se enquadra no tipo do artigo 50 da Lei nº 9.605/98, não irá realmente afetar o equilíbrio ecológico do local.

O autor explica, na mesma linha da jurisprudência dos tribunais superiores, que a aplicação de tal instituto não deve ser resultado de interpretação meramente subjetiva do julgador, mas de uma valoração de diversos fatores objetivos, tais como culpabilidade, personalidade, conduta social, antecedentes, bem como atenção às especificidades e complexidades próprias da tutela ambiental.

Nesse mesmo sentido, o julgamento do *Habeas Corpus* nº 95.445, do Supremo Tribunal Federal:

HABEAS CORPUS. PENAL. LESÃO CORPORAL LEVE [ARTIGO 209, § 4º, DO CPM]. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. APLICABILIDADE. 1. O princípio da insignificância é aplicável no âmbito da Justiça Militar de forma criteriosa e casuística. Precedentes. 2. Lesão corporal leve, consistente em único soco desferido pelo paciente contra outro militar, após injusta provocação deste. O direito penal não há de estar voltado à punição de condutas que não provoquem lesão significativa a bens jurídicos relevantes, prejuízos relevantes ao titular do bem tutelado ou, ainda, à integridade da ordem social. Ordem deferida. (HC 95445, Relator(a): EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 02-12-2008, DJe-152 DIVULG 13-08-2009 PUBLIC 14-08-2009 EMENT VOL-02369-05 PP-00929).

1 em seu voto no julgamento do Recurso Ordinário em *Habeas Corpus* 133.043.

Assim, apesar da grande divergência doutrinária e jurisprudencial, cada caso deve ser julgado com uma análise cuidadosa e casuística que leve em consideração os critérios objetivos fundamentais do princípio da insignificância, bem como outros subjetivos específicos do direito ambiental, evitando-se, assim, o descuido para com a tutela do meio ambiente.

5 Considerações finais

Ante todo o exposto, a presente pesquisa busca encontrar uma resposta adequada ao questionamento inicial: é possível aplicar o princípio da insignificância nos crimes ambientais sem comprometer a proteção do meio ambiente?

Para atingir o objetivo inicialmente proposto, e consequentemente responder ao problema supra, inicialmente cabe destacar que os crimes ambientais, que atingem um direito coletivo tão importante e delicado, sempre causarão danos ao meio ambiente como um todo, mesmo que pareçam ínfimos. Tal característica se dá em razão da metaindividualidade nata do referido bem jurídico e da dependência que os seres humanos possuem para com ele.

Diversos princípios do direito ambiental explicam a necessidade de extrema preocupação com ele, tais como o da precaução, prevenção e sustentabilidade. Tem-se, nesse sentido, que o meio ambiente é direito indisponível e, portanto, não poderia o Estado aceitar condutas maléficas contra ele.

Nessa linha iniciou-se o estudo do princípio da insignificância, que torna a conduta do agente atípica em razão de sua ínfima - ou inexistente - lesividade ao bem jurídico protegido. O referido princípio foi criado jurisprudencialmente e doutrinariamente e possui como ideia fundamental afastar o direito penal de condutas insignificantes que não causam perigo ou dano à sociedade como um todo. É forma de política criminal que é aplicada principalmente em crimes patrimoniais, porém, nos últimos anos, tem sido expandida para os demais crimes.

Desse modo, surge a principal discussão desta pesquisa: a possibilidade de o Estado tornar certas atitudes criminosas, no âmbito ambiental, como insignificantes e não puni-las, considerando que a própria Constituição Federal determina a necessidade de responsabilização de tais infratores

A resposta depende de análise casuística. Em diversos casos, os tribunais superiores, diga-se o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, entendem ser possível a aplicação do princípio, com justificativa que

passa principalmente pela subsidiariedade do direito penal, vez que é ramo que deve ser utilizado somente em casos extremos e quando não couber a utilização de outros.

Para essa linha, entendeu-se que há de se abdicar de julgar e até condenar lesões ínfimas ao meio ambiente - que para que assim sejam caracterizadas há de se realizar uma análise minuciosa - em troca da garantia de outros princípios e direitos do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Em sentido contrário, percebeu-se a inclinação dos julgadores em negar a aplicação do princípio quando circunstâncias complementares não o recomendarem, tais como a reincidência do agente ou a característica formal do crime, sendo que mesmo tais podem ser relativizadas.

Nesse entendimento, o problema não seria a aplicação do princípio em si, mas justamente o contexto em que o crime ou infração ocorreu, corroborando com a ideia de que a análise deveria ser casuística, vez que as circunstâncias complementares tornaram uma atitude aparentemente ínfima em uma gravosa ao meio ambiente e ao sistema penal como um todo.

Dessa maneira, ao final da pesquisa concluiu-se pela possibilidade de aplicação do princípio da insignificância aos crimes ambientais, desde que as condutas sejam extremamente ínfimas e as circunstâncias complementares permitirem, ou seja, cada caso deve ser analisado com base em todo o contexto do fato, inclusive o local do crime, não sendo possível garantir, assim, uma insignificância genérica para determinados crimes ambientais.

Agindo dessa forma, a proteção do meio ambiente continuará sendo assegurada e o direito penal continuará respeitando seus princípios e ideais, evitando sua própria banalização e se resguardando para casos mais graves.

Referências

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008**. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/D6514compilado.htm. Acesso em 13 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm. Acesso em 10 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm. Acesso em 13 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em 13 out. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **Súmula nº 599**. Disponível em: https://www.stj.jus.br/internet_docs/biblioteca/clippinglegislacao/Sumula_599_2017_CEL.pdf. Acesso em 10 out. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Seção). **Súmula nº 589**. Disponível em: https://www.stj.jus.br/internet_docs/biblioteca/clippinglegislacao/Sumula_587_588_589_2017_terceira_secao.pdf. Acesso em 10 out. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Seção). **Tema Repetitivo nº 1143**. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1143&cod_tema_final=1143. Acesso em 10 out. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quinta Turma). **Agravo regimental no Habeas Corpus 1020371**. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=202502662106. Acesso em 15 dez. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quinta Turma). **Agravo Regimental no Recurso Especial 2137597**. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=202401385839. Acesso em 15 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental no Habeas Corpus 263572**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7409274>. Acesso em 20 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário Criminal com Agravo 1060007**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5223791>. Acesso em 18 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Habeas Corpus 84412**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2226200>. Acesso em 10 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Habeas Corpus 95445**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=12289>. Acesso em 20 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Segunda Turma). **Recurso Ordinário em Habeas Corpus 133043**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4929151>. Acesso em 21 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de segurança 22164**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1606388>. Acesso em 09 out. 2025.

BUTTELLI, Marcelo; ÁVILA, Gustavo Noronha de. (Re)discutindo o papel estratégico do minimalismo penal no hodierno: uma análise a partir das teorias criminológicas críticas e abolicionistas. In: ÁVILA, Gustavo Noronha de (org.). **Fraturas do direito penal**. Porto Alegre: Editora Sulina. 2013. p. 85-109.

CALLEGARI, André Luís; WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. **Sistema Penal e**

Política Criminal. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2010.

DOTTI, Rene Ariel. **Bases e alternativas para o sistema de penas**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 1998.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e prática**. 5. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 22. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Malheiros Editores. 2014.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Princípios constitucionais penais e processuais penais**. 3. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2013.

Organização das Nações Unidas. **Report of the United Nations Conference on Environment and Development**. Rio de Janeiro. 1992.

PRADO, Luiz Regis. **Direito Penal do Ambiente**. 5. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente**. 3. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2013.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Tutela penal do meio ambiente**. 4. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva. 2011.

THOMÉ, Romeu. **Manual de direito ambiental**. 6. ed. rev. atual. ampl.

Salvador: JusPODIVM. 2016.

TOLEDO, Francisco de Assis. **Princípios básicos de direito penal**. 5. ed.
São Paulo: Saraiva. 1994.

DESAFIOS NA APLICAÇÃO DAS MEDIDAS DE SEGURANÇA: UMA ANÁLISE DO INSTITUTO PSIQUIÁTRICO FORENSE DR. MAURÍCIO CARDOSO E AS IMPLICAÇÕES DA RESOLUÇÃO CNJ Nº 487/2023

Eduarda Brandt Falkembach¹

Silvio Erasmo Souza da Silva²

1 Introdução

As mudanças sociais e institucionais ocorridas no século XX contribuíram para uma nova compreensão da relação entre os campos da saúde mental e da justiça criminal, a qual, entretanto, resultou em práticas de exclusão e discriminação, influenciando o isolamento social e o confinamento dos indivíduos.

A atual pesquisa possui como plano de estudo verificar se as diretrizes estabelecidas pela Resolução CNJ nº 487/2023 efetivamente contribuem para a melhoria do tratamento das pessoas submetidas às medidas de segurança. Para isso, realiza-se uma análise das práticas adotadas no estado do Rio Grande do Sul, com foco no Instituto Psiquiátrico Forense Dr. Maurício Cardoso, a fim de compreender em que medida tais diretrizes serão incorporadas e quais impactos poderão produzir.

As medidas de segurança são aplicadas a indivíduos que, em razão de transtornos mentais, não podem ser responsabilizados criminalmente por seus atos, visando à proteção da sociedade e ao tratamento dos pacientes. No entanto, a efetividade dessas medidas tem sido amplamente questionada, especialmente em relação à proteção dos direitos e ao tratamento das pessoas internadas.

1 Graduada em Direito pela Faculdade Dom Alberto. E-mail: eduarda_falkembach@domalberto.edu.br

2 Docente do Curso de Direito da Faculdade Dom Alberto. Mestre em Direito pelo Programa de Pós Graduação da UNISC na Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Bacharel em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. E-mail silvio.silva@domalberto.edu.br

Para a consecução da pesquisa, formula-se a seguinte questão norteadora: A partir da análise das medidas de segurança aplicadas no estado do Rio Grande do Sul, especificamente no Instituto Psiquiátrico Forense Dr. Maurício Cardoso, pode-se considerar que as diretrizes estabelecidas pela Resolução CNJ nº 487/2023 contribuem para a melhoria do tratamento das pessoas submetidas a tais medidas?

Neste viés, o presente estudo será estruturado em três seções interconectadas. A primeira abordará a origem e a evolução dos manicômios judiciais, suas finalidades e as transformações ocorridas até a Reforma Psiquiátrica de 2001. A segunda seção tratará das espécies de medidas de segurança previstas no sistema penal brasileiro, destacando aquelas aplicáveis aos inimputáveis e aos semi-imputáveis. Em ambos os casos, a demonstração da periculosidade constitui requisito fundamental para a imposição da medida.

Além disso, na terceira seção, serão examinados se as mudanças estabelecidas pela Resolução CNJ nº 487/2023 contribuem para a melhoria do tratamento das pessoas submetidas a medidas de segurança no Estado do Rio Grande do Sul, com foco nas práticas até então desenvolvidas no Instituto Psiquiátrico Forense Dr. Maurício Cardoso, buscando-se, por meio de análise bibliográfica e de dados, responder diretamente à problemática proposta.

Outrossim, nesse sentido, para a resolução do problema central de pesquisa, adotar-se-á o método de abordagem dedutivo, aliado aos métodos de procedimento histórico e monográfico. Como técnica de pesquisa, emprega-se a análise bibliográfica, contemplando artigos e dissertações de pesquisadores que se dedicam ao tema, bem como a documental, a partir da utilização de dados fornecidos pela Secretaria de Sistemas Penal e Socioeducativo.

Desse modo, para subsidiar a presente investigação, realizou-se contato formal, por meio de correio eletrônico, com a Escola do Serviço Penitenciário – Pesquisa (SUSEPE), no endereço eletrônico esp-pesquisa@susepe.rs.gov.br, com a finalidade de solicitar acesso a dados estatísticos sob-responsabilidade da referida Superintendência. O objetivo consistiu em obter informações voltadas ao exame do perfil clínico e da evolução da condição de saúde mental de indivíduos custodiados no Instituto Psiquiátrico Forense Dr. Maurício Cardoso, situado no Estado do Rio Grande do Sul.

Na sequência, o projeto de pesquisa foi submetido ao trâmite regular de aprovação institucional. Após essa etapa, a Escola do Serviço Penitenciário – Pesquisa encaminhou a solicitação à Direção-Geral do Instituto Psiquiátrico Forense (SUSEPE), no endereço ipf-dg@susepe.rs.gov.br, que, em tempo oportuno, respondeu ao pleito e disponibilizou os dados requeridos, os quais passaram a compor a base empírica desta pesquisa.

2 A origem histórica dos manicômios judiciais

A evolução histórica evidencia mudanças significativas na forma como a sociedade trata pessoas com transtornos mentais envolvidas em infrações penais. Esse percurso foi marcado, durante muito tempo, por práticas de exclusão e isolamento, nas quais tais indivíduos eram vistos como perigosos e incapazes, necessitando de segregação. Nos últimos anos, contudo, observa-se um movimento gradual em direção à humanização do tratamento, fundamentado na dignidade da pessoa humana e na busca pela inclusão social. Compreender a origem histórica dessas instituições é essencial para analisar as raízes do modelo vigente e refletir sobre os desafios que ainda persistem.

Ainda, o avanço histórico demonstra que cada sociedade e período histórico têm uma relação com a loucura, que se adapta ao longo do tempo, visto que as doenças mentais sempre fizeram parte do ser humano. Contudo, essas dinâmicas sociais também geram crenças e discriminações em relação às pessoas com transtornos mentais. Enquanto algumas culturas atribuíram à loucura uma dimensão divina e outras a encaram negativamente, contribuindo assim para a estigmatização e marginalização desses grupos sociais (Foucault, 1999).

Segundo Silva (2001, *apud* Guilhon, 1978), entre o final do século XVIII e o início do XIX, mais precisamente após a Revolução Francesa, a compreensão da loucura passou por profunda transformação. Nesse período, impulsionado pelas mudanças sociais e pelo gesto simbólico de Pinel, a loucura começa a ser tratada como categoria de doença mental. Como mostram também as análises de Foucault e Castel, a sociedade passou a institucionalizar aqueles considerados loucos, distribuindo-os entre hospitais gerais, casas de detenção, instituições de caridade, depósitos de mendigos e até prisões. Essa dinâmica fazia com que a loucura compartilhasse o destino dos marginalizados, revelando uma função social atribuída à doença mental.

Na idade média os hospitais funcionavam como abrigos para os pobres e doentes, na época, ligados à igreja católica. Com o passar do tempo, essas instituições foram transformadas, tornando-se centros médicos por excelência, deixando de serem locais de filantropia para adquirir um novo significado social. Ao longo do tempo, a medicina incorporou diversas estratégias que possibilitaram a desmontagem do modelo manicomial. Esse processo marcou uma transformação compondo um novo cenário em relação à histórica exclusão do louco na sociedade (Amarante, 2018).

No contexto do período colonial brasileiro, a loucura era interpretada segundo práticas religiosas e simbólicas, sem a presença de instituições

específicas para seu tratamento. Esse cenário reflete a forma como a compreensão das doenças mentais estava profundamente ligada ao contexto sociocultural da época, demonstrando uma evolução significativa dessa abordagem ao longo da história (Cruz, 2017).

O modelo manicomial surgiu no final do século XVIII, com a criação do primeiro asilo para alienados mentais em 1793, baseado na tecnologia pineliana¹, que tinha como objetivo a cura da alienação mental, por meio do “isolamento terapêutico”. Essa foi a estratégia central para a elaboração do conceito de alienação mental, que produz o louco como sujeito do erro (Amarante, p. 1091, 2018).

Esse princípio do isolamento, de acordo com Foucault (1963), possui duas linhas de pensamento: inicialmente, ele se inspira no método de botânico², o qual não se restringia à cura médica, mas estava fortemente ligado às estratégias de poder e dominação, fazendo do manicômio um espaço de exclusão e vigilância, onde o louco era um objeto de saber e controle social. Dessa forma, Santos (2000), o isolamento impõe que o objeto de estudo da ciência da loucura seja separado para permitir a experimentação e comprovação científica.

No entanto, o modelo estrutura-se em um duplo processo: “isolar para conhecer”, ou seja, separar o doente para identificar e classificar a doença mental dentro do hospital, e “isolar para tratar”, no qual o asilo é visto como um instrumento terapêutico para curar o paciente por meio da reclusão e do tratamento moral³. Com a ideia de que o alienado precisava ser protegido da sociedade e de si mesmo, justificando a restrição de direitos dos indivíduos por meio terapêutico (Amarante, 2018).

No final do século XVIII, houve uma mudança significativa no tratamento dos loucos. O internamento deixou de ser apenas um aprisionamento para se transformar em uma instituição com funções de controle social. Surgiu o asilo e a disciplina psiquiátrica referente ao sistema penal. O asilo não é apenas um local de tratamento médico, mas também onde o indivíduo considerado louco é julgado, vigiado e condenado. O louco

1 A tecnologia pineliana é definida como a cura da loucura por meio do chamado “tratamento moral”. O modelo de internação em hospitais psiquiátricos, embora tenha fins terapêuticos, acabou levando ao isolamento e à exclusão social dos pacientes (Sousa, 2015, p. 62).

2 O método botânico consiste em organizar o conhecimento a partir da visibilidade e classificação dos elementos que compõem o objeto de estudo, como as plantas que têm seus órgãos visíveis e facilmente distinguíveis. Esse método valoriza a exposição clara e ordenada das partes para que possam ser isoladas, identificadas e classificadas (Foucault, 1963, p. 06-07).

3 A terapêutica proposta por Pinel é chamada de Tratamento Moral porque atua não no corpo, mas no plano das ideias, do comportamento, objetivando corrigir excessos passionais, desvios da norma ética do grupo social (Maciel, 2007, p. 36).

passou a ser reconhecido como culpado e responsável pela sua condenação, sendo submetido à exclusão social (Foucault, 1978).

De acordo com Carrara (2010), três fatos envolvendo louco-criminosos foram importantes para a criação no manicômio judiciário: em 1896, um jovem com diagnóstico como degenerado⁴ foi acusado de assassinar o Comendador Belarmino, figura pública importante na época. Em 1919, um taquígrafo do senado, também considerado “degenerado”, confessou ter assassinado Clarice Índio do Brasil, esposa de um senador e figura conhecida na alta sociedade carioca. Em 1920, ocorreu uma rebelião na Seção Lombroso do Hospício Nacional, na qual estariam internados 41 louco-criminosos.

Esses eventos impulsionaram discussões sobre a loucura criminosa e medidas legislativas, culminando na criação do primeiro manicômio judiciário da América Latina. Sete anos após o assassinato do Comendador Berlamino (1896), a pressão política levou à promulgação do Decreto n. 1.132 em 1903, que previa a construção de manicômios judiciários em todos os estados do país. No entanto, o primeiro manicômio judiciário foi construído somente em 1921, com base no decreto n. 14.831 em 1921 (Carrara, 2010).

Neste processo, a relação entre paciente e preso revelou-se uma tensão constante, pois não havia uma definição clara sobre o papel da instituição: se deveria punir ou servir como meio de tratamento médico. Nesse sentido, muito se discutia sobre as condições dentro dos manicômios judiciários, que muitas vezes reproduziam um ambiente violento aos indivíduos. Os médicos, por sua vez, reagiam negativamente a essas práticas abusivas. Além disso, a internação nos manicômios, sintetizada no instituto da medida de segurança no Brasil (Freitas, 2018).

No final do século XX, os manicômios judiciários assumiram papel central nos casos de crime-loucura. Entretanto, com as transformações provocadas pela Segunda Guerra Mundial, iniciaram mudanças no cenário mundial que impactaram as teorias e práticas psiquiátricas no Brasil. Assim, tornou-se evidente a necessidade de modificar o tratamento dado aos pacientes dessas instituições asilares, cujas condições eram precárias e comparadas aos campos de concentração. Desta forma, despertou uma demanda social por práticas mais humanizadas no atendimento psiquiátrico (Amarante, 1998).

4 Segundo Miranda (2021, p. 6), em sua obra “A teoria da degeneração e suas implicações no Hospital de Doenças Nervosas e Mentais”: “Degenerados” eram pessoas classificadas no final do século XIX como portadoras de anormalidades mentais e comportamentais, unindo características de atraso mental e distúrbios de caráter. Essa categoria incluía categorias como idiotas, imbecis, débeis mentais e degenerados superiores, sendo associada a loucuras degenerativas. Como não havia meios para observar diretamente as alterações cerebrais, a avaliação baseava-se em sinais externos e no comportamento, considerando-os mentalmente doentes e, muitas vezes, perigosos.

Essa busca por humanização e a constatação da ineficácia são abordagens críticas que levou Carvalho (2020, p. 572) a explicar que: “a criminologia crítica e a antipsiquiatria expuseram amplamente as contradições entre as funções declaradas (ressocialização e tratamento) e as funções reais (imposição ilimitada de sofrimento e estigmatização) das penas e das medidas de segurança”.

Nesse contexto, Basaglia (1980) aprofunda a crítica ao papel social e simbólico das instituições de confinamento. A prisão busca reintegração social, enquanto o manicômio tem como objetivo curar uma doença mental. Assim, cada instituição possui sua finalidade ao tratamento e controle social. No entanto, insta destacar que, o manicômio e a prisão são instituições com a finalidade de controlar quem se afasta das normas sociais. Entretanto, é difícil separar a doença mental do comportamento marginal. Pode ocorrer de pessoas com transtornos mentais acabarem na prisão, e presos podem ser internados em manicômios, mostrando que essas instituições acabam se confundindo.

Além disso, a partir dos anos 1970, a desinstitucionalização e os movimentos de Reforma Psiquiátrica, tanto no Brasil quanto globalmente, passaram a propor uma mudança radical no tratamento da saúde mental, valorizando a reinserção social, a redução da internação e a criação de serviços comunitários para substituir os grandes manicômios (Brasil, 2014).

Ademais, no final da década de 1970, com a constituição do Movimento dos Trabalhadores em Saúde Mental (MTSM), a partir de denúncias contra as violências em asilos e as péssimas condições de trabalho dentro dos manicômios/instituições psiquiátricas. Em 1978, esse movimento passou a agregar outros movimentos sociais, constituindo-se como movimento da luta antimanicomial (Zambenedetti; Silva, 2008).

Essa mobilização social e política foram fundamentais para impulsionar avanços nas legislações e práticas relacionadas à saúde mental no Brasil. Neste contexto, criminólogo Salo de Carvalho a Lei 10.216/01, da Reforma Psiquiátrica, permite questionar os preceitos do Código Penal que garantem a completa ausência de responsabilidade penal ao portador de sofrimento psíquico que comete ato ilícito. Além disso, destaca-se que a Lei nº 10.216/2001 modificou o conceito de tratamento, substituindo-o pela prevenção, o que tende a excluir a categoria de periculosidade¹.

1 É a potencialidade para praticar ações lesivas. A periculosidade é presumida na inimputabilidade, basta o laudo apontar a perturbação mental para que a medida de segurança seja obrigatoriamente imposta. Na semi-inimputabilidade a periculosidade é real, precisa ser constatada pelo juiz, mesmo o laudo informando deverá ser investigado se é caso de pena ou medida de segurança (Carvalho, 2020).

De acordo com Virgílio de Mattos (2006), as pessoas com sofrimento mental não podem ser submetidas ao tratamento tradicional ou ao isolamento, que causa ainda mais exclusão social, mas focando na prevenção, para evitar o agravamento do sofrimento e que prejudique a si mesmas. Assim, o tratamento mencionado na Lei 10.216/01 deve ser compreendido como um conjunto de medidas de cuidado e acompanhamento priorizando a prevenção e a reinserção social.

A Reforma Psiquiátrica trouxe novas formas de repensar a aplicação das medidas de segurança. Nesse contexto, observa-se que tais medidas, embora impostas sob a justificativa de tratamento, apresentam, na prática, caráter punitivo, uma vez que implicam restrições de direitos ou de bens jurídicos. Além disso, diferencia-se das penas tradicionais pelo fato de possuírem prazo indeterminado, o que pode torná-las mais gravosas (Fragoso, 2003).

De acordo com a Lei n.º 10.216/2001 da Reforma Psiquiátrica, veda qualquer forma de tratamento manicomial, conforme artigo 4º caput e § 3º, “é vedada a internação de pacientes portadores de transtornos mentais em instituições com características asilares [...]”. Portanto, a internação deve ser adotada em último caso, priorizando serviços comunitários disponíveis. A internação deve ocorrer apenas quando for insuficiente para assegurar a segurança e o cuidado necessário ao paciente (Brasil, 2001).

Segundo Greco (2025), nos últimos anos a classe médica tem buscado evitar internamentos de pacientes com transtornos mentais, restringindo a internação apenas aos casos graves, quando a convivência do paciente com familiares ou a sociedade representa risco para ambos. Essa perspectiva fundamenta a elaboração da Lei 10.216, de 2001, que promoveu uma mudança no modelo assistencial de saúde mental, priorizando a proteção e os direitos das pessoas com transtornos mentais.

Ademais, Carvalho (2020) menciona que a Lei nº 10.216/2001 estabelece como prioridade o tratamento em ambiente menos invasivo, com preferência pela utilização de serviços comunitários de saúde mental ou, quando necessário, a instituições ou unidades hospitalares gerais que ofereçam atendimento em saúde mental. A política definida pela reforma psiquiátrica tem como objetivo central garantir a constante reinserção social do paciente em seu contexto familiar e comunitário.

Outrossim, a Resolução nº 487, aprovada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2023, visa tornar a Justiça brasileira mais inclusiva em relação às pessoas com transtorno mental. Essa norma prioriza a liberdade e a inclusão social, incentivando a liberdade assistida, a prestação de serviços à comunidade e a suspensão condicional da pena ao contrário da internação

em hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico (Conselho Nacional de Justiça, 2023).

A evolução do manicômio judiciário foi fundamental para o avanço das medidas de segurança, pois, a partir desse modelo começou-se a reconhecer a necessidade de um tratamento que conciliasse a proteção da sociedade com a atenção adequada às pessoas com transtornos mentais. Assim, as medidas de segurança surgiram buscando substituir a lógica puramente punitiva, propondo um tratamento diferenciado e mais humanizado, objeto da próxima seção, que irá tratar especificamente sobre medidas de segurança no sistema penal brasileiro.

3 Medidas de segurança no sistema penal brasileiro

No âmbito do Direito Penal, as medidas de segurança configuram-se como sanções impostas pelo Estado em resposta a determinadas infrações penais, possuindo caráter essencialmente preventivo e curativo. Nesse sentido, o presente tópico busca analisar a medida de segurança de forma geral, esclarecendo sua natureza, seu funcionamento e identificando seus destinatários no sistema jurídico brasileiro.

A pena, ao contrário das medidas de segurança, tem como finalidade principal a ressocialização do indivíduo que cometeu o delito, impondo-lhe uma sanção proporcional ao crime, com objetivos de punir e prevenir a reincidência. Já as medidas de segurança não visam à retribuição da conduta ilícita, mas ao tratamento do agente considerado perigoso em razão de sua condição psíquica. São aplicadas de forma compulsória ao seu destinatário, buscando evitar que o indivíduo, cuja periculosidade¹ tenha sido demonstrada, volte a praticar novos delitos (Baratta, 2011).

Nesse contexto, as medidas de segurança são aplicadas a quem comete atos ilícitos, mas não pode ser responsabilizado por problemas psicopatológicos; por isso, mesmo absolvidos, esses indivíduos são tratados ou internados com base na sua periculosidade. Desse modo, as referidas medidas possuem uma função preventiva e terapêutica, buscando não apenas proteger a sociedade, mas também garantir o tratamento adequado do indivíduo, equilibrando assim os interesses de segurança pública com a necessidade de cuidado do paciente (Nucci, 2024).

1 Os termos periculosidade e perigoso são bastante comuns nos discursos cotidianos animados pelos temas da segurança pública, do crime e da punição para qualificar pessoas que cometem crimes e aparecem frequentemente atrelados à noção de risco, tradução das estratégias que animam a vida contemporânea (Matsuda, 2009, p.10).

De acordo com Antunes (2002), a imputabilidade é a capacidade do agente de responder pelos seus atos, ou seja, o indivíduo compreende a natureza ilícita de suas ações. Já a inimputabilidade ocorre quando o agente não pode responder penalmente pelos seus atos, por não compreender a ilicitude de sua conduta, em razão da doença mental ou desenvolvimento mental incompleto. Dessa forma, a imputabilidade será excluída quando o indivíduo for incapaz de entender o caráter criminoso do fato, no momento da ação ou omissão, em razão de sua enfermidade.

De acordo com Capez (2024), antes da Reforma Penal de 1984, existia o sistema duplo binário, que permitia a aplicação simultânea de pena privativa de liberdade e medida de segurança para o mesmo indivíduo, em casos de crimes graves e violentos. Após o cumprimento da pena, o réu continuava detido para avaliação de sua periculosidade, gerando uma prisão indefinida, pois, na época do delito, ele havia sido considerado imputável, não havendo sentido para sofrer dupla penalidade. Com a reforma, o sistema penal adotou o modelo vicariante, no qual se aplica apenas uma das duas alternativas: se o réu for imputável, recebe pena; se for inimputável, recebe medida de segurança.

Ademais, a pena continua a ser percebida como um castigo, mesmo que se busque reduzir seu caráter retributivo e expiatório, mantendo sempre a associação à reprovação social e à ideia de reparar o mal pelo mal. Em contraste, as medidas de segurança não configuram punição, sendo concebidas sob a perspectiva da defesa coletiva, com caráter preventivo e curativo. Têm como finalidade oferecer assistência ao indivíduo considerado perigoso, promovendo sua cura e readaptação à sociedade, sem gerar animosidade pública. Dessa forma, diferenciam-se da pena tradicional ao priorizar a proteção social e a reintegração do agente, equilibrando a segurança coletiva com o respeito aos direitos fundamentais (Garcia, 2012).

Portanto, o indivíduo inimputável que comete um ato ilícito típico deve ser absolvido, mas estará sujeito à aplicação de uma medida de segurança, cuja finalidade difere da pena, conforme o artigo 26, caput, do Código Penal. Embora se busque afastar o caráter punitivo da pena, esta continua a ser percebida como castigo, ao passo que as medidas de segurança são entendidas como instrumentos de cuidado e reabilitação, sem implicar a mesma reprovação social. Elas se dividem em duas modalidades: a detentiva, que consiste na internação em hospital de custódia e tratamento psiquiátrico para o inimputável, e a restritiva, que impõe tratamento ambulatorial ao semi-imputável. (Brasil, 1940).

De acordo com Bitencourt (2023), o juiz exerce um papel essencial na aplicação das medidas de segurança, garantindo que sua imposição respeite

os princípios constitucionais e o devido processo legal. O magistrado deve avaliar criteriosamente o laudo pericial que atesta a inimputabilidade ou semi-imputabilidade do agente, ponderando entre a necessidade de proteção da sociedade e o direito do indivíduo a um tratamento adequado. O juiz atua não apenas como aplicador da medida, mas também como fiscalizador contínuo da sua execução, promovendo revisões periódicas baseadas em novas avaliações médicas que permitam a cessação ou manutenção da medida de segurança, assegurando o equilíbrio entre a proteção social e os direitos humanos.

Nos casos de inimputabilidade, a periculosidade é presumida, ou seja, o juiz não necessita demonstrá-la, a medida de segurança é imposta assim que o laudo indicar a perturbação mental. Já na semi-imputabilidade, a periculosidade é reconhecida como real, que o juiz deve avaliar se o caso justifica a aplicação da pena ou de medida de segurança, mesmo quando o laudo indica a ausência de saúde mental (Nucci, 2024).

Destaca-se que o laudo pericial é o documento técnico indispensável para avaliação da inimputabilidade ou semi-imputabilidade do agente no processo penal. Deve identificar detalhadamente a existência de transtorno mental ou condição que comprometa a capacidade do indivíduo de entender o caráter ilícito do ato ou agir conforme esse entendimento no momento do fato. Além disso, o laudo avalia a periculosidade do acusado, fundamental para que o juiz decida pela medida de segurança adequada, seja internação ou tratamento ambulatorial. Além disso, o laudo deve ser minucioso e fundamentado, servindo de base objetiva para decisões judiciais, garantindo a justa imposição, acompanhamento e eventual cessação da medida, conforme evolução clínica do paciente (Bittencourt, 2023).

Todavia, ninguém poderá ser internado ou submetido a tratamento sem a guia expedida pela autoridade judiciária. Por isso, assim que a sentença que aplica a medida de segurança transitar em julgado deverá ser expedida a guia para sua execução, conforme os artigos 171 e 172 da Lei de Execução Penal (LEP). Além disso, o Ministério Público deverá ser informado sobre a guia recolhida e a obrigatoriedade do tratamento (Brasil, 1984).

Segundo Bittencourt (2023), tais dispositivos regulam a expedição da guia de recolhimento, que somente pode ser emitida após o trânsito em julgado da sentença que determina a medida de segurança. Essa guia é imprescindível para garantir a execução regular da medida, seja internação ou tratamento, e assegura a comunicação entre o Judiciário e os órgãos responsáveis pela execução.

De acordo com o artigo 98 do Código Penal, quando o condenado for semi-imputável e necessitar de tratamento especial curativo, a pena privativa de

liberdade pode ser substituída por uma medida de segurança. Essa substituição depende da confirmação da necessidade por meio de perícia médica, cabendo ao juiz optar pela medida de segurança para evitar o agravamento da condição mental do condenado durante o cumprimento da pena (Nucci, 2024).

Embora a lei não fixar um prazo máximo de duração da medida de segurança, o artigo 5º, inciso XLVII, alínea “b”, da Constituição Federal veda a aplicação de penas de caráter perpétuo, em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana. Nesse contexto, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) consolidou o entendimento, expressado na Súmula 527, de que “o tempo de duração da medida de segurança não deve ultrapassar o limite máximo da pena abstratamente cominada ao delito praticado” (Capez, 2023).

Apesar disso, é fundamental reconhecer que o Estado não oferece um tratamento adequado às pessoas com transtornos mentais, embora a proteção esteja prevista, na prática, este papel nem sempre é cumprido. Segundo Greco (2024), o Estado não proporciona um tratamento adequado aos pacientes, e o entendimento idealista de que a medida de segurança contribuirá para a cura nem sempre se confirma. Em muitas situações, o regime de internação pode agravar o quadro do paciente, justificando a proibição de novos manicômios públicos. Entretanto, há casos em que o inimputável permanece incapaz de ser reinserido na sociedade, mesmo após longo tratamento, representando riscos à sua própria integridade.

Apesar das falhas do nosso sistema, a medida de segurança deve ser vista como um tratamento, não como punição. Se a internação não ajuda o paciente, ele deve ser liberado para tratamento fora do hospital. Porém, a liberação total só deve ocorrer quando o paciente não representar mais risco para si ou para os outros. Todavia, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem o entendimento que a medida de segurança não pode exceder o prazo máximo de 30 anos. Contudo, com a alteração promovida pela Lei nº 13.964/2019, que elevou para 40 anos o tempo máximo de cumprimento da pena previsto no artigo 75 do Código Penal, essa posição do STF deverá ser revista para se adequar à nova previsão legal (Greco, 2024).

Portanto, as medidas de segurança desempenham papel fundamental ao conciliar a proteção da sociedade com o tratamento adequado dos indivíduos, respeitando os direitos humanos. Elas possuem caráter curativo e preventivo, buscando promover a recuperação do indivíduo e evitar a prática de novos delitos, indo além da simples punição. Nesse contexto, o próximo tópico, alinhado ao objetivo central da pesquisa, pretende verificar se as mudanças estabelecidas pela Resolução CNJ nº 487/2023 contribuem para a melhoria do tratamento das pessoas submetidas a medidas de segurança no Estado do

Rio Grande do Sul, com foco nas práticas até então desenvolvidas no Instituto Psiquiátrico Forense Dr. Maurício Cardoso.

4 Os impactos da Resolução CNJ nº 487/2023 com foco no instituto psiquiátrico forense Dr. Maurício Cardoso

As medidas de segurança no Estado do Rio Grande do Sul constituem o tema central da presente pesquisa, visando garantir a proteção dos direitos dos sujeitos submetidos a elas, especialmente no âmbito do sistema psiquiátrico-forense. Nesse contexto, o Instituto Psiquiátrico Forense Dr. Maurício Cardoso assume papel fundamental ao articular cuidados clínicos e avaliações periciais, buscando conciliar a tutela da sociedade com o tratamento curativo adequado dos pacientes.

Segundo Menezes (2005), o Instituto Psiquiátrico Forense Dr. Maurício Cardoso é considerado a maior instituição do gênero “Hospitais de Custódia e Tratamento” no Brasil, destacando-se tanto pela quantidade de vagas quanto pela taxa de ocupação. O Instituto é constituído por sete Unidades de Tratamento (seis destinadas a homens e uma a mulheres). Além de uma Unidade de Admissão e Triagem. Nesta unidade, permanecem os indivíduos submetidos à avaliação pericial, cuja finalidade dos Laudos de Avaliação de Responsabilidade Penal é identificar a presença de doença mental em pessoas que cometeram delitos. Após a realização do exame e a melhora dos sintomas, o indivíduo é encaminhado de volta ao estabelecimento prisional de origem (Brasil, 1984).

Em 1924, o decreto nº 3.356 criou uma instituição para acolher doentes mentais que cometeram crimes, regulamentando a assistência aos alienados no Rio Grande do Sul. Posteriormente, o decreto nº 6880/1987, alterou a estrutura do Manicômio Judiciário, retirando-o da Diretoria de Assistência aos Alienados e inserindo-o como seção de “Presídios e Anexos”. A construção do primeiro prédio, nomeado Maurício Cardoso, iniciou-se na mesma época e foi inaugurada em 1939, permanecendo no local atual. Entre 1937 e 1951, a administração ficou a cargo de profissionais não médicos ligados a órgãos policiais. Até 1970, o Instituto esteve subordinado ao Secretário do Interior e Justiça. Com a criação da SUSEPE, passou a integrar o Departamento de Estabelecimentos Penais. Em 1977, uma portaria reorganizou o IPF, enfatizando seu caráter hospitalar e oficializando o regime de Alta Progressiva como forma de atendimento aos internos (Menezes, 2005).

No final da década de 1980, o Instituto Psiquiátrico Forense Dr. Maurício Cardoso (IPF) possuía sete unidades, cada uma destas, coordenada

por um psiquiatra que cuidava do atendimento clínico dos internos. A assistência médica envolvia sessões individuais e em grupo, além de terapias como laboraterapia, socioterapia e praxisterapia, visando tratar e ressocializar cerca de 600 infratores com transtornos mentais (Sordi, 1986).

Segundo dados fornecidos pela Superintendência de Serviços Penitenciários, o Instituto Psiquiátrico Forense (IPF) possui capacidade para acolher até 441 internos, contando com 57 internos em julho de 2025. No período de 12 meses anteriores, foram registradas 87 transferências desses indivíduos para outros municípios (Rio Grande do Sul, 2025).

Por conseguinte, com relação ao perfil, observa-se que 1,75% (1 interno) são do sexo feminino, enquanto 98,25% (56 internos) são do sexo masculino. Ademais, o tempo de internação dos pacientes varia, mas atualmente, de 3 a 18 anos. Quanto aos diagnósticos clínicos mais comuns entre os pacientes, destacam-se: Transtornos mentais e comportamentais devido ao uso de álcool; Transtornos mentais e comportamentais devido ao uso de múltiplas drogas e outras substâncias psicoativas; Esquizofrenia; Esquizofrenia paranoide; Transtornos esquizoafetivos; Transtorno afetivo bipolar e o Retardo mental leve (Rio Grande do Sul, 2025).

Ademais, verificou-se que todos os pacientes têm acompanhamento regularmente pela psiquiatra da Unidade Básica de Saúde (UBS) localizada dentro do IPF, além do suporte da equipe técnica da instituição. A maioria dos internos apresenta quadro clínico estável, embora, os transtornos crônicos resultem na persistência de sintomas residuais. Ocasionalmente, surgem episódios de crise ou desestabilização, frequentemente relacionados a ajustes no tratamento medicamentoso. Nessas situações, os pacientes recebem monitoramento intensivo e contínuo tanto pela equipe técnica quanto pela UBS (Rio Grande do Sul, 2025).

Nesse sentido, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Resolução n.º 487, de 15 de fevereiro de 2023, instituiu a Política Antimanicomial no âmbito da execução das medidas de segurança, estabelecendo que os estados e municípios devem se adequar progressivamente até maio de 2026, promovendo o fechamento de alas ou hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico, tradicionalmente denominados manicômios judiciários. Nesse contexto, o Instituto Psiquiátrico Forense (IPF) deixará de receber novos pacientes. Com a extinção desses estabelecimentos, caberá ao Poder Judiciário, em conjunto com o Sistema Único de Saúde (SUS), ser responsável pela transferência dos pacientes para a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), objetivando assegurar os direitos das pessoas portadoras

de doenças mentais previstas pela Lei Antimanicomial (Conselho Nacional de Justiça, 2023).

Ademais, a Resolução n.º 487 foi instituída como resposta à condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), decorrente do caso de Damião Ximenes Lopes, um homem de 30 anos com doença mental que faleceu em razão dos maus-tratos sofridos em uma clínica psiquiátrica localizada em Sobral, Ceará. De acordo com Pontes (2015) este caso marcou a primeira condenação do Brasil na Corte IDH por violações de direitos humanos relacionados à saúde mental e maus-tratos em instituição psiquiátrica.

Desta forma, os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) assumem papel central na continuidade do tratamento dos pacientes, garantindo a aplicação de medidas de segurança. De acordo com o artigo 3º, inciso VIII, da Resolução n.º 487 “vedada a internação em instituição de caráter asilar, como os Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico (HCTPs) e estabelecimentos congêneres, como hospitais psiquiátricos”. Essa determinação reforça a necessidade de fortalecer os CAPS como serviços essenciais para assegurar um atendimento contínuo e sem internação aos pacientes. A resolução estabelece um novo modelo de cuidado no Sistema Único de Saúde (SUS), que respeita os direitos humanos garantidos pela Constituição Federal (Conselho Nacional de Justiça, 2023).

Destaca-se que a internação dos inimputáveis em hospitais de custódia no Brasil tem sido marcada pelas condições insalubres que violam direitos fundamentais. Essas instituições enfrentam problemas estruturais, o que levou à decisão do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para o fechamento dessas unidades e sua substituição por atendimento em rede ambulatorial e de saúde pública, buscando um modelo assistencial mais digno. A implementação dessa medida enfrenta resistências e desafios, especialmente relacionados à capacidade do Sistema Único de Saúde (SUS) de assumir essa demanda.

Desse modo, com o advento da Resolução n.º 487, os indivíduos atualmente internados serão transferidos para outros municípios do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, onde continuarão seu tratamento. Antes da transferência, cada paciente será avaliado individualmente; aqueles que apresentarem melhorias poderão retornar às suas famílias, enquanto os demais serão orientados para acompanhamento em outras localidades. Os municípios destinados aos pacientes na transferência são: Balneário Gaivotas/SC; Bom Princípio/RS; Cachoeira do Sul/RS; Campo Novo/RS; Canoas/RS; Caxias do Sul/RS; Charqueadas/RS; Dom Feliciano/RS; Gravataí/RS; Guaíba/RS; Ijuí/RS; Itatiba do Sul/RS; Itaqui/RS; Lajeado/RS; Novo Hamburgo/RS;

Palmeira das Missões/RS; Parobé/RS; Passo Fundo/RS; Pelotas/RS; Porto Alegre/RS; Rio Grande/RS; Santa Cruz do Sul/RS; Santa Maria/RS; Santa Rosa/RS; Santana do Livramento/RS; Santo Antônio da Patrulha/RS; São Leopoldo/RS; São Lourenço do Sul/RS; São Martinho da Serra/RS; Tavares/RS; Tenente Portela/RS; Terra de Areia/RS; Viamão/RS; Xangri-lá/RS (Rio Grande do Sul, 2025).

Assim, os dados solicitados e respondidos pela SUSEPE revelam importantes aspectos sobre o funcionamento e a gestão do sistema penitenciário, evidenciando os desafios e o tratamento dos pacientes. A partir dessas informações, é possível aprofundar a análise sobre as medidas adotadas para garantir a segurança dos estabelecimentos, tema que merece uma atenção especial na busca por políticas penais mais eficazes e humanas.

De acordo com Weigert (2015), a atuação do Instituto Psiquiátrico Forense Maurício Cardoso (IPFMC) de Porto Alegre revela-se ineficaz, pois o instituto mantém condições precárias que violam direitos humanos básicos dos internos, especialmente das mulheres. Destaca que, mesmo após avanços legais como a Reforma Psiquiátrica e a Lei 10.216/01, as práticas punitivas permanecem no manicômio judiciário, perpetuando a exclusão social e a desumanização. Assim, o IPFMC se configura não como um espaço de saúde mental, mas como um local de punição disfarçada, que reproduz a marginalização social dos considerados loucos infratores. A situação paradoxal evidencia a incapacidade do instituto em promover a dignidade e a reinserção social dos internos, perpetuando um ciclo de sofrimento e invisibilidade.

Ademais, para Caetano e Tedesco (2021), a desinstitucionalização dos manicômios judiciais enfrenta desafios significativos, especialmente a resistência institucional que dificulta sua implementação efetiva. A manutenção dos paradigmas manicomial é agravada por falhas na formação profissional e pela insuficiência de recursos materiais e humanos necessários para a transição. Além disso, o estigma social associado à loucura representa um obstáculo importante, dificultando a reinserção social dos pacientes na comunidade. A ausência de investimentos em serviços comunitários, como os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) e os Serviços Residenciais Terapêuticos (SRTs), compromete a efetividade da desinstitucionalização e reforça a lógica excludente dos manicômios judiciais, evidenciando a necessidade de políticas públicas mais sólidas para assegurar a plena efetivação dos objetivos da reforma psiquiátrica (Furtado; Nakamura, 2014, apud Vaz *et al.*, 2019).

Além disso, diversos profissionais apontam a precariedade da infraestrutura da Rede de Atenção Psicossocial como um dos principais

entraves para o acolhimento adequado dos pacientes. Apesar dos avanços significativos promovidos pela Reforma Psiquiátrica em relação à proteção dos direitos humanos, os serviços comunitários não conseguem suprir o crescente aumento da demanda, ocasionando a sobrecarga do sistema de saúde mental, que enfrenta escassez de recursos. Assim, embora ainda não existirem pesquisas aprofundadas e dados acerca da efetiva implementação da Resolução n.º 487/2023, a maioria dos profissionais acredita que o sistema de saúde mental do Brasil não tem capacidade para lidar com a demanda decorrente do fechamento dos Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico, mesmo concordem que a desinstitucionalização (Guimarães e Rosa, 2019).

Destaca-se que para que essa transição seja efetiva e segura, é imprescindível que o Estado invista em uma infraestrutura e em políticas de saúde mental que atendam de maneira eficiente às demandas. Somente com suporte adequado a desinstitucionalização pode alcançar resultados esperados, beneficiando tanto os pacientes quanto a sociedade (Amarante, 2018).

Contudo, a falta de recursos financeiros destinados às áreas de políticas públicas tem prejudicado a qualidade dos serviços e limitado a eficácia das ações governamentais, o que demonstra a necessidade urgente de reavaliação das prioridades orçamentárias para garantir que a desinstitucionalização se concretize efetivamente (Almeida, 2019).

A precariedade das condições, a manutenção de práticas punitivas e a insuficiência de recursos compromete não só a dignidade e a reintegração social dos internos, mas também a segurança da sociedade. Assim, torna-se fundamental investir em estratégias que garantam um tratamento mais eficaz, humanizado e integrado, capaz de gerar resultados concretos na reintegração social e na prevenção da reincidência criminal.

5 Considerações finais

A presente pesquisa teve como objetivo central verificar se as mudanças estabelecidas pela Resolução CNJ nº 487/2023 contribuem para a melhoria do tratamento das pessoas submetidas a medidas de segurança no Estado do Rio Grande do Sul, com foco nas práticas até então desenvolvidas no Instituto Psiquiátrico Forense Dr. Maurício Cardoso.

Para atingir o objetivo proposto, na primeira seção, buscou-se abordar a origem e a evolução dos manicômios judiciários, suas finalidades e as transformações ocorridas até a Reforma Psiquiátrica de 2001. Ao analisar a origem e a evolução dos manicômios judiciários, foi possível compreender os contextos históricos e sociais que motivaram a criação dessas instituições.

Com o passar do tempo, elas passaram por significativas transformações, impulsionadas pelos avanços da ciência psiquiátrica e pelos movimentos sociais, culminando na Reforma Psiquiátrica de 2001.

A reforma psiquiátrica representou um marco significativo no tratamento das pessoas submetidas às medidas de segurança, ao questionar o modelo manicomial tradicional e promover a desinstitucionalização, a humanização do atendimento e a reinserção social, valorizando a dignidade e a cidadania desses indivíduos. Compreender essas mudanças é fundamental para verificar o cenário atual das medidas de segurança no sistema penal, evidenciando um compromisso com o respeito ao paciente e a construção de um sistema mais justo.

Na segunda seção, tratou-se das espécies de medidas de segurança previstas no sistema penal brasileiro, destacando aquelas aplicáveis aos inimputáveis e aos semi-imputáveis. Em ambos os casos, a demonstração da periculosidade constitui requisito fundamental para a imposição da medida. Essa exigência justifica-se pela natureza preventiva das medidas de segurança, cujo objetivo principal é proteger a sociedade e garantir o tratamento adequado ao paciente, respeitando seus direitos fundamentais. Assim, a aplicação dessas medidas deve ser sempre visando a reintegração social do indivíduo, evitando sanções inadequadas que possam violar os direitos humanos e comprometer a dignidade e a recuperação do paciente.

Em seguida, na terceira seção, buscou-se verificar se as mudanças estabelecidas pela Resolução CNJ nº 487/2023 contribuem para a melhoria do tratamento das pessoas submetidas a medidas de segurança no Estado do Rio Grande do Sul.

A Resolução 487/2023 estabelece ainda, que a responsabilidade pelo acompanhamento e tratamento dessas pessoas seja progressivamente transferida para a Rede de Atenção Psicossocial, fortalecendo a atuação dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) e demais serviços municipais de saúde. Essa mudança visa assegurar o cuidado contínuo, comunitário e não segregados, reduzindo o isolamento institucional e promovendo o exercício pleno da cidadania e da dignidade humana.

Com efeito, ao final da presente pesquisa, depreende-se que os objetivos propostos permitiram desenvolver a resposta para o seguinte problema de pesquisa: A partir da análise das medidas de segurança aplicadas no estado do Rio Grande do Sul, especificamente no Instituto Psiquiátrico Forense Dr. Maurício Cardoso, pode-se considerar que as diretrizes estabelecidas pela Resolução CNJ nº 487/2023 contribuem para a melhoria do tratamento das pessoas submetidas a tais medidas?

A resposta encontrada ao problema em comentário foi a de que, embora a Resolução CNJ nº 487/2023 represente um marco importante na busca por um modelo mais humanizado, intersetorial e alinhado à Reforma Antimanicomial, sua plena efetividade ainda depende de uma implementação concreta e estruturada no âmbito estadual. A efetividade das medidas de segurança no estado do Rio Grande do Sul exige políticas públicas integradas, investimentos contínuos e o fortalecimento da rede de atenção psicossocial, a fim de garantir que o tratamento das pessoas submetidas a tais medidas ocorra sob a ótica da dignidade humana, e a reinserção social dos sujeitos vulnerabilizados.

Referências

AMARANTE, Paulo Duarte de Carvalho. **Loucos pela vida: a trajetória da reforma psiquiátrica no Brasil**. Rio de Janeiro: SciELO - Editora FIOCRUZ, 1998.

AMARANTE, Paulo. **“De volta à cidade, sr. cidadão!” - reforma psiquiátrica e participação social: do isolamento institucional ao movimento antimanicomial**. Rio de Janeiro: Scielo, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170130>. Acesso em: 05 ago. 2025.

ANTUNES, Maria João. **Medida de Segurança de internamento e facto de inimputável em razão da anomalia psíquica**. Coimbra: Editora Coimbra, 2002. Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/373?locale=pt>. Acesso em: 09 set. 2025.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: Introdução à sociedade do direito penal**. 6ª ed., Rio de Janeiro: Editora Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2011. Acesso em: 18 set. 2025.

BASAGLIA, Franco. **A Psiquiatria Alternativa - Contra o pessimismo da razão, o otimismo da prática**. São Paulo: Brasil Debates, 1980.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**. 23ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2023. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 1984. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 10 set.

2025.

BRASIL. **Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001**. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. Brasília: Diário Oficial da União, 2001.

BRASIL. **Decreto nº 1.132, de 22 de dezembro de 1903**. Reorganiza a assistência a alienados. Diário Oficial da União, 24 dez. 1903.

BRASIL. **Ministério da Saúde**. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Reforma Psiquiátrica e política de Saúde Mental no Brasil: relatório dos 15 anos da Política Nacional de Saúde Mental. Brasília: Ministério da Saúde, 2014. 75 p. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/Relatorio15_anos_Caracas.pdf. Acesso em: 31 ago. 2025. biblioteca virtual da saúde.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça**. Resolução n. 487, de 15 de fevereiro de 2023. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/direitos-humanos/politica-antimanicomial-do-poder-judiciario/>. Acesso em: 10 jun. 2025.

CAETANO, H., & Tedesco, S. (2021). **Loucura e direito penal**: Pistas para a extinção dos manicômios judiciais. Saúde em Debate, 45(128), 191–202. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-1104202112815>. Acesso em: 25 set. 2025.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal - Parte Geral Vol.1**. 28. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. *E-book*. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553622696/>. Acesso em: 02 jun. 2025.

CARVALHO, Salo. **Penas e medidas de segurança no Direito Penal brasileiro**. Saraiva. 3. ed. São Paulo, 2020. *E-book*. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555592122/>. Acesso em: 10 jun. 2025.

CARRARA, S. **A história esquecida**: os manicômios judiciais no Brasil. Revista Brasileira de Crescimento e Desenvolvimento Hum. 20(1), 2010.

CRUZ, Leandra Brasil da, **Loucura e imaginário social na literatura brasileira**: passagem do século xix para o século xx. Cadernos Brasileiros de Saúde Mental/Brazilian Journal of Mental Health, [S. l.], v. 9, n. 22, p. 01–28, 2017. DOI: 10.5007/cbsm.v9i22.69238. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/cbsm/article/view/69238>. Acesso em: 9 set. 2025.

DE CAMPOS SILVA, Laura Belluzzo. **Doença Mental, Psicose, Loucura.** São Paulo: Casa do Psicólogo, 2001.

FOUCAULT, Michel. **História da loucura na idade clássica.** São Paulo: Perspectiva, 1978.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir:** nascimento da prisão. Tradução de Taquel Ramalheite. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. Disponível em: <https://www.uel.br/projetos/foucaultianos/pages/arquivos/Obras/VIGIAR%20E%20PUNIR.pdf>. Acesso em: 09 set. 2025.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Lições de direito penal.** Rio de Janeiro: Forense, 2003.

FREITAS, Camila Colás Sabino de. **Afinal, por que o paciente não adere ao tratamento?** Considerações psicanalíticas da não adesão em doenças crônicas. São Paulo, 2018. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47133/tde-26102018-192903/publico/freitas_me.pdf. Acesso em: 10 set. 2025.

GARCIA, Basileu. **Instituições de Direito Penal - Vol. I** Tomo II - 7ª edição. São Paulo: Saraiva Jur, 2012.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal - Vol. 1** - 26 ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559775798/>. Acesso em: 10 jun. 2025.

GUIMARÃES, Thaís de Andrade Alves; ROSA, Lucia Cristina Dos Santos. **A remanicomialização do cuidado em saúde mental no Brasil no período de 2010-2019:** análise de uma conjuntura antirreformista. O social em questão, v. 21, 2019.

MACIEL, Silvana Carneiro. **Exclusão/inclusão social do doente mental/louco:** representações e práticas no contexto da Reforma Psiquiátrica. 2007. Tese (Doutorado em Psicologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/tede/7014/1/arquivototal.pdf>. Acesso em: 12 de novembro de 2025.

MATSUDA, Fernanda Emy. **A medida da maldade:** periculosidade e controle social no Brasil. 2009. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-23032010-110904/publico/FERNANDA_EMY_MATSUDA.pdf. Acesso em: 12 de

novembro de 2025.

MATTOS, Virgílio. **Crime e psiquiatria: Uma Saída** - Preliminares para a Desconstrução das Medidas de Segurança. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

MENEZES, Ruben de Souza. **Esquizofrenia e Liberdade: Manicômios Judiciais, Reforma Psiquiátrica e a Era da Saúde Mental**. Porto Alegre: Armazém Digital, 2005.

MIRANDA, C. A. C. (2021). **A teoria da degeneração e suas implicações no Hospital de Doenças Nervosas e Mentais**. Recife, PE / 1920. Tempo & Argumento, 13(33), e0115. p. 6.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Direito Penal - Volume Único**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. *E-book*. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649303/>. Acesso em: 31 maio 2025.

PONTES, Maria Vânia Abreu. **Damião Ximenes Lopes: a “condenação da saúde mental” brasileira na Corte Interamericana de Direitos Humanos e sua relação com os rumos da reforma psiquiátrica**. 2015. 249f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Psicologia, Fortaleza (CE), 2015.

SANTOS, Boaventura de S. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. São Paulo: Edipro, 2000.

SORDI, Rudyard Emerson. **Relatório apresentado na Mesa Redonda “Psiquiatria Forense” no IX Congresso Brasileiro de Psiquiatria**. Curitiba, out. 1986.

SOUZA, Roberta Clapp de. **Reforma psiquiátrica brasileira: crise do paradigma psiquiátrico e luta política**. 2015. 174 f. Dissertação (Mestrado em Direito) —Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: https://www.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1312356_2015_completo.pdf Acesso em: 12 de novembro de 2025.

VAZ, Bárbara Coelho; BESSONI, Enrique Araújo; NUNES, Fernanda da Costa; SILVA, Nathália dos Santos. **Desinstitucionalização na rede de atenção psicossocial: práticas e perspectivas no estado de Goiás**. Revista do NUFEN, Belém, v. 11, n. 2, p. 161-179, maio/ago. 2019. Disponível em: https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-25912019000200011. Acesso em: 14 de novembro de 2025.

WEIGERT, Mariana de Assis Brasil e. **Entre silêncio e invisibilidades:** Os sujeitos em cumprimento de medidas de segurança nos manicômios judiciários brasileiros. 2015. (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

ZAMBENEDETTI, G.; SILVA, R. A. N. A **noção de rede nas reformas sanitárias e psiquiátricas no Brasil**. Psicologia em Revista, v.14, n.1, Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/psicologiaemrevista/article/view/292/301>. Acesso em: 05 ago. 2025.

CRISE AMBIENTAL E MIGRAÇÃO CLIMÁTICA: A RELAÇÃO ENTRE AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E O DESLOCAMENTO FORÇADO DE PESSOAS EM CONTEXTOS DE VULNERABILIDADE

Bruna Kleinkauf Machado¹

Natalia Mascarenhas Simões Bentes²

Natasha Victoria Chaves Marques³

1 Introdução

Nas últimas décadas, a intensificação das mudanças climáticas consolidou-se como um dos fenômenos mais complexos e desafiadores da contemporaneidade, impactando de forma profunda e transversal as estruturas ambientais, sociais, econômicas e políticas em escala global (ONU, 2024). O aumento progressivo da temperatura média do planeta, a elevação do nível dos oceanos, a alteração dos regimes de precipitação e a crescente frequência de eventos climáticos extremos, como enchentes, secas severas, ciclones e ondas de calor, evidenciam que a crise climática deixou de ser uma projeção científica futura para se tornar uma realidade concreta e cotidiana (Artaxo, 2020). Esses fenômenos não afetam apenas os ecossistemas

-
- 1 Mestre em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional (CESUPA). Pós-Graduada em Direito Penal e Criminologia (PUC/RS). Pós-Graduada em Direitos Humanos, Responsabilidade Social e Cidadania Global (PUC/RS). Bacharela em Direito pela Universidade Feevale. Advogada. Pesquisadora no projeto de pesquisa Direito, Instituições e Políticas Públicas (Dipp). Membro da Clínica de Direitos Humanos do CESUPA.
 - 2 Doutora em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal. Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Portugal. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará. Atualmente é Professora efetiva do Curso de Direito da Universidade Federal do Pará - UFPA. Assessora da Pro-Reitora das Relações Internacionais da UFPA. Foi Professora da graduação e do Mestrado em Direito do Centro Universitário do Estado do Pará, Coordenadora da Clínica de Direitos Humanos do CESUPA e Coordenadora Adjunta do Curso de Direito do CESUPA. Membro do Grupo de pesquisa MinAmazônia - Políticas Públicas e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) na Amazônia. Foi Sócia-proprietária do escritório Simões Bentes Advocacia Internacional
 - 3 Graduada em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará, ativista da causa animal, pesquisadora da área jus animalista, direitos humanos, mineral e ambiental, membro do Grupo de Pesquisa MinAmazônia (CESUPA). Mestranda em Direito Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional (CESUPA)

naturais, mas comprometem diretamente a segurança alimentar, o acesso à água potável, a estabilidade econômica e a própria permanência humana em determinados territórios, revelando a dimensão sistêmica da emergência ambiental contemporânea.

A crise climática, entretanto, não produz impactos homogêneos. Seus efeitos incidem de maneira desproporcional sobre populações historicamente vulnerabilizadas, como povos indígenas, comunidades quilombolas, ribeirinhas e moradores de periferias urbanas, cujas condições estruturais de desigualdade ampliam sua exposição a riscos socioambientais (MDR, 2022). A precariedade de infraestrutura, a ausência de políticas públicas adequadas e a dependência direta dos recursos naturais para subsistência tornam essas populações particularmente suscetíveis à perda de territórios, meios de vida e referenciais culturais. Assim, as mudanças climáticas operam como fator de intensificação de desigualdades históricas, aprofundando exclusões sociais e evidenciando a interseção entre degradação ambiental e injustiça social.

Nesse contexto, observa-se o crescimento significativo dos deslocamentos humanos motivados por fatores ambientais, fenômeno que desafia as categorias jurídicas tradicionais do Direito Internacional. A degradação progressiva de ecossistemas, a desertificação, a erosão costeira e os desastres naturais intensificados pelo aquecimento global tornam inviável a permanência de milhares de pessoas em seus territórios de origem, levando-as a buscar novas localidades em condições frequentemente precárias (ONU, 2021). Contudo, apesar da crescente evidência empírica desse fenômeno, o ordenamento jurídico internacional ainda não reconhece formalmente a categoria dos migrantes climáticos, criando um vácuo normativo que compromete a proteção integral dessas populações (Ramos, 2011).

Diante dessa realidade, impõe-se como problema central desta pesquisa a seguinte indagação: de que maneira as mudanças climáticas intensificam os fluxos migratórios forçados e quais instrumentos jurídicos e políticos podem ser mobilizados para assegurar proteção efetiva, digna e sustentável às populações deslocadas por eventos climáticos extremos? A questão envolve não apenas a análise dos impactos ambientais em si, mas também a investigação das lacunas normativas, das limitações institucionais e das resistências políticas que dificultam a consolidação de um regime internacional de proteção adequado. Trata-se, portanto, de examinar a mobilidade humana sob a perspectiva integrada dos direitos humanos, da governança ambiental e da justiça climática.

O objetivo geral desta pesquisa consiste em analisar criticamente a relação entre mudanças climáticas e deslocamento forçado, identificando os

fatores estruturais que impulsionam a migração ambiental e examinando as respostas normativas adotadas no plano nacional e internacional. Busca-se compreender de que forma os Estados e organismos multilaterais podem estruturar políticas públicas e instrumentos jurídicos capazes de garantir não apenas acolhimento emergencial, mas também integração socioeconômica e respeito à dignidade humana. Nesse sentido, o estudo articula os campos do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Ambiental e do Direito das Migrações, propondo uma abordagem interdisciplinar para o enfrentamento do fenômeno.

2 Mudanças climáticas e a crise ambiental global

As mudanças climáticas configuram-se, na contemporaneidade, como um fenômeno estrutural que transcende a dimensão meramente ambiental e assume contornos políticos, econômicos e civilizatórios. Caracterizam-se por alterações significativas e persistentes nos padrões climáticos globais, incluindo o aumento da temperatura média da Terra, a elevação do nível do mar, a acidificação dos oceanos e a intensificação de eventos climáticos extremos (ONU, 2024). Tais transformações resultam, em grande medida, da intensificação das atividades antrópicas a partir da Revolução Industrial, especialmente da queima de combustíveis fósseis, da expansão de monoculturas, do desmatamento em larga escala e do modelo produtivo baseado na exploração intensiva de recursos naturais (Teixeira; Toni, 2022). Esse cenário revela não apenas uma crise ecológica, mas uma crise do próprio paradigma de desenvolvimento vigente.

O acúmulo de gases de efeito estufa na atmosfera, como dióxido de carbono, metano e óxido nitroso, rompe o equilíbrio térmico natural do planeta e intensifica o fenômeno do aquecimento global (IPCC, 2023). O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas demonstra, com elevado grau de confiança científica, que a ação humana é a principal responsável pelo aumento observado na temperatura global desde o século XX. Esse aquecimento desencadeia uma série de efeitos encadeados, como o derretimento de geleiras, a expansão térmica dos oceanos e a alteração dos ciclos hidrológicos, produzindo impactos cumulativos e, em muitos casos, irreversíveis. Assim, a crise climática assume caráter sistêmico, afetando simultaneamente ecossistemas naturais e estruturas sociais.

Os impactos das mudanças climáticas, embora globais, manifestam-se de maneira desigual entre países e dentro das próprias sociedades. Comunidades em situação de vulnerabilidade socioeconômica enfrentam maiores riscos,

tanto em razão da exposição geográfica a eventos extremos quanto pela limitação de recursos para adaptação e mitigação (Blank, 2015). A ausência de infraestrutura adequada, a precariedade habitacional e a dependência direta dos recursos naturais para subsistência ampliam significativamente os efeitos adversos da crise ambiental. Essa assimetria evidencia que a mudança do clima não é apenas um problema ambiental, mas também um fenômeno profundamente relacionado à desigualdade social e à injustiça estrutural.

No contexto brasileiro, a crise climática assume contornos particularmente complexos. O país, detentor de vasta biodiversidade e de extensos biomas estratégicos como a Amazônia e o Cerrado, enfrenta simultaneamente desafios ambientais e sociais de grande magnitude. O avanço do desmatamento, a fragilização de políticas ambientais e a expansão de atividades econômicas predatórias intensificam a vulnerabilidade climática nacional (Teixeira; Toni, 2022). Comunidades indígenas, ribeirinhas e quilombolas são diretamente afetadas pela degradação ambiental, que compromete não apenas seus meios de subsistência, mas também suas identidades culturais e seus modos tradicionais de vida (Espíndola; Ribeiro, 2020). A crise ambiental, nesse sentido, assume dimensão territorial e cultural.

A intensificação dos eventos climáticos extremos constitui uma das manifestações mais visíveis e alarmantes da crise global. Tempestades mais severas, enchentes recorrentes, secas prolongadas e ondas de calor recordes vêm sendo registradas em diferentes regiões do mundo, afetando áreas urbanas e rurais de maneira significativa (Vedovato; Franzolin; Roque, 2020). No Brasil, episódios recentes de enchentes em grandes centros urbanos e estiagens prolongadas no Semiárido ilustram como as alterações climáticas comprometem a segurança hídrica, alimentar e energética. Esses eventos produzem impactos imediatos e de longo prazo, incluindo perdas econômicas expressivas, danos à infraestrutura e deslocamentos populacionais.

Do ponto de vista internacional, a crise ambiental global motivou a criação de importantes instrumentos multilaterais, como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, o Acordo de Paris e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Esses mecanismos representam avanços diplomáticos relevantes ao reconhecer a urgência da ação climática e estabelecer metas de redução de emissões e estratégias de adaptação (ONU, 2024). Contudo, apesar dos compromissos assumidos, a implementação prática dessas medidas ainda enfrenta obstáculos políticos e econômicos significativos, o que compromete sua eficácia diante da velocidade das transformações ambientais (Teixeira; Toni, 2022).

A crise climática também explicita a desigual distribuição histórica das responsabilidades pelas emissões de gases de efeito estufa. Países industrializados, que mais contribuíram para o aquecimento global, dispõem de maior capacidade financeira e tecnológica para adaptação, enquanto países em desenvolvimento enfrentam maiores impactos com menos recursos disponíveis (IPCC, 2023). Essa disparidade fundamenta o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas e reforça o debate sobre justiça climática, que exige a redistribuição equitativa de encargos e benefícios das políticas ambientais (Fleury; Miguel; Taddei, 2019). Assim, a governança climática global deve ser orientada por critérios de equidade e solidariedade internacional.

Por fim, compreender a crise ambiental global exige abordagem multidimensional, capaz de integrar dados científicos, análise econômica, reflexão jurídica e consideração das dimensões culturais envolvidas. Não se trata apenas de reduzir emissões ou mitigar impactos, mas de repensar modelos de produção, consumo e organização social que sustentam a degradação ambiental. A emergência climática impõe a necessidade de transição para padrões sustentáveis de desenvolvimento, baseados na proteção dos ecossistemas, na inclusão social e na preservação da dignidade humana. Nesse contexto, a crise climática revela-se não apenas como desafio ambiental, mas como catalisador de transformações estruturais indispensáveis para a manutenção da vida em sua diversidade e plenitude.

3 Migrações forçadas e deslocamentos ambientais

A intensificação das mudanças climáticas tem provocado impactos diretos sobre a mobilidade humana, configurando um fenômeno crescente de deslocamentos forçados relacionados a fatores ambientais. A degradação progressiva dos ecossistemas, a desertificação, o aumento do nível do mar, as enchentes recorrentes e as secas prolongadas reduzem drasticamente a capacidade de permanência de populações em seus territórios de origem, transformando a migração em uma estratégia de sobrevivência (Mendonça; Siqueira, 2020). Diferentemente das migrações voluntárias, motivadas por escolhas econômicas ou pessoais, os deslocamentos ambientais decorrem da perda concreta de condições mínimas de subsistência, revelando uma dimensão compulsória que desafia as categorias tradicionais do Direito Internacional das Migrações (Vedovato; Franzolin; Roque, 2020).

A literatura especializada aponta que os deslocamentos ambientais não podem ser compreendidos de forma isolada, pois geralmente resultam

da interação entre fatores climáticos, sociais, econômicos e políticos. A crise ambiental atua como elemento catalisador de vulnerabilidades preexistentes, intensificando pobreza, insegurança alimentar e instabilidade institucional (Blank, 2015). Assim, raramente o deslocamento ocorre exclusivamente por um evento climático isolado; ele costuma emergir de um contexto estrutural de fragilidade socioeconômica agravado por eventos extremos. Essa característica multifatorial complexifica o reconhecimento jurídico dos migrantes climáticos, já que os instrumentos normativos tradicionais foram concebidos para proteger indivíduos perseguidos por razões políticas, religiosas ou étnicas, e não por degradação ambiental.

A distinção conceitual entre refugiados, deslocados internos e migrantes climáticos evidencia uma lacuna normativa significativa. A Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados reconhece como refugiado aquele que sofre perseguição por motivos específicos, excluindo explicitamente razões ambientais (Ramos, 2011). Já os deslocados internos permanecem dentro das fronteiras de seu próprio Estado, ficando sob responsabilidade exclusiva das autoridades nacionais. Os migrantes climáticos, por sua vez, situam-se em uma zona de indeterminação jurídica, pois não se enquadram plenamente nas categorias existentes, o que compromete sua proteção internacional e os expõe a situações de insegurança e precariedade normativa (Mendonça; Siqueira, 2020).

Os dados empíricos demonstram a dimensão crescente do fenômeno. Relatórios internacionais indicam que milhões de pessoas são deslocadas anualmente em razão de eventos climáticos extremos, superando, em determinados períodos, os deslocamentos causados por conflitos armados (ONU, 2021). Projeções apontam que, caso não haja mitigação efetiva das emissões de gases de efeito estufa e fortalecimento das políticas de adaptação, o número de deslocados climáticos poderá atingir centenas de milhões até meados do século XXI (Teixeira; Toni, 2022). Esse cenário revela que a mobilidade induzida pelo clima não constitui fenômeno episódico, mas tendência estrutural vinculada ao agravamento da crise ambiental global.

No contexto latino-americano e brasileiro, os impactos da migração ambiental assumem características próprias. Na região amazônica, o avanço do desmatamento e a alteração dos regimes hidrológicos comprometem atividades tradicionais de pesca, agricultura e extrativismo, forçando deslocamentos internos de comunidades ribeirinhas e indígenas (Espíndola; Ribeiro, 2020). No Semiárido brasileiro, a intensificação de períodos de seca agrava a insegurança hídrica e alimentar, contribuindo para fluxos migratórios em direção a centros urbanos. Tais movimentos geram pressões adicionais

sobre cidades já marcadas por desigualdades estruturais, ampliando desafios relacionados a moradia, emprego e acesso a serviços públicos.

Além dos impactos socioeconômicos imediatos, os deslocamentos ambientais produzem consequências culturais e identitárias profundas. Para povos tradicionais, o território não representa apenas espaço físico de habitação, mas elemento constitutivo de identidade, espiritualidade e organização social. A perda do território implica ruptura de vínculos comunitários, enfraquecimento de práticas culturais e comprometimento da transmissão de saberes ancestrais (Vedovato; Franzolin; Roque, 2020). Dessa forma, a migração climática não pode ser analisada apenas sob perspectiva demográfica ou econômica, mas deve ser compreendida como fenômeno que atinge a própria dimensão existencial das comunidades afetadas.

No plano internacional, iniciativas como a Declaração de Cartagena, o Marco de Sendai para Redução de Riscos de Desastres e debates promovidos pela Organização Internacional para as Migrações representam tentativas de ampliar a compreensão do fenômeno (Ramos, 2011). Contudo, essas iniciativas não estabeleceram um regime jurídico vinculante específico para migrantes climáticos, mantendo-se a fragmentação normativa. A ausência de instrumento internacional próprio dificulta a coordenação de respostas globais e impede a consolidação de responsabilidades compartilhadas entre Estados, especialmente diante da natureza transfronteiriça da crise climática.

Diante desse panorama, torna-se imprescindível reconhecer que as migrações forçadas por fatores ambientais configuram um dos principais desafios jurídicos e humanitários do século XXI. A proteção dessas populações exige articulação entre políticas de adaptação climática, planejamento territorial sustentável e construção de instrumentos normativos capazes de assegurar regularização migratória e acesso a direitos fundamentais. A incorporação do princípio da justiça climática nesse debate é fundamental, pois impõe a consideração das responsabilidades históricas pelas emissões de gases de efeito estufa e a necessidade de solidariedade internacional. Assim, o fenômeno dos deslocamentos ambientais demanda abordagem integrada, interdisciplinar e orientada pela centralidade da dignidade humana.

4 Desafios jurídicos e políticos na proteção dos migrantes climáticos

A crescente intensificação dos deslocamentos forçados decorrentes da crise climática evidencia profundas lacunas no arcabouço jurídico internacional e nas estruturas políticas de governança migratória. A inexistência de um status

jurídico específico para migrantes climáticos constitui um dos principais entraves à proteção efetiva dessas populações, que permanecem fora das categorias clássicas do Direito Internacional dos Refugiados (Ramos, 2011). A Convenção de 1951 foi concebida em contexto histórico diverso, voltado à proteção contra perseguições políticas e conflitos armados, não contemplando deslocamentos motivados por degradação ambiental. Essa limitação normativa gera insegurança jurídica e impede o reconhecimento formal de milhões de pessoas que se deslocam por razões climáticas.

A complexidade do fenômeno migratório ambiental representa obstáculo adicional à construção de consenso internacional. Diferentemente dos deslocamentos por perseguição individualizada, a migração climática frequentemente decorre de múltiplos fatores interligados, como pobreza estrutural, fragilidade institucional, escassez de recursos e desastres naturais intensificados (Vedovato; Franzolin; Roque, 2020). Essa multifatorialidade dificulta a delimitação objetiva das causas do deslocamento e alimenta resistências políticas à criação de nova categoria jurídica internacional. Muitos Estados receiam assumir obrigações vinculantes que ampliem deveres de acolhimento e financiamento, especialmente em contextos de crescente pressão migratória global.

Organismos internacionais como a ONU, o ACNUR e a Organização Internacional para as Migrações vêm ampliando esforços para inserir a migração climática na agenda global (ONU, 2021). Contudo, a ausência de instrumento jurídico vinculante limita a eficácia dessas iniciativas, que se concentram em recomendações e diretrizes não obrigatórias. A fragmentação normativa impede a consolidação de regime internacional integrado que articule Direito Ambiental, Direitos Humanos e Direito das Migrações. Essa lacuna reforça a necessidade de revisão estrutural do sistema internacional de proteção, adequando-o às novas dinâmicas impostas pela emergência climática.

Outro desafio central refere-se à repartição das responsabilidades financeiras e políticas entre os Estados. O princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas, consagrado no Direito Internacional Ambiental, estabelece que países historicamente mais emissores devem contribuir de maneira proporcional para soluções globais (IPCC, 2023). No entanto, a operacionalização desse princípio enfrenta entraves diplomáticos e disputas geopolíticas. Países em desenvolvimento, que frequentemente figuram como destinos de fluxos migratórios regionais, enfrentam limitações orçamentárias significativas para acolhimento e integração de migrantes climáticos.

No plano interno, a ausência de planejamento urbano e social adequado agrava a situação dos deslocados ambientais. Cidades receptoras frequentemente carecem de infraestrutura suficiente para absorver crescimento populacional repentino, o que resulta em sobrecarga de serviços públicos, informalidade habitacional e precarização do trabalho (Blank, 2015). A falta de políticas públicas integradas amplia riscos de discriminação, exploração laboral e marginalização social. Assim, os desafios jurídicos não se limitam ao reconhecimento formal da categoria, mas envolvem também a implementação concreta de políticas inclusivas e sustentáveis.

Superar tais obstáculos exige construção de novo paradigma de governança global, baseado na solidariedade internacional e na centralidade da dignidade humana. A criação de instrumento internacional específico para migrantes climáticos, aliada ao fortalecimento de fundos climáticos como o Fundo Verde para o Clima (UNDP, 2020), pode representar passo decisivo para consolidação de proteção eficaz. A migração climática deve ser reconhecida não apenas como questão humanitária, mas como consequência estrutural da crise ambiental global, demandando respostas coordenadas e juridicamente robustas.

5 Direitos humanos, justiça climática e populações vulneráveis

A crise climática contemporânea configura-se como fenômeno que atinge diretamente o núcleo essencial dos direitos humanos. Eventos extremos, como enchentes, secas prolongadas e elevação do nível do mar, comprometem direitos fundamentais à vida, à saúde, à moradia, ao trabalho e à alimentação adequada (Vedovato; Franzolin; Roque, 2020). Tais impactos revelam que as mudanças climáticas não são apenas problema ambiental, mas questão estrutural de direitos humanos. A vulnerabilidade diferenciada de determinadas populações evidencia que a crise climática aprofunda desigualdades históricas e expõe fragilidades institucionais preexistentes.

Povos indígenas, comunidades tradicionais, mulheres, crianças e moradores de periferias urbanas figuram entre os grupos mais afetados pelos impactos climáticos (IPCC, 2023). Na Amazônia, por exemplo, o desmatamento e a alteração dos ciclos hidrológicos comprometem práticas culturais e modos tradicionais de subsistência, ameaçando a continuidade de identidades coletivas (Teixeira; Toni, 2022). A perda do território para esses povos implica não apenas deslocamento físico, mas ruptura cultural e espiritual. A proteção jurídica dessas comunidades exige abordagem interseccional, que considere fatores étnicos, territoriais e socioeconômicos.

O conceito de justiça climática surge como eixo normativo fundamental para enfrentamento dessas desigualdades. Trata-se de perspectiva que articula responsabilidade histórica pelas emissões de gases de efeito estufa com a necessidade de proteção prioritária das populações mais vulneráveis (Robinson, 2021). A justiça climática transcende a mera compensação financeira, exigindo transformação estrutural nos modelos de desenvolvimento e na distribuição de recursos globais. Nesse sentido, políticas públicas devem integrar adaptação climática com promoção de direitos sociais, garantindo inclusão e equidade.

A participação social constitui elemento central da governança climática justa. Populações afetadas devem ser incluídas nos processos decisórios sobre políticas ambientais e urbanas, fortalecendo a democracia participativa e a legitimidade das soluções propostas (Machado; Garrafa, 2020). O reconhecimento dos saberes tradicionais e locais contribui para construção de estratégias adaptativas mais eficazes e culturalmente adequadas. A inclusão dos migrantes climáticos em tais processos reforça a ideia de que são sujeitos de direitos, e não meros destinatários passivos de políticas assistenciais.

A proteção efetiva dos direitos humanos frente à crise climática depende também de cooperação internacional robusta. Mecanismos financeiros e tecnológicos devem ser direcionados aos países mais vulneráveis, garantindo capacidade adaptativa e mitigadora adequada (Amnesty International, 2023). A integração entre políticas ambientais e políticas sociais revela-se indispensável para assegurar que a transição ecológica não reproduza ou aprofunde desigualdades existentes. Assim, a justiça climática deve orientar tanto a formulação normativa quanto a implementação prática das políticas públicas.

6 Considerações finais

A análise desenvolvida ao longo do estudo evidencia que as mudanças climáticas redefinem padrões contemporâneos de mobilidade humana e desafiam estruturas jurídicas tradicionais. O crescimento dos deslocamentos ambientais demonstra que a crise climática possui dimensão social e humanitária profunda, afetando principalmente populações historicamente marginalizadas. A ausência de reconhecimento jurídico específico para migrantes climáticos revela inadequação do regime internacional vigente frente às transformações ambientais em curso.

Verificou-se que, embora existam avanços diplomáticos no âmbito ambiental, como o Acordo de Paris e a Agenda 2030, tais instrumentos

não contemplam de forma direta e vinculante a proteção dos deslocados ambientais. Essa lacuna normativa contribui para insegurança jurídica e dificulta a consolidação de políticas públicas integradas. A fragmentação entre Direito Ambiental, Direito dos Refugiados e Direitos Humanos reforça a necessidade de abordagem interdisciplinar e coordenada.

A incorporação do princípio da justiça climática mostrou-se elemento fundamental para reequilibrar responsabilidades e promover solidariedade internacional. Países historicamente mais emissores devem assumir papel central no financiamento de mecanismos de adaptação e acolhimento, contribuindo para mitigação dos impactos sociais da crise climática. A proteção dos migrantes climáticos exige não apenas reconhecimento formal, mas políticas concretas de integração socioeconômica e respeito à dignidade humana.

Denota-se, para tanto que a crise climática impõe transformação paradigmática na governança global, exigindo revisão de categorias jurídicas, fortalecimento de instrumentos financeiros e consolidação de políticas públicas inclusivas. A proteção dos deslocados ambientais deve ser compreendida como imperativo ético e jurídico, orientado pela centralidade dos direitos humanos e pela busca de equidade socioambiental. A construção de respostas sustentáveis dependerá da articulação entre Estados, organismos internacionais e sociedade civil, em compromisso comum com a dignidade humana e a sustentabilidade das gerações presentes e futuras.

Referências

- AMNESTY INTERNACIONAL. **Recomendações às partes da UNFCCC**. 2023. Disponível em: <https://www.amnesty.org/es/wpcontent/uploads/2023/10/IOR4072842023BRAZILIAN-PORTUGUESE.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2025.
- ARTAXO, Paulo. **As três emergências que nossa sociedade enfrenta: saúde, biodiversidade e mudanças climáticas**. Estudos Avançados, v. 34, n. 100, p. 53-66, 2020.
- BLANK, Dionis Mauri Penning. **O contexto das mudanças climáticas e as suas vítimas**. Mercator, Fortaleza, v. 14, n. 2, p. 157-172, 2015.
- BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União, Brasília, 25 maio 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 09 mar. 2025.

BRASIL. **Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 24, de 3 de setembro de 2021.** Dispõe sobre a autorização de residência para fins de acolhida humanitária a nacionais do Haiti e seus familiares. Diário Oficial da União, Brasília, 03 set. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mjsp/mre-n-24-de-3-de-setembro-de-2021-342983647>. Acesso em: 09 mar. 2025.

BRASIL. **Portaria nº 28, de 2018.** Dispõe sobre a autorização de residência para acolhida humanitária de nacionais da Venezuela. Diário Oficial da União, Brasília, 2018.

CONSEIL D'ÉTAT. **Décision nº 424374 du 10 février 2020.** Conseil d'État, 2020. Disponível em: <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2020-02-10/424374>. Acesso em: 09 mar. 2025.

ESPÍNDOLA, Isabela Battistello; RIBEIRO, Wagner Costa. Cidades e mudanças climáticas: desafios para os planos diretores municipais brasileiros. **Cadernos Metrópole**, v. 22, n. 48, p. 365-395, 2020.

FLEURY, Lorena Cândido; MIGUEL, Jean Carlos Hochsprung; TADDEI, Renzo. **Mudanças climáticas, ciência e sociedade.** Sociologias, Porto Alegre, ano 21, n. 51, p. 18-42, maio-ago. 2019.

GOULD, Kenneth. **Classe social, justiça ambiental e conflito político.** In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (Org.) *Justiça ambiental e cidadania.* Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2024. Disponível em: <http://socialsciences.scielo.org/scieloOrg/php/reflinks.php?refpid=S0104-7183200700010000800011&lng=es&pid=S0104-71832007000100008>. Acesso em: 05 mar. 2025.

IPCC. **Mudança do Clima 2023 – Relatório Síntese.** Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas. 2023. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/>. Acesso em: 09 mar. 2025.

IPCC. MUDANÇA DO CLIMA 2023 **Relatório Síntese. Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas.** 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-omcti/sirene/publicacoes/relatorios-doipcc/arquivos/pdf/copy_of_IPCC_Longer_Report_2023_Portugues.pdf. Acesso em: 05 mar. 2025.

KLEIN, Naomi. **Isso Muda Tudo: Capitalismo x Clima.** São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

MACHADO, Isis Laynne de Oliveira; GARRAFA, Volnei. **Proteção ao meio ambiente e às gerações futuras:** desdobramentos e reflexões bioéticas. Saúde em Debate, Rio de Janeiro, v. 44, n. 124, p. 263-274, jan.-mar. 2020.

MENDES, Marcos Vinícius Isaias. **Mudança global do clima e as cidades no Antropoceno**: escalas, redes e tecnologias. *Cadernos Metrópole*, v. 22, n. 48, p. 343-363, 2020.

MENDONÇA, Renata de Lima; SIQUEIRA, João Ricardo Pessoa Xavier de. **Deslocados ambientais**: uma nova categoria no regime internacional de migração forçada. *Grupo de Trabalho Instituições e Organizações Internacionais*, ABRI, 2020.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL et al. **P&DC e os 30 anos de desastres no Brasil (1990-2020)**. Florianópolis: Fepese, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protecao-e-defesa-civil-sedec/A_p_amp_dc_e_os_30_anos_de_desastres_no_Brasil_20221_compressed.pdf. Acesso em: 05 mar. 2025.

NEWELL, Peter, SRIVASTAVA, Sanvesh, NAEISS, Lars Otto, et al. (2021). **Climate Justice and the Political Economy of Climate Change**. *Climate Policy*, v. 21, n. 6.

ONU. **Mudanças climáticas impulsionam migrações e deslocamentos forçados**. 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/157286-mudancas-climaticas-impulsionam-migracoes-e-deslocamentos-forcados>. Acesso em: 20 fev. 2025.

RAMOS, Érika Pires. **Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional**. 2011. Tese (Doutorado em Direito Internacional) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

SATO, Michele. **Educação ambiental**. São Carlos: RiMa, 2002.

SHIVA, Vandana. **Earth Democracy: Justice, Sustainability, and Peace**.

SHIVA, Vandana. *Earth Democracy: Justice, Sustainability, and Peace*. Cambridge: South End Press, 2005.

TEIXEIRA, Izabella; TONI, Ana. A crise ambiental-climática e os desafios da contemporaneidade: o Brasil e sua política ambiental. *Revista CEBRI*, Ano 1, n. 1, p. 71- 83, jan.-mar. 2022.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP. **Human Development Report 2020: The Next Frontier – Human Development and the Anthropocene**. New York: UNDP, 2020. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/angola/publications/relatorio-dodesenvolvimento-humano-2020-proxima-fronteira-o-desenvolvimento-humano-e-o-antropoceno>. Acesso em: 05

mar. 2025.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP.

Human Development Report 2020: The Next Frontier – Human Development and the Anthropocene. New York: UNDP, 2020.

Disponível em: <https://www.undp.org/pt/angola/publications/relatorio-do-desenvolvimento-humano-2020-proxima-fronteira-o-desenvolvimento-humano-e-o-anthropoceno>. Acesso em: 09 mar. 2025.

VEDOVATO, Luis Renato; FRANZOLIN, Cláudio José; ROQUE, Luana Reis. Deslocados ambientais: uma análise com base na dignidade da pessoa humana. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 1654-1680, 2020.

WORLD BANK. **Proteção Social para o Brasil do Futuro.**

2022. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099041823131515558/pdf/P174836048a93f0940806c0a29c9cd9cd9e.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2025.

NECESSIDADE DE ESPECIFICAÇÃO DE VALORES DE PEDIDOS DA CAUSA NA INICIAL TRABALHISTA, LIMITAÇÃO DA CONDENAÇÃO AOS VALORES ESPECIFICADOS E SEUS IMPACTOS NA CELERIDADE E NO ACESSO À JUSTIÇA

*Livia Maria Werneck de Carvalho*¹

*Magda Hruza de Souza*²

1 Introdução

A Reforma Trabalhista, promovida pela Lei nº 13.467/2017, introduziu significativas alterações no processo do trabalho, dentre elas a exigência de indicação do valor dos pedidos na petição inicial, nos termos do artigo 840, §1º, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Desse modo, como já ocorria no procedimento sumaríssimo (art. 852-B, §1º, CLT), também no ordinário caberá ao reclamante atribuir valor a cada um dos pedidos que fizer, ou o processo será extinto, sem resolução do mérito (art. 840, §3º, CLT). Essa reforma alterou a forma como se demandava na Justiça do Trabalho e com isso alterou também o acesso à justiça e a celeridade dos processos.

A inovação legislativa desencadeou relevante debate doutrinário e jurisprudencial acerca da natureza jurídica desses valores, da possibilidade de limitação da condenação e dos reflexos da exigência nos princípios da celeridade, da economia processual e, principalmente, no acesso à justiça pelo trabalhador.

1 1 Advogada, Pós-graduada em: Direito do Trabalho (Centro Universitário Newton Paiva), Direito Constitucional (Universidade do Sul de Santa Catarina), Direito Civil em Juízo (PUC Minas), Mediação e Negociação (ICFML – Instituto de Certificação e Formação de Mediadores Lusófonos em convênio com a Universidade do Porto). LLM em Direito Empresarial (FGV).

2 Advogada, Mestranda em Métodos Adequados de Solução de Conflitos pela UNLZ – Argentina, Negociadora de conflitos individuais e coletivos, mediadora judicial e extrajudicial certificada pelo CNJ – Conselho Nacional de Justiça e pelo ICFML – Instituto de Certificação e Formação de Mediadores Lusófonos. Integrante da Comissão de Direito do Trabalho e da Comissão de Mediação do IAB – Instituto dos Advogados Brasileiros

A análise do tema exige leitura sistemática do dispositivo legal, em consonância com os princípios constitucionais e com a tradição protetiva do Direito do Trabalho.

Diante da discussão, foi interposta a ADI 6002, (Ação Direta de Inconstitucionalidade) com pedido de liminar, em face do art. 840, §§ 1º e 3º, da Consolidação das Leis Trabalhistas (Decreto-Lei 5.452/1943), com a redação conferida pelo art. 1º da Lei nº 13.467/2017, o qual trata da obrigatoriedade de indicar o valor do pedido na petição inicial da reclamação trabalhista, *in verbis*:

Art. 840 - A reclamação poderá ser escrita ou verbal.

§ 1º Sendo escrita, a reclamação deverá conter a designação do juízo, a qualificação das partes, a breve exposição dos fatos de que resulte o dissídio, o pedido, que deverá ser certo, determinado e com indicação de seu valor, a data e a assinatura do reclamante ou de seu representante. (Redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017)

§ 2º Se verbal, a reclamação será reduzida a termo, em duas vias datadas e assinadas pelo escrivão ou secretário, observado, no que couber, o disposto no § 1º deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017)

§ 3º Os pedidos que não atendam ao disposto no § 1º deste artigo serão julgados extintos sem resolução do mérito. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017)

A referida ação ainda não foi julgada pelo STF, mas o TST já esposou entendimento na Instrução Normativa nº 41/2018 (Art. 12, § 2º), no sentido de que os valores estabelecidos na exordial seriam meramente uma estimativa, que não deve limitar o valor da condenação e que o valor a ser apurado em execução não deve se limitar a esse valor estimado. Ao ensejo.

Instrução Normativa nº 41/2018

[...] Art. 12. Os arts. 840 e 844, §§ 2º, 3º e 5º, da CLT , com as redações dadas pela Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017 , não retroagirão, aplicando-se, exclusivamente, às ações ajuizadas a partir de 11 de novembro de 2017.

§ 1º Aplica-se o disposto no art. 843, § 3º, da CLT somente às audiências trabalhistas realizadas após 11 de novembro de 2017.

§ 2º Para fim do que dispõe o art. 840, §§ 1º e 2º, da CLT , o valor da causa será estimado, observando-se, no que couber, o disposto nos arts. 291 a 293 do Código de Processo Civil.

O presente artigo tem por escopo analisar criticamente essa exigência legal, seus fundamentos e a interpretação conferida pelos tribunais superiores.

2 Evolução histórica e a lógica do Processo do Trabalho

Historicamente, o processo do trabalho sempre se caracterizou pela simplicidade, informalidade e proteção ao hipossuficiente, privilegiando a efetividade do direito material em detrimento de rigorismos formais.

Antes da Reforma Trabalhista, a indicação do valor da causa possuía caráter meramente simbólico, servindo, principalmente, para fins estatísticos e de fixação de competência, não havendo qualquer exigência de individualização ou liquidação prévia dos pedidos. Tal modelo se justificava pela própria natureza da relação de emprego, em que o trabalhador, via de regra, não detém acesso aos documentos essenciais para a correta apuração de seus créditos, os quais permanecem sob a posse exclusiva do empregador.

A exigência introduzida em 2017, portanto, rompe parcialmente com essa tradição histórica, impondo nova racionalidade ao processo trabalhista.

3 A Reforma Trabalhista

A Reforma Trabalhista de 2017 (Lei nº 13.467), com alterações consolidadas até 2025/2026, modernizou a CLT para flexibilizar relações de trabalho, focando em acordos individuais, banco de horas, teletrabalho e trabalho intermitente. Estabeleceu ainda a prevalência do negociado sobre o legislado, fim da obrigatoriedade sindical e novas regras para férias e rescisões.

No que tange ao valor da causa, que é objeto desse artigo, até o advento da Lei nº 13.467/2017, a petição inicial trabalhista sempre foi tratada com base no princípio da simplicidade e informalidade que regem o Processo do Trabalho, sendo que o parágrafo primeiro do artigo 840 da CLT apenas estabelecia como requisitos da peça de ingresso a qualificação das partes, uma breve exposição dos fatos de que resultasse o dissídio, o pedido, a data e a assinatura do reclamante ou de seu representante.

Os princípios da simplicidade e da informalidade que regem a Justiça do Trabalho visam um amplo acesso à justiça pelo trabalhador, parte até então hipossuficiente na relação laboral, a reforma inovou com a criação de uma categoria de trabalhadores que seriam hipersuficientes na forma do descrita no artigo 444 e seu parágrafo único introduzido pela Lei nº 13.467/2017 sem olvidar ainda as novas modalidades de contratos que asseguram condições diversas de remuneração.

Art. 444 - As relações contratuais de trabalho podem ser objeto de livre estipulação das partes interessadas em tudo quanto não contravenha às

disposições de proteção ao trabalho, aos contratos coletivos que lhes sejam aplicáveis e às decisões das autoridades competentes.

Parágrafo único. A livre estipulação a que se refere o caput deste artigo aplica-se às hipóteses previstas no art. 611-A desta Consolidação, com a mesma eficácia legal e preponderância sobre os instrumentos coletivos, no caso de empregado portador de diploma de nível superior e que perceba salário mensal igual ou superior a duas vezes o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017)

Com a reforma, a regra do art. 840, § 1º da CLT, que foi modificada pela Lei nº 13.467, de 2017, passou a estabelecer que os pedidos formulados na petição inicial devem ser certos, determinados e “com indicação de seu valor”.

Acerca da reforma, importante mencionar que foi trazida uma obrigatoriedade para a exordial, a qual deve ser líquida para cada pedido, permitindo maior precisão na fixação de custas e honorários e como consequência, a falta de especificação dos valores pode levar à inépcia da petição e extinção do processo.

O parágrafo 1º do artigo 840 da CLT, estabelecido com a Lei da Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467, de 2017) dispõe que o pedido deverá ser certo, determinado e com indicação de seu valor.

Cabe destacar que, ante a ausência expressa de previsão no novel dispositivo legal quanto aos casos em que resta inviabilizada a indicação, de plano, do valor da pretensão, forçosa a observância supletiva da norma processual civil, conduzindo ao disposto no artigo 324, §1º, do CPC, notadamente em seus incisos II e III, *in verbis*,

Art. 324. O pedido deve ser determinado.

§ 1º - É lícito, porém, formular pedido genérico:

I - nas ações universais, se o autor não puder individuar os bens demandados;

II - quando não for possível determinar, desde logo, as consequências do ato ou do fato;

III - quando a determinação do objeto ou do valor da condenação depender de ato que deva ser praticado pelo réu.

Necessário mencionar que, em face das alterações promovidas pela Lei nº 13.467/2017, toda a fase de liquidação e execução de sentença foi mantida inalterada no corpo da Consolidação das Leis do Trabalho, nos termos dos artigos 876 e ss., destacando-se, em específico a disposição do Art. 879, *in verbis*: “Art. 879 - Sendo ilíquida a sentença exequenda, ordenar-

se-á, previamente, a sua liquidação, que poderá ser feita por cálculo, por arbitramento ou por artigos.”

A princípio, a medida foi justificada sob o argumento de conferir maior previsibilidade, transparência e celeridade ao processo, além de favorecer a autocomposição.

4 A exigência de indicação dos valores e sua finalidade legal

O artigo 840, §1º, da CLT, ao exigir a indicação dos valores dos pedidos, não impôs ao trabalhador o dever de apresentar liquidação exata, mas tão somente uma estimativa inicial, compatível com os elementos de que dispõe no momento do ajuizamento da ação.

Nesse sentido, leciona Maurício Godinho Delgado: “A exigência de indicação do valor do pedido não se confunde com liquidação precisa da pretensão. Trata-se de estimativa razoável, compatível com a realidade informacional do trabalhador, sob pena de violação ao acesso à justiça.” (In: DELGADO, Maurício Godinho. Curso de Direito do Trabalho. São Paulo: LTr)

A finalidade do dispositivo é permitir maior previsibilidade processual, definição do rito e estímulo à conciliação, sem descaracterizar os princípios da simplicidade e informalidade que historicamente regem o processo do trabalho.

Importante destacar que a lei não exigiu liquidação exata, mas sim uma estimativa razoável dos valores pretendidos, considerando que, na maioria dos casos, o trabalhador não possui acesso integral aos documentos necessários para um cálculo preciso, como cartões de ponto, recibos salariais detalhados ou normas internas da empresa.

5 A controvérsia sobre a limitação da condenação aos valores indicados

Foi interposta uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI 6002), para questionar a constitucionalidade de diversos pontos da reforma, inclusive essa estimativa de valores, posto que não aceitar a mera indicação de valores dos pedidos implica violação à garantia constitucional de acesso à Justiça, prevista no artigo 5º, XXXV da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a

inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. [...]

A exigência de liquidação antecipada dos pedidos viola o direito constitucional à Justiça, pois a parte hipossuficiente depende de um contador para elaborar os cálculos dos pedidos formulados, bem como transfere ao trabalhador o ônus que deveria ser do empregador de quantificar e pagar os direitos sonegados, além de precificar o Direito.

A exigência de liquidez, repita-se, inviabiliza o acesso à Justiça, pois o trabalhador pode ter dificuldades na contratação de profissional técnico para elaboração dos cálculos de liquidação das verbas pleiteadas, o que ofende a garantia constitucional de acesso ao Judiciário, prevista no artigo 5º, XXXV da Constituição Federal.

Analisando-se a questão do ponto de vista do homem médio, verifica-se, novamente, a onerosidade excessiva por parte da legislação trabalhista (mediante a alteração promovida pela Lei nº 13.467/2017) a parte reclamante, visto que, de maneira geral, nem mesmo os magistrados possuem conhecimento suficiente para a elaboração de cálculos de liquidação - via determinação para nomeação de peritos contábeis em sede de execução.

Em face das alterações promovidas pela Lei nº 13.467/2017, toda a fase de liquidação e execução de sentença foi mantida incólume no corpo da Consolidação das Leis do Trabalho, nos termos dos artigos 876 e seguintes.

Sob tais prismas a relativização do apontamento exato do valor de cada um dos pedidos é imperiosa em face dos ditames legais supra apontados, posto que tal circunstância em nada prejudica a prestação jurisdicional, sendo esse o entendimento das autoras.

6 A controvérsia e seus impactos: princípio da congruência, princípio da celeridade, acesso à justiça

Uma das consequências mais sensíveis da exigência legal foi o surgimento de entendimentos judiciais no sentido de que a condenação deveria ficar restrita aos valores atribuídos aos pedidos na inicial, sob pena de violação ao princípio da adstrição ou congruência.

O debate sobre o julgamento *ultra petita* ganhou força. Se o magistrado condena ao pagamento de um valor superior ao que consta na inicial (devido a juros, correção monetária ou apuração contábil precisa), ele estaria violando os limites da lide?

Duas teses surgem como resposta:

a) A Tese da Limitação (Efeito Vinculante): Defende que o valor indicado na inicial limita a execução. O argumento baseia-se nos artigos 141 e 492 do CPC, que impedem o juiz de proferir decisão de natureza diversa da pedida ou em quantidade superior, *in verbis*:

[...] Art. 141. O juiz decidirá o mérito nos limites propostos pelas partes, sendo-lhe vedado conhecer de questões não suscitadas a cujo respeito a lei exige iniciativa da parte. [...]

Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado. Parágrafo único. A decisão deve ser certa, ainda que resolva relação jurídica condicional.

Tal tese, contudo, mostrou-se incompatível com a lógica do processo do trabalho e com os princípios constitucionais do acesso à justiça, da efetividade da tutela jurisdicional e da proteção ao trabalhador.

b) A Tese da Mera Estimativa (Efeito Balizador): Argumenta que a complexidade dos cálculos trabalhistas impede a precisão matemática absoluta no início da ação. Limitar a condenação ao valor estimado na inicial, antes da fase de instrução e prova, poderia resultar no enriquecimento ilícito do devedor.

O Tribunal Superior do Trabalho, atento a tais distorções, consolidou entendimento no sentido de que os valores indicados na petição inicial não constituem limite à condenação, salvo se houver expressa manifestação da parte autora nesse sentido ou comprovada má-fé.

Esse entendimento prestigia a boa-fé objetiva e impede que o trabalhador seja penalizado por estimativas realizadas sem acesso pleno às informações necessárias à correta apuração de seus direitos.

Tal posicionamento foi consagrado na Instrução Normativa nº 41/2018 do TST, bem como em reiterados julgados das Turmas e da Subseção I Especializada A Instrução Normativa nº 41/2018 do TST, em seu artigo 12, §2º, dispõe expressamente: “Para os fins do disposto no art. 840, §1º, da CLT, o valor da causa será estimado, observando-se, no que couber, o disposto nos artigos 291 a 293 do CPC.”

A jurisprudência do TST é firme nesse sentido:

RECURSO DE REVISTA - RECLAMAÇÃO AJUIZADA NA VIGÊNCIA DA LEI Nº 13.467/2017 - VALOR DA CAUSA - INDICAÇÃO DOS VALORES DOS PEDIDOS POR MERA ESTIMATIVA - POSSIBILIDADE - INDEVIDA A LIMITAÇÃO DA CONDENAÇÃO AOS VALORES DOS PEDIDOS INDICADOS NA PETIÇÃO INICIAL 1. O art. 840, § 1º, da CLT, após a vigência da Lei nº 13.467/2017, dispõe que o pedido em causa deve ser certo, determinado

e com indicação do seu valor. 2. Com efeito, dada a dificuldade de quantificação prévia dos pedidos pelas partes e os numerosos temas com efeitos monetários correlacionados, a jurisprudência desta Corte é no sentido de que os valores indicados pela parte na petição inicial não vinculam o magistrado, que poderá fixar os devidos valores na liquidação de sentença. 3. Diante disso, não se há de falar em limitação da condenação aos valores atribuídos a cada um dos pedidos contidos na inicial. Óbice da Súmula nº 333 do TST e do art. 896, § 7º, da CLT. Recurso de revista não conhecido.” (RR-555-36.2021.5.09.0024, 2ª Turma, Relatora Desembargadora Convocada Margareth Rodrigues Costa, DEJT 02/06/2023)

No mesmo sentido:

AGRAVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO DE REVISTA INTERPOSTO APÓS A VIGÊNCIA DA LEI 13.467/2017. RITO SUMARÍSSIMO. LIMITAÇÃO DA CONDENAÇÃO AO VALOR DOS PEDIDOS DA INICIAL. MERA ESTIMATIVA. Hipótese em que o TRT entendeu que a indicação do valor de que trata o art. 840, § 1.º, da CLT se trata de mera estimativa e afastou qualquer limitação dos valores apurados em liquidação aos valores estimados indicados na inicial. O art. 840, § 1.º, da CLT estabelece que, entre outros requisitos, a reclamação deverá conter pedido certo, determinado e com indicação de seu valor. Ao editar a IN 41/2018, o TST dispôs que, em relação a tal dispositivo, o valor da causa será estimado (art. 12, § 2.º). Nesse contexto, esta Turma adota o entendimento de que os valores indicados na petição inicial são meramente estimativos, não limitando a condenação. Precedentes. Agravo desprovido.” (TST - Ag-AIRR: 10012587020215020435, Relator.: Maria Helena Mallmann, Data de Julgamento: 25/09/2024, 2ª Turma, Data de Publicação: 27/09/2024)

Exigir do trabalhador uma precisão matemática incompatível com sua realidade probatória equivaleria a impor obstáculo desproporcional ao exercício do direito de ação.

Assim, vem prevalecendo o entendimento de que a limitação da condenação aos valores da inicial somente se justifica quando expressamente consignado que se trata de valor máximo pretendido, ou quando demonstrada conduta dolosa da parte autora.

Tanto isso é verdade que o Tribunal Superior do Trabalho (TST) tem decidido, em turmas e na SBDI-1, que, se a parte ressalva expressamente na inicial que os valores são meras estimativas, a condenação não deve ficar limitada a eles, devendo prevalecer o valor apurado em liquidação de sentença.

Ademais o princípio da congruência impõe que o julgador decida nos limites do pedido, mas não vincula a condenação ao valor estimado, e sim ao conteúdo jurídico da pretensão deduzida em juízo.

Tal princípio não se confunde com a limitação quantitativa da condenação. O objeto do processo trabalhista é definido pelo pedido e pela causa de pedir, e não pelo valor estimado atribuído à pretensão.

Como ensina Gustavo Filipe Barbosa Garcia: “O pedido delimita qualitativamente a lide, ao passo que o valor indicado possui função meramente instrumental, não sendo elemento essencial à definição do objeto litigioso.” (GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Direito Processual do Trabalho*. São Paulo: Saraiva)

Dessa forma, desde que respeitados os limites qualitativos da lide, a condenação pode superar os valores indicados inicialmente, sendo a quantificação definitiva realizada em sede de liquidação, após a produção probatória e o exame exauriente dos elementos do processo.

A nosso ver, a interpretação que confunde pedido com valor estimado compromete a efetividade da tutela jurisdicional e desvirtua o papel da fase de liquidação.

Ao se considerar o prisma da celeridade, a exigência de indicação dos valores apresenta efeitos ambivalentes. De um lado, contribui para: melhor delimitação da lide; definição do rito processual (ordinário ou sumaríssimo); incentivo à conciliação, uma vez que as partes passam a ter maior clareza sobre o objeto econômico da demanda.

De outro lado, a exigência pode gerar incidentes processuais desnecessários, como impugnações aos valores atribuídos, pedidos de emenda à inicial e discussões recursais acerca da suposta limitação da condenação, o que, paradoxalmente, compromete a duração razoável do processo.

A multiplicação de incidentes processuais relacionados à suposta limitação da condenação tem prolongado a duração dos processos, em afronta ao princípio da razoável duração do processo.

Como observa Vólia Bomfim Cassar: “O excesso de formalismo na exigência de liquidação prévia dos pedidos compromete a celeridade e desestimula o acesso do trabalhador ao Judiciário.” (CASSAR, Vólia Bomfim. *Direito do Trabalho*. Rio de Janeiro: Forense)

Dessa maneira, a celeridade também será comprometida caso a interpretação da limitação ao valor estipulado na exordial venha a prevalecer, o que a nosso ver, gerará prejuízos aos processos e principalmente aos trabalhadores.

No que tange ao acesso à justiça, a exigência de especificação de valores impõe um ônus adicional ao trabalhador, que frequentemente se vê compelido a apresentar estimativas sem dispor de documentação mínima para

tanto. Essa realidade pode desencorajar o ajuizamento de ações trabalhistas, especialmente quando associada ao risco de sucumbência e à condenação em honorários advocatícios, introduzidos pela Reforma Trabalhista.

Nesse contexto, uma interpretação rígida da limitação da condenação aos valores indicados na inicial afrontaria o princípio da proteção, o acesso à justiça (art. 5º, XXXV, da CF) e a própria lógica do processo do trabalho, historicamente marcado pela simplicidade e informalidade.

Em nossa opinião, esse cenário revela a necessidade de interpretação garantista do artigo 840, §1º, da CLT, sob pena de esvaziamento do direito fundamental de acesso à justiça, consagrado no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal.

7 A recente divergência entre STF e TST

O cenário atual (2025-2026) revela uma divergência interpretativa entre o Tribunal Superior do Trabalho (TST) e o Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a aplicação do Art. 840, § 1º, da CLT.

Como já mencionado, após a Reforma de 2017, o TST consolidou o entendimento de que a indicação de valores não deveria engessar o magistrado, uma vez que seria mera estimativa de valores. Tendo inclusive editado a Instrução Normativa nº 41/2018 (Art. 12, § 2º), que afirma que o valor da causa deve ser estimado.

O argumento principal do TST é de que o trabalhador não possui todos os documentos no início da ação. Limitar a condenação ao valor inicial impediria a reparação integral do dano se a liquidação final apontar um valor maior (exemplo: horas extras calculadas com precisão após a juntada dos cartões de ponto e ainda outros institutos trazidos com a Reforma como o dano extrapatrimonial). Para o TST os valores são balizadores, não limitadores, para visar garantir o amplo acesso à justiça.

Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal passou a cassar decisões do TST que afastaram a eficácia do art. 840, §1º da CLT, ao considerar os valores da inicial como mera estimativa que poderia ser superada pela condenação final, ao argumento de que não teria sido feito o controle constitucional da norma.

Importante citar a recente decisão em uma Ação Trabalhista que chegou ao STF (Reclamação - Recl 85.989), na qual em decisão monocrática, o Min. Luiz Roberto Barroso, cassou uma decisão do TST.

A argumentação do STF se baseia no fato de que o dispositivo do artigo 840, §1º, da CLT foi alterado pela Reforma Trabalhista justamente para impor que o pedido seja “certo, determinado e com indicação de seu valor”. Dessa maneira, o STF entende que: essa exigência teria eficácia vinculante, ou seja, os valores indicados deveriam, em regra, limitar a condenação; aceitar que o julgador livremente ultrapasse esses valores, sem que haja declaração de inconstitucionalidade da norma, viola a cláusula de reserva de plenário (art. 97 da CF) e a Súmula Vinculante nº 10 do STF, que impede que órgão fracionário de tribunal afaste a incidência de lei sem declaração formal de inconstitucionalidade; em outras palavras, o TST teria “esvaziado” o art. 840, §1º, da CLT em decisões de turmas sem observar a exigência constitucional de controle de constitucionalidade.

Em que pese o STF tenha esposado o entendimento supracitado, é importante deixar claro que o mérito constitucional do artigo 840, §1º ainda não foi analisado, ou seja, não foi declarada a inconstitucionalidade da norma.

A decisão final virá apenas com o julgamento do mérito da ADI 6002, que discute a constitucionalidade dos dispositivos da Reforma Trabalhista.

A ADI 6002 teve recentemente uma decisão no sentido de viabilizar a mera estimativa de valores. Ao ensejo:

Decisão: Após o voto do Ministro Cristiano Zanin (Relator), no sentido de: 1) julgar parcialmente procedente o pedido do requerente no que se refere ao art. 840, § 1º, da Consolidação das Leis do Trabalho, conferindo-lhe interpretação conforme à Constituição, para considerar que o pedido da reclamação trabalhista seja certo, determinado e com a indicação do seu valor, salvo quando não for possível, na forma prevista no art. 324, § 1º, do Código de Processo Civil, promover a liquidação prévia, entendendo que, nessas hipóteses, desde que devidamente justificadas, a apresentação de uma estimativa de valor é suficiente para o regular processamento da ação; 2) em relação ao disposto no art. 840, § 3º, da Consolidação das Leis do Trabalho, julgar parcialmente procedente o pedido e conferir interpretação conforme à Constituição Federal, para que seja dada a oportunidade à parte para emendar a inicial nos casos em que a exordial trabalhista não atender às exigências previstas no § 1º do mesmo artigo, nos termos do art. 321 do Código de Processo Civil; e 3) modular os efeitos da decisão, a fim de atribuir efeitos prospectivos, de forma que os comandos aqui definidos sejam exigíveis e tenham os consectários decorrentes da sua inobservância aplicados para ações propostas a partir da publicação da ata deste julgamento, o processo foi destacado pelo Ministro Flávio Dino. Falaram: pela requerente, o Dr. Rafael Lara Martins; pelo interessado Congresso Nacional, o Dr. Octavio Augusto da Silva Orzari, Advogado do Senado Federal; pelo amicus curiae Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho, a Dra. Isabela Marrafon; pelo amicus curiae Confederação Nacional do Transporte, o Dr. Rafael da Silva

Alvim; pelo amicus curiae Confederação Nacional da Indústria, a Dra. Fernanda de Menezes Barbosa; e, pelo amicus curiae Central Única dos Trabalhadores – CUT, a Dra. Meilliane P. Vilar Lima. Plenário, Sessão Virtual de 24.10.2025 a 4.11.2025.

Importante reiterar que apenas a decisão do plenário irá colocar uma pá de cal nessa situação. Dessa forma pela última decisão verifica-se que a tese da estimativa de valores tem posição de alguns ministros a seu favor, mas o cenário ainda é bastante incerto em nossa opinião.

A nosso ver, a solução hermenêutica mais adequada seria interpretar a exigência de indicação de valores de forma compatível com a Constituição Federal e com os princípios estruturantes do Direito do Trabalho. A indicação dos valores deveria ser compreendida como instrumento de organização processual, jamais como obstáculo ao reconhecimento integral dos direitos do trabalhador.

Diante dessa instabilidade, em que pese nosso entendimento seja no sentido de que a mera estimativa deva prevalecer, sob pena de ferir a celeridade e o acesso à justiça, inserir uma cláusula de ressalva expressa na petição inicial, afirmando que os valores são meramente estimativos para fins de rito, sem renunciar ao valor apurado em liquidação final, seria a melhor maneira de garantir o acesso à justiça e o lícito direito do trabalhador.

8 Conclusão

A exigência de especificação dos valores dos pedidos na inicial trabalhista representa uma mudança relevante no processo do trabalho, com potencial para contribuir à organização e racionalização do sistema. Todavia, sua aplicação deve ser pautada pela razoabilidade e pela observância dos princípios constitucionais e trabalhistas.

Ademais, a interpretação não pode ser cega: a limitação da condenação ao valor da inicial deve ocorrer apenas quando o pedido for liquidado de forma exauriente pela parte, sem ressalvas.

Contudo, a interpretação que limita a condenação aos valores indicados, quando aplicada de forma automática e inflexível, revela-se incompatível com os princípios que regem a Justiça do Trabalho e até mesmo a Constituição.

A consolidação do entendimento de que os valores indicados possuem natureza meramente estimativa, não limitando a condenação, constitui passo fundamental para preservar a celeridade processual sem sacrificar o acesso à justiça do trabalhador, garantindo que a efetividade do direito material prevaleça sobre formalismos excessivos, bem como que o processo do trabalho

continue cumprindo sua função social de proteção e efetividade dos direitos fundamentais.

Por fim, entendemos que para preservar a justiça social, o valor informado na exordial deve ser lido como uma estimativa mínima necessária, garantindo que o princípio da primazia da realidade se sobreponha ao formalismo matemático, sob pena de esvaziar o direito material do trabalhador e gerar uma insegurança do empregador quanto à eficácia liberatória.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

BRASIL. Consolidação das Leis do Trabalho. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Diário Oficial da União, Brasília, DF.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Instrução Normativa nº 41, de 21 de junho de 2018. Dispõe sobre a aplicação das normas processuais da Lei nº 13.467/2017 ao Processo do Trabalho.

BRASIL. RECLAMAÇÃO 85.989 - RIO GRANDE DO SUL.

(<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15383125150&text=.pdf>)

BRASIL. ADI 2006.

(<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5537399>).

CASSAR, Vólia Bomfim. Direito do Trabalho. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DELGADO, Maurício Godinho. Curso de Direito do Trabalho. 19. ed. São Paulo: LTr, 2020.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. Direito Processual do Trabalho. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. Curso de Direito Processual do Trabalho. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

MARTINS, Sérgio Pinto. Direito Processual do Trabalho. 41. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Curso de Direito do Trabalho. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SCHIAVI, Mauro. Manual de Direito Processual do Trabalho. 14. ed. São Paulo: LTr, 2021.

TESTES GENÉTICOS PREDITIVOS E SUAS IMPLICAÇÕES JURÍDICAS

Renata Franciele Tavante¹

Rafael Teixeira Sebastiani²

1 Introdução

Os avanços na biotecnologia e na medicina genômica permitiram a criação dos chamados testes genéticos preditivos, capazes de identificar a predisposição de um indivíduo para o desenvolvimento de certas doenças, como câncer e Alzheimer.

Embora esses testes sejam promissores para a medicina preventiva, permitindo tratamentos personalizados e intervenções precoces, eles também levantam questões legais e éticas significativas. Os mencionados testes trazem à tona desafios éticos e jurídicos relacionados ao uso das informações genéticas.

A crescente utilização desses testes tem suscitado preocupações quanto à privacidade dos dados genéticos. Isso porque as informações derivadas dos testes podem revelar não apenas detalhes sobre a saúde de uma pessoa, mas também informações genéticas familiares e predisposições futuras, o que as torna extremamente sensíveis.

Nesse sentido, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), promulgada em 2018 no Brasil, emerge como um instrumento regulador essencial para assegurar que esses dados sejam tratados com a devida proteção e que os direitos fundamentais à privacidade e à dignidade humana sejam garantidos.

O problema central desta pesquisa reside no risco de manipulação dos dados obtidos por esses testes, uma vez que o uso indevido pode levar a discriminação genética, especialmente em contextos como o de seguro-saúde, mercado de trabalho e até mesmo em questões de seguridade social. O objetivo deste trabalho é analisar como a LGPD e outras legislações aplicáveis podem proteger os indivíduos das possíveis consequências jurídicas negativas

1 Advogada. Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP) Câmpus Jacarezinho/PR.

2 Doutorando pela Faculdade de Ciências e Engenharia (FCE) Unesp Câmpus Tupã/SP e Professor universitário do Curso de Direito do Centro Universitário de Adamantina.

do uso indevido de dados genéticos, contribuindo para o debate jurídico em torno da regulação dos testes genéticos no Brasil.

Dessa forma, a pesquisa contribui para a compreensão das implicações jurídicas decorrentes do uso de testes genéticos preditivos, analisando como o ordenamento jurídico brasileiro pode assegurar um equilíbrio entre inovação tecnológica e proteção de direitos fundamentais. A estrutura do trabalho foi dividida em três capítulos: o primeiro apresenta o conceito e a evolução dos testes genéticos preditivos, o segundo analisa a compatibilidade desses testes com a LGPD e o terceiro aborda as implicações jurídicas da manipulação desses dados.

2 Medicina preventiva, bioética e direito

A medicina preditiva é uma área da saúde que utiliza conhecimentos genéticos, bioquímicos e clínicos para prever a predisposição de um indivíduo a certas doenças.

Essa abordagem tem ganhado destaque nas últimas décadas, impulsionada pelo avanço das tecnologias de sequenciamento genético e pelo aumento da conscientização sobre a importância da prevenção. Contudo, a medicina preditiva levanta questões éticas e jurídicas significativas, especialmente no que diz respeito à privacidade, à discriminação genética e ao consentimento informado.

A medicina preditiva é definida como um campo da medicina que se concentra na prevenção de doenças antes que elas ocorram, através do uso de testes genéticos e biomarcadores. Segundo Almeida (2015), a medicina preditiva a identificar riscos e facilitar intervenções precoces, visando melhorar a predisposição de uma pessoa a condições específicas, como câncer, diabetes e doenças cardíacas. Contudo, a utilização desses testes levanta importantes questões éticas e jurídicas que precisam ser consideradas.

2.1 Bioética e medicina preventiva

A bioética é uma disciplina que trata das implicações éticas das práticas médicas e científicas. No contexto da medicina preditiva, surgem dilemas éticos, como a questão do consentimento informado. De acordo com Silva (2020), “o consentimento informado deve ser um pilar fundamental na prática da medicina preditiva, garantindo que os pacientes estejam plenamente cientes das implicações de se submeter a testes genéticos”.

Além disso, a bioética se depara com a questão da privacidade e da confidencialidade dos dados genéticos. A proteção das informações genéticas é crucial para evitar discriminação em contextos como emprego e seguros, onde as informações obtidas a partir de testes preditivos podem ser utilizadas de forma prejudicial.

3 Conceito de testes preditivos e análise histórica

3.1 Conceito de testes genéticos preditivos

Os testes genéticos preditivos surgem como uma ferramenta de diagnóstico que permite identificar predisposições hereditárias para o desenvolvimento de doenças, mesmo antes de sintomas se manifestarem. Eles funcionam através da análise do DNA, verificando variações genéticas ou mutações específicas que podem aumentar o risco de uma pessoa desenvolver certas condições médicas no futuro, como câncer, doenças cardiovasculares ou doenças neurodegenerativas.

Segundo Hall (2020), esses testes são fundamentais para a medicina personalizada, pois oferecem a possibilidade de estratégias preventivas baseadas no perfil genético individual de cada paciente.

Um dos aspectos centrais dos testes genéticos preditivos é a capacidade de fornecer informações sobre a saúde futura de um indivíduo, mesmo quando ele está completamente assintomático. Assim, eles diferem dos testes diagnósticos tradicionais, que detectam doenças já presentes no organismo. Guttmacher e Collins (2002) definem os testes preditivos como “ferramentas que antecipam a probabilidade de doenças em indivíduos aparentemente saudáveis”, permitindo intervenções médicas precoces.

Esses testes podem ser classificados em duas categorias principais: testes monogênicos e testes poligênicos. Os testes monogênicos focam em doenças causadas por mutações em um único gene, como a doença de Huntington. Por outro lado, os testes poligênicos examinam múltiplas variações genéticas que, em conjunto com fatores ambientais, influenciam a probabilidade de desenvolver condições complexas como diabetes tipo 2 e Alzheimer.

Os testes genéticos preditivos surgem como uma ferramenta de diagnóstico que permite identificar predisposições hereditárias para o desenvolvimento de doenças, mesmo antes de sintomas se manifestarem. Eles funcionam através da análise do DNA, verificando variações genéticas ou mutações específicas que podem aumentar o risco de uma pessoa desenvolver

certas condições médicas no futuro, como câncer, doenças cardiovasculares ou doenças neurodegenerativas.

Segundo Hall (2020), esses testes são fundamentais para a medicina personalizada, pois oferecem a possibilidade de estratégias preventivas baseadas no perfil genético individual de cada paciente.

Um dos aspectos centrais dos testes genéticos preditivos é a capacidade de fornecer informações sobre a saúde futura de um indivíduo, mesmo quando ele está completamente assintomático. Assim, eles diferem dos testes diagnósticos tradicionais, que detectam doenças já presentes no organismo. Guttmacher e Collins (2002) definem os testes preditivos como “ferramentas que antecipam a probabilidade de doenças em indivíduos aparentemente saudáveis”, permitindo intervenções médicas precoces.

Esses testes podem ser classificados em duas categorias principais: testes monogênicos e testes poligênicos. Os testes monogênicos focam em doenças causadas por mutações em um único gene, como a doença de Huntington. Por outro lado, os testes poligênicos examinam múltiplas variações genéticas que, em conjunto com fatores ambientais, influenciam a probabilidade de desenvolver condições complexas como diabetes tipo 2 e Alzheimer.

3.2 Análise histórica dos testes preditivos

A história dos testes genéticos está intimamente ligada à evolução das tecnologias de sequenciamento genético e ao avanço do Projeto Genoma Humano, concluído em 2003. Esse projeto foi fundamental para o desenvolvimento de testes genéticos, fornecendo um mapa completo dos genes humanos e permitindo a compreensão detalhada da base genética de muitas doenças. Antes dessa conquista, o acesso à informação genética era limitado a técnicas rudimentares de biologia molecular, que focavam principalmente em genes individuais e mutações específicas.

Os primeiros testes genéticos foram desenvolvidos no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, principalmente para diagnosticar doenças monogênicas, como a fibrose cística e a doença de Tay-Sachs. À medida que o conhecimento sobre o genoma humano expandiu, a capacidade de detectar mutações em uma ampla variedade de genes aumentou. A descoberta dos genes BRCA1 e BRCA2, associados ao câncer de mama e ovário hereditários, nos anos 1990, foi um marco importante, pois esses testes permitiam a detecção de um risco elevado para essas doenças, dando origem ao conceito moderno de testes preditivos.

Nos últimos 20 anos, o custo dos testes genéticos caiu significativamente, tornando-os mais acessíveis ao público geral. Segundo Collins e Varmus (2001), essa democratização dos testes genéticos, impulsionada por avanços como o sequenciamento de nova geração (NGS), permitiu que os testes preditivos deixassem de ser uma exclusividade de centros de pesquisa e grandes hospitais, sendo oferecidos diretamente ao consumidor por empresas especializadas em exames de DNA.

Essa expansão, no entanto, trouxe novos desafios éticos e jurídicos, especialmente em relação à proteção dos dados genéticos dos indivíduos. Knoppers (2014) destaca que, com o aumento da popularidade dos testes preditivos diretos ao consumidor, surgiram preocupações sobre a privacidade, discriminação genética e o uso indevido das informações obtidas, questões que continuam a ser debatidas no campo jurídico e regulatório.

3.3 O impacto dos testes genéticos na sociedade

Os testes genéticos preditivos não apenas influenciaram a prática médica, mas também tiveram impacto significativo em áreas como o seguro-saúde, o mercado de trabalho e as políticas públicas de saúde. A informação obtida através desses testes pode ser usada para tomar decisões sobre tratamentos médicos preventivos, como a mastectomia preventiva, ou mudanças no estilo de vida para reduzir o risco de doenças. No entanto, também há o risco de que essas informações sejam utilizadas para discriminar indivíduos com base em suas predisposições genéticas.

Buchanan et al. (2000) abordam o conceito de “justiça genética”, discutindo como o acesso desigual aos testes genéticos pode aprofundar as disparidades socioeconômicas existentes. Além disso, a utilização dessas informações no contexto de seguros de saúde e de vida levanta questões sobre o equilíbrio entre o direito à privacidade e o interesse econômico das empresas seguradoras, que podem desejar acesso a esses dados para mitigar riscos financeiros.

Nos últimos anos, as normas internacionais e as legislações nacionais, como a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) no Brasil, passaram a regular o tratamento de dados genéticos, impondo limites à coleta, armazenamento e uso dessas informações, garantindo maior proteção aos titulares dos dados. Essas regulamentações buscam equilibrar o potencial dos testes genéticos preditivos com os riscos à privacidade e à dignidade humana.

4 Implicações jurídicas

As implicações jurídicas da medicina preditiva e da bioética são abrangentes e complexas. Um dos principais aspectos é a necessidade de regulamentação para proteger os indivíduos contra a discriminação genética. O advento da Lei de Não Discriminação Genética (GINA) nos Estados Unidos, por exemplo, foi um marco importante nesse sentido, pois proíbe a discriminação com base em informações genéticas.

No Brasil, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) também se aplica ao tratamento de dados genéticos, garantindo que as informações pessoais sejam representadas um avanço significativo na proteção dos dados pessoais, incluindo aqueles relacionados à genética, assegurando que os direitos dos indivíduos sejam

4.1 A Lei Geral de Proteção de Dados e os testes genéticos

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), em vigor desde 2020, estabelece diretrizes específicas para o tratamento de dados sensíveis, que incluem os dados genéticos. O artigo 5º, inciso II, da LGPD define que dados sensíveis são aqueles relacionados à origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, saúde ou vida sexual, e informações genéticas ou biométricas. Dado que os testes genéticos preditivos envolvem dados extremamente sensíveis, a LGPD impõe um regime de proteção rigoroso.

De acordo com Silva (2021), a coleta e o tratamento de dados genéticos requerem o consentimento explícito do titular e precisam ser utilizados apenas para fins específicos e legítimos. Qualquer uso indevido desses dados, como seu compartilhamento sem autorização para seguradoras ou empregadores, configura violação da LGPD e pode resultar em sanções administrativas e judiciais.

No contexto dos testes genéticos preditivos, a questão da privacidade é crucial. A divulgação inadequada dos resultados pode resultar em discriminação genética. Em casos como o do uso de dados por seguradoras, a falta de regulamentação específica poderia permitir o uso discriminatório dessas informações. Lima (2019) defende que a LGPD oferece proteção robusta contra esses riscos, mas também afirma que o Brasil ainda carece de uma estrutura regulamentar detalhada sobre a aplicação da lei em testes genéticos.

4.2 Discriminação genética

A discriminação genética é um fenômeno relativamente novo no cenário jurídico, decorrente dos avanços nas tecnologias de testes genéticos preditivos.

Esses testes têm a capacidade de prever, com certo grau de precisão, a predisposição de um indivíduo para desenvolver certas doenças ou condições de saúde. No entanto, tais informações podem ser mal utilizadas, resultando em discriminação em diversas esferas da vida, como o emprego, a saúde e os seguros.

A discriminação genética pode ser conceituada como o tratamento desigual de indivíduos com base em informações genéticas, especialmente aquelas relacionadas a uma predisposição para doenças. Isso ocorre quando essas informações são utilizadas de forma indevida para excluir ou marginalizar indivíduos, seja em processos de contratação, no acesso a seguros ou em outras relações sociais. Segundo Diniz (2014), a discriminação genética pode ser vista como uma violação aos direitos fundamentais de igualdade e dignidade humana, já que as pessoas são julgadas não pelo seu estado de saúde atual, mas pelo potencial de virem a desenvolver certas condições no futuro.

A discriminação genética gera implicações jurídicas significativas, sobretudo no campo dos direitos humanos e fundamentais. A Constituição Federal Brasileira de 1988 assegura a igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (art. 5º), e esse princípio é violado quando indivíduos são discriminados com base em predisposições genéticas. A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018) também desempenha um papel importante ao estabelecer normas rígidas sobre o tratamento de dados sensíveis, que incluem os dados genéticos. De acordo com Forgione (2019), a manipulação inadequada desses dados pode não apenas causar discriminação, mas também violar o direito à privacidade e à autodeterminação informativa, ambos garantidos pela LGPD.

4.3 Proteção jurídica contra a discriminação genética

Em termos internacionais, tratados de direitos humanos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965) fornecem as bases para a proteção contra a discriminação, inclusive a genética. Embora a legislação brasileira ainda precise avançar em termos de proteção contra esse tipo específico de discriminação, o arcabouço legal

existente, como a LGPD, oferece um ponto de partida para a criação de políticas públicas e regulamentos que limitem o uso de informações genéticas em decisões discriminatórias.

A discriminação genética representa um novo e importante desafio no campo dos direitos humanos e fundamentais, especialmente à medida que as tecnologias de testes genéticos preditivos se tornam mais acessíveis e amplamente utilizadas. O direito deve evoluir para proteger os indivíduos contra a utilização inadequada de seus dados genéticos, assegurando que a privacidade e a igualdade prevaleçam em um mundo cada vez mais moldado pela genética.

A discriminação genética ocorre quando indivíduos são tratados de forma desfavorável com base em características genéticas identificadas por meio de testes preditivos. Por exemplo, um empregador pode negar um emprego a uma pessoa que tenha uma predisposição genética para desenvolver uma doença degenerativa, mesmo que a pessoa ainda não tenha manifestado a doença. O mesmo pode ocorrer no setor de seguros, onde seguradoras podem negar ou aumentar o custo de apólices para pessoas com certas predisposições. Este conceito reflete uma violação de direitos fundamentais, especialmente relacionados à igualdade e privacidade, conforme abordado por autores como Lima (2019) e Mariano (2021).

A prática de discriminação genética contraria o direito à igualdade, previsto no artigo 5º da Constituição Federal Brasileira, que assegura que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” (BRASIL, 1988). Além disso, viola direitos fundamentais protegidos por tratados internacionais de direitos humanos, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que afirma o direito de todas as pessoas à dignidade e à não discriminação (ONU, 1948).

4.4 Caso Aetna: discriminação genética em seguros de saúde

O caso envolvendo a Aetna Insurance Company, uma das maiores seguradoras de saúde nos Estados Unidos, destaca um dos primeiros e mais proeminentes exemplos de discriminação genética. A história se desenrolou na década de 1990, quando a crescente utilização de testes genéticos levantou preocupações sobre a privacidade e a proteção dos dados genéticos dos indivíduos.

Na época, a Aetna começou a exigir que seus beneficiários se submetessem a testes genéticos para doenças hereditárias como parte de sua avaliação para a cobertura de seguros de saúde. Esse movimento foi parte de

uma tendência maior nas seguradoras de saúde para reduzir riscos e custos. Entretanto, essa prática levantou sérias questões éticas, uma vez que indivíduos que tinham predisposição genética para certas condições de saúde eram frequentemente penalizados, mesmo que ainda não tivessem manifestado a doença.

O caso mais notório ocorreu com um paciente específico que, ao solicitar um plano de saúde, foi negado devido à sua história familiar de doenças cardíacas.

Embora o paciente não tivesse nenhum sintoma da condição, a Aetna utilizou a informação genética da família como base para negar a cobertura, alegando que isso representava um risco elevado.

Esse tipo de prática era prejudicial, pois não apenas excluía indivíduos que precisavam de cobertura médica, mas também reforçava estigmas e preconceitos relacionados a doenças genéticas. O caso rapidamente ganhou atenção da mídia e se tornou um exemplo emblemático de discriminação genética no setor de seguros.

Em resposta a essa crescente preocupação pública, organizações de direitos civis grupos de defesa dos pacientes começaram a pressionar por mudanças legais. O caso da Aetna ajudou a galvanizar esforços para criar uma legislação que protegesse os indivíduos de discriminação baseada em informações genéticas.

Em 2008, o Congresso dos Estados Unidos promulgou a Lei de Não Discriminação Genética (GINA - Genetic Information Nondiscrimination Act). Essa lei proíbe explicitamente que empregadores e seguradoras de saúde discriminem indivíduos com base em informações genéticas. A GINA foi um marco significativo, pois estabeleceu um padrão legal para proteger a privacidade genética dos cidadãos americanos e garantir que informações sobre predisposições genéticas não pudessem ser usadas contra eles em contextos de emprego e seguros.

O caso Aetna é frequentemente citado em discussões sobre bioética, direitos humanos e a interseção entre genética e direito. Ele ressaltou a necessidade de regulamentação em um campo que estava evoluindo rapidamente, à medida que os avanços na ciência genética tornaram os testes genéticos mais acessíveis e comuns.

Além disso, o caso também gerou um debate mais amplo sobre a ética na utilização de informações genéticas, levando a uma maior conscientização sobre a necessidade de proteção legal para indivíduos que poderiam ser alvo de discriminação com base em suas características genéticas.

O caso Aetna foi um catalisador para mudanças significativas na legislação americana sobre discriminação genética. A promulgação da GINA foi um passo importante na proteção dos direitos dos indivíduos em relação às suas informações genéticas e ajudou a estabelecer um precedente para futuras legislações que buscam garantir a igualdade e a não discriminação no contexto da genética.

Esse caso continua a ser relevante na atualidade, à medida que novas tecnologias e métodos de teste genético emergem, exigindo um contínuo escrutínio legal e ético sobre como essas informações são usadas.

4.5 A lei de não discriminação de informações genéticas (GINA) e a proteção genética nos Estados Unidos da América

Nos Estados Unidos, a Lei de Não Discriminação de Informações Genéticas (GINA) foi criada em 2008 justamente para proteger as pessoas de discriminação com base em informações genéticas, especialmente no trabalho e nos seguros de saúde. A GINA surgiu em resposta a casos preocupantes, como o da Aetna Insurance Company, que nos anos 1990 teria exigido testes genéticos de alguns clientes para decidir se concedia ou não cobertura. Isso gerou um grande debate público e a percepção de que era necessário proteger o direito à privacidade genética das pessoas. Conforme Hudson, Hollohan e Collins (2008) apontam, a GINA garante que empregadores e seguradoras de saúde não podem exigir nem usar informações genéticas para contratar, demitir ou ajustar valores de seguros.

A proteção que a GINA oferece tem um impacto enorme. Como explica o National Human Genome Research Institute, a lei impede, por exemplo, que uma seguradora aumente o valor do prêmio ou negue cobertura com base em informações genéticas, o que preserva a privacidade e a dignidade dos segurados (NHGRI, 2008). No entanto, existem limitações importantes: a GINA não cobre áreas como seguros de vida e de invalidez, o que deixa uma parte significativa das pessoas desprotegida. Segundo Rothstein (1992), essa lacuna cria desafios reais, já que esses tipos de seguro podem ser fundamentais para a segurança financeira de muitas famílias.

Além das proteções diretas, a GINA contribuiu para que outras nações refletissem sobre o uso ético de informações genéticas. No Brasil, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) também trata os dados genéticos como sensíveis, exigindo consentimento explícito para sua utilização. No entanto, a LGPD não entra em detalhes específicos para o uso de dados genéticos no trabalho e nos seguros, como faz a GINA. Isso mostra como a legislação pode

ser influenciada por contextos culturais e pela pressão social. De fato, Diniz (2014) e Hudson et al. (2008) observam que a criação da GINA nos Estados Unidos teve forte apoio de movimentos civis e foi moldada pelo debate sobre direitos individuais, que são parte essencial da sociedade norte-americana.

Ainda assim, a velocidade dos avanços tecnológicos traz novos desafios à aplicação da GINA. Nos anos em que a lei foi implementada, o acesso a informações genéticas era muito mais restrito e caro. Hoje, qualquer pessoa pode fazer um teste genético a um custo acessível, e o progresso do sequenciamento genético permite obter dados cada vez mais detalhados. Knoppers (2014) discute como essa evolução cria uma nova vulnerabilidade: mesmo que os dados sejam anonimizados, ainda há o risco de reidentificação. Isso mostra que a GINA pode precisar de atualizações para se adaptar a um cenário onde a genética e a tecnologia avançam de forma exponencial.

Em suma, a GINA foi um grande passo na proteção contra a discriminação genética, mas não é a solução definitiva. Ela trouxe conscientização e garantias legais para proteger as pessoas no ambiente de trabalho e nos seguros de saúde, mas ainda há um longo caminho para assegurar proteção completa em um mundo onde a informação genética está se tornando cada vez mais acessível. Esse exemplo dos Estados Unidos nos ensina que a legislação deve acompanhar de perto o avanço da ciência para que a inovação possa beneficiar a sociedade sem comprometer os direitos fundamentais.

4.6 O consentimento como base legal

A LGPD exige que o tratamento de dados pessoais sensíveis, como os dados genéticos, seja baseado no consentimento expresso do titular (art. 11, LGPD). No caso de testes genéticos preditivos, o consentimento deve ser informado, ou seja, o indivíduo deve compreender plenamente as implicações do uso e compartilhamento de seus dados genéticos. Galindo (2020) ressalta que, devido à complexidade dessas informações, muitas vezes é difícil para o titular compreender o alcance de seu consentimento, criando desafios na aplicação prática da lei.

Além disso, dados genéticos possuem uma característica peculiar: mesmo anonimizados, esses dados podem ser rastreados e utilizados para reidentificar a pessoa a quem pertencem. Isso torna o consentimento um pilar essencial, mas não suficiente para garantir a proteção completa dos dados sensíveis. Mariano (2020) defende que, no caso dos testes preditivos,

é necessária uma regulamentação específica que leve em conta os avanços da ciência e as particularidades dos dados genéticos.

O maior desafio na proteção de dados genéticos preditivos é garantir que esses dados não sejam usados de forma discriminatória. No Brasil, casos de discriminação genética, embora raros, ainda representam um risco potencial, principalmente em áreas como o mercado de trabalho e o setor de seguros.

Segundo Santos (2020), as empresas poderiam usar os dados genéticos para avaliar a predisposição de um indivíduo a doenças e negar-lhe a contratação ou aumentar os prêmios de seguros com base em suas informações genéticas.

A LGPD tenta mitigar esses riscos impondo sanções severas para o uso inadequado de dados sensíveis. O artigo 52 da LGPD prevê desde advertências até multas de até 2% do faturamento anual da empresa, limitadas a R\$ 50 milhões por infração, em casos de violação da proteção de dados. Mesmo com essas penalidades, Galindo (2020) argumenta que ainda há uma lacuna no que se refere à fiscalização e aplicação efetiva da lei, uma vez que o uso de dados genéticos é uma área tecnicamente complexa e com regulamentação em desenvolvimento.

Além disso, o uso de dados genéticos no contexto de pesquisas científicas apresenta um dilema. Enquanto o avanço científico depende do compartilhamento de informações, a privacidade do indivíduo precisa ser preservada. A anonimização dos dados, como previsto na LGPD, é uma solução parcial, já que, como discutido por Mariano (2020), dados genéticos, mesmo anonimizados, podem ser reidentificados. Isso exige um balanceamento delicado entre o incentivo à inovação científica e a proteção dos direitos individuais.

5 Implicações jurídicas do uso de dados genéticos

Os avanços nos testes genéticos preditivos representam uma fronteira promissora para a medicina preventiva e personalizada, oferecendo diagnósticos e intervenções precoces que podem transformar a qualidade de vida dos indivíduos.

Contudo, também apresenta desafios éticos e jurídicos que não podem ser ignorados. No Brasil, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) desempenha um papel fundamental ao regular o uso de dados sensíveis, incluindo informações genéticas. Ela impõe diretrizes rigorosas para proteger o direito à privacidade e prevenir o uso discriminatório desses dados.

As implicações jurídicas do uso indevido de dados genéticos sensíveis podem ser vastas. Como salientado por Souza (2022), uma das maiores

preocupações é a discriminação genética, onde indivíduos podem ser excluídos de apólices de seguro ou de processos de contratação com base em predisposições genéticas a certas doenças. Além disso, o uso não autorizado desses dados pode violar o direito à privacidade, previsto tanto na Constituição Federal quanto na LGPD.

Outro desafio é a questão da responsabilidade civil por vazamentos de dados genéticos, especialmente em plataformas digitais que oferecem testes diretos ao consumidor. Empresas que processam esses dados precisam garantir segurança tecnológica suficiente para prevenir vazamentos, uma vez que a perda ou uso indevido desses dados pode causar danos irreparáveis à imagem e aos direitos fundamentais dos titulares.

A LGPD, ao exigir o consentimento explícito para o tratamento de dados genéticos, reconhece a vulnerabilidade das informações relacionadas à saúde genética. Entretanto, como ressaltam autores como Ferreira (2021) e Mariano (2020), a aplicação prática da LGPD enfrenta desafios técnicos e culturais que podem dificultar a proteção integral dos titulares. Adicionalmente, a natureza hereditária dos dados genéticos expõe não apenas o indivíduo, mas também sua família a possíveis discriminações, demandando uma regulação ainda mais cuidadosa e detalhada.

Outro ponto crucial é a necessidade de balancear o incentivo ao progresso científico com a garantia de direitos fundamentais. Como discutido por Knoppers (2014), a possibilidade de reidentificação de dados genéticos anonimizados revela um ponto de vulnerabilidade na proteção de dados. Assim, o Brasil, inspirado em regulamentações internacionais como a Genetic Information Nondiscrimination Act (GINA) dos Estados Unidos, pode evoluir para criar normas mais específicas que abordem os riscos exclusivos dos testes genéticos preditivos.

6 Considerações finais

O avanço dos testes genéticos preditivos traz benefícios expressivos para a medicina personalizada e preventiva, permitindo a identificação precoce de predisposições genéticas e possibilitando tratamentos mais direcionados e eficazes.

No entanto, essa tecnologia também impõe desafios jurídicos e éticos, especialmente em relação à proteção de dados sensíveis. Esses dados, que incluem informações genéticas, apresentam uma vulnerabilidade considerável, exigindo regulamentações rigorosas para prevenir o uso indevido e assegurar o respeito à privacidade e à dignidade humana.

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), instituída no Brasil em 2018, representa um marco significativo para o tratamento de dados sensíveis, incluindo os genéticos. Segundo Ferreira (2021), a LGPD estabelece diretrizes de transparência e consentimento para a coleta e tratamento de dados, promovendo a proteção dos direitos dos titulares e impondo obrigações específicas para o tratamento de informações pessoais. A legislação brasileira, ao qualificar dados genéticos como sensíveis, exige consentimento explícito e propõe um mecanismo regulador, que, segundo Mariano (2020), é crucial para a proteção contra a discriminação genética e o uso de dados para fins inadequados.

Entretanto, a rápida evolução das tecnologias de sequenciamento genético e análise de dados apresenta uma ameaça ao cumprimento das normas existentes.

Como destacam autores como Knoppers (2014), mesmo quando dados genéticos são anonimizados, existe o risco de reidentificação devido à natureza única dessas informações. Isso exige uma regulamentação adicional e específica, capaz de endereçar as particularidades dos dados genéticos, considerando sua relevância tanto para o avanço da ciência quanto para os direitos fundamentais dos indivíduos.

Perspectivas futuras envolvem não apenas o aprimoramento das regulamentações e políticas de fiscalização, mas também o incentivo a práticas transparentes e éticas no manejo de dados genéticos. Como sugere Almeida (2020), a regulação precisa acompanhar o progresso da biotecnologia e da medicina personalizada para garantir que a privacidade e a dignidade dos indivíduos estejam protegidas. O desenvolvimento de regulamentações específicas e a aplicação de normas robustas contribuirão para que a sociedade possa se beneficiar dos avanços na medicina preditiva sem comprometer direitos fundamentais.

Esse cenário destaca a importância de um arcabouço jurídico adaptável e de uma fiscalização ativa, capazes de equilibrar inovação científica e proteção dos direitos humanos. A implementação de políticas públicas voltadas para a transparência, o consentimento informado e a confidencialidade reforçam a relação entre a ética e a ciência, promovendo um desenvolvimento biotecnológico responsável e compatível com os direitos e a dignidade dos indivíduos.

Referências

- ALMEIDA, Thiago. **Medicina Preditiva e a Ética da Informação Genética: Proteções e Desafios no Contexto Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2020. Disponível em: <https://www.saraiva.com.br>. Acesso em: 10 out. 2024.
- ALMEIDA, Thiago. **Medicina Preditiva: O Futuro da Saúde**. São Paulo: Editora Saraiva, 2015. Disponível em: <https://www.saraiva.com.br>. Acesso em: 9 out. 2024.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.
- BRASIL. **Lei Geral de Proteção de Dados. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 9 out. 2024.
- DINIZ, Débora. **Genética, direitos humanos e igualdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2014. Disponível em: <https://www.books.google.com.br>. Acesso em: 9 out. 2024.
- FERREIRA, André. **A Proteção dos Dados Genéticos à Luz da LGPD**. Revista Brasileira de Direito e Bioética, v. 12, n. 1, p. 45-62, 2021. Disponível em: <https://www.revistadireitobioetica.com.br>. Acesso em: 10 out. 2024.
- FORGIONE, Paula. **Direito e Bioética: Desafios Contemporâneos**. São Paulo: Saraiva, 2019. Disponível em: <https://www.saraiva.com.br>. Acesso em: 9 out. 2024.
- HALL, Amy. **Genetic Testing: Revolutionizing Medicine**. New York: Health Press, 2020.
- HUDSON, Kathy L.; HOLLOHAN, Mark K.; COLLINS, Francis S. **Keeping Pace with the Times The Genetic Information Nondiscrimination Act of 2008**. The New England Journal of Medicine, v. 358, n. 25, p. 2661-2663, 2008. Disponível em: <https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp0803964>. Acesso em: 11 nov. 2024.
- KNOPPERS, Bartha M. **Genomic Databases: Accessibility and Privacy**. Nature Reviews Genetics, v. 15, p. 227-232, 2014. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/nrg3700>. Acesso em: 12 out. 2024.
- LIMA, João. **Proteção de Dados Genéticos no Brasil: Desafios da LGPD**.

São Paulo: Saraiva, 2019.

MARIANO, Pedro. **A Discriminação Genética no Brasil: Perspectivas e Desafios**. Curitiba: Juruá, 2021.

NATIONAL HUMAN GENOME RESEARCH INSTITUTE. **Genetic Information Nondiscrimination Act of 2008**. Disponível em: <https://www.genome.gov/aboutgenomics/policy-issues/Genetic-Information-Nondiscrimination-Act>. Acesso em: 11 nov. 2024.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 9 out. 2024.

ONU. **Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial**. 1965. Disponível em: <https://www.ohchr.org/pt/instrumentsmechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racialdiscrimination>. Acesso em: 9 out. 2024.

ROTHSTEIN, Mark A. **Genetic Discrimination in Employment and the Americans with Disabilities Act**. Houston Law Review, v. 29, n. 1, p. 23-84, 1992. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/hulr29&div=10&id=&page=>. Acesso em: 11 nov. 2024.

SANTOS, Renata. **Testes Genéticos e a Discriminação no Mercado de Trabalho**. Revista Brasileira de Direito, São Paulo, 2020.

SILVA, Marcos. **Proteção de Dados e Privacidade na Era Digital: Aspectos Legais**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2021.

SILVA, Mariana. **Consentimento Informado na Medicina Preditiva: Um Desafio Ético**. Revista de Bioética e Saúde, v. 10, n. 2, p. 123-138, 2020. Disponível em: <https://www.revistabioeticasaude.com.br>. Acesso em: 10 out. 2024.

SILVEIRA, Vinícius. **Genética e Discriminação: Um Estudo sobre as Implicações Jurídicas dos Testes Genéticos Preditivos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. Disponível em: <https://www.lumenjuris.com.br>. Acesso em: 9 out. 2024.

SOUZA, Carla. **Genetic Data Protection and the Law: A Comparative Study**. Cambridge: University Press, 2022.

U.S. EQUAL EMPLOYMENT OPPORTUNITY COMMISSION. **Genetic Information Discrimination**. Disponível em: <https://www.eeoc.gov/genetic-informationdiscrimination>. Acesso em: 11 nov. 2024.

A DUPLA RESPONSABILIZAÇÃO POR CAIXA DOIS: ANÁLISE DO TEMA 1260 DO STF E SEUS IMPACTOS NO ELEITORAL E NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Arthur Magno e Silva Guerra¹

Layne Barbosa de Faria²

Introdução

O financiamento eleitoral constitui elemento estrutural da democracia representativa, pois viabiliza a comunicação política, a disputa competitiva e o acesso plural aos espaços de poder. Todavia, a centralidade do dinheiro no processo eleitoral também revela sua dimensão ambivalente: ao mesmo tempo em que é condição material de funcionamento do sistema democrático, converte-se em vetor de captura do processo político, desigualdade da disputa e da legitimidade representativa quando se desdobra em práticas ilícitas. Nesse contexto, o chamado ‘caixa dois’ eleitoral – caracterizado pela movimentação de recursos de campanha sem o devido registro e controle institucional – assume relevância jurídico-constitucional por tensionar, simultaneamente, a lisura eleitoral, a igualdade de chances, a transparência e a própria integridade democrática.

No plano normativo, embora não haja tipificação autônoma específica do ilícito no ordenamento penal-eleitoral, a prática é tradicionalmente enquadrada na figura da falsidade ideológica eleitoral prevista no art. 350 do Código Eleitoral, especialmente quando caracterizada pela omissão de receitas e despesas na prestação de contas. A partir disso, intensificou-se um debate jurídico: seria possível que a mesma conduta, já reconhecida como ilícito penal-eleitoral, também ensejasse responsabilização por improbidade

1 Pós-doutor em Direito Público e Democracia pela PUC Minas. Doutor em Direito Público e Mestre em Direito. Professor da Faculdade Milton Campos e Escola Brasileira de Direito - EBRADI. Advogado, especialista com pós-graduação *lato sensu* em Direito Público Municipal, Direito Eleitoral e Direito Constitucional. E-mail: arthurguerra@arthurguerra.adv.br

2 Mestranda em Direito na PUC Minas, na área Democracia, Constituição e Internacionalização e Linha de Pesquisa Constitucionalismo Democrático. Bolsista CAPES. Pesquisadora do grupo Algotatr.IA. Advogada especialista com pós-graduação *lato sensu* em Direito Constitucional e Eleitoral. E-mail: laynebf@hotmail.com; laynebarbosa@arthurguerra.adv.br

administrativa, nos termos da Lei nº 8.429/1992? E, caso positiva a resposta, qual seria a justiça competente para processar e julgar a ação de improbidade quando o núcleo fático se relaciona a fatos eleitorais?

Essas indagações ganharam contornos definitivos com o julgamento do Tema 1.260 da repercussão geral, no qual o Supremo Tribunal Federal fixou tese vinculante no sentido de que a prática do ilícito eleitoral pode, simultaneamente, configurar crime eleitoral (art. 350 do Código Eleitoral) e ato de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992), cabendo à Justiça Comum processar e julgar a ação civil sancionatória. A decisão reafirmou a independência relativa das instâncias e a tutela de bens jurídicos distintos, a lisura eleitoral, de um lado, e probidade administrativa, de outro, afastando, em tese, a incidência automática do *bis in idem*.

Contudo, a solução do Supremo, embora relevante sob a perspectiva institucional, não encerra as discussões sobre o tema. Ao contrário, demonstra a necessidade de delimitar critérios objetivos para impedir que a coexistência formal de regimes sancionatórios se converta em sobreposição punitiva substancial. Isso porque, especialmente após a Lei nº 14.230/2021¹, o sistema da improbidade administrativa foi reestruturado sob a matriz do Direito Administrativo Sancionador, reforçando-se o papel do elemento subjetivo (dolo), a vedação à responsabilização por mera ilegalidade e a centralidade do princípio do *non bis in idem* como limite material à duplicidade sancionatória.

Assim, o presente artigo tem por objetivo analisar o Tema 1.260 do STF no tratamento jurídico do caixa dois eleitoral, investigando: (i) os limites dogmáticos da transposição entre ilícitos eleitorais e improbidade administrativa; (ii) os fundamentos centrais utilizados pelo Supremo para admitir a dupla responsabilização; e (iii) os critérios necessários para evitar a expansão automática da improbidade como mecanismo residual de punição de condutas eleitorais. Metodologicamente, adota-se abordagem teórico-dogmática, com análise de legislação, doutrina e jurisprudência constitucional e eleitoral, buscando contribuir para a construção de um modelo interpretativo que concilie o enfrentamento legítimo do ilícito eleitoral com a preservação de garantias fundamentais e da coerência do sistema sancionatório.

2 Caixa Dois Eleitoral: conceito, regime jurídico e relevância democrática

É certo que o dinheiro é necessário para o financiamento da democracia. Segundo José Jairo Gomes (2025) os candidatos e partidos políticos necessitam

1 Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa.

de recursos para se divulgarem e se aproximarem do eleitorado, exporem suas ideias e projetos, de maneira a captarem os votos necessários para vencer o pleito, ascenderem aos postos estatais. Portanto, é essencial que tenham acesso a dinheiro e canais de financiamento, pois é impensável a realização de campanha eleitoral sem dispêndio de recursos, ainda que pouco vultosos.

Nesse contexto, não há campanha eleitoral sem recursos financeiros, bens e serviços e, por outro lado, é imperioso combater o abuso do poder econômico. Atrelada à campanha eleitoral, que tem período fixado em lei para lançar-se às ruas, também a arrecadação de recursos se subordina a regramentos rígidos, dentre os quais o termo inicial. Nesse sentido, a lei impõe sejam cumpridas algumas formalidades, como condicionantes ao recebimento e à aplicação dos ditos recursos de campanha (Castro, 2022).

O crime de caixa dois eleitoral, apesar da gravidade do ilícito, não possui uma tipificação específica, assim utiliza-se a conduta prevista no art. 350 do Código Eleitoral. Sobre o tema, discorre Velloso e Agra (2020, p. 19):

[...] não há uma tipificação clara para criminalizar a prática de caixa dois e qualquer tipo de interpretação extensiva é terminantemente proibida, em razão do princípio da legalidade estrita que vigora no Direito Penal. Enfrentando a celeuma, o Supremo Tribunal Federal tem se utilizado do art. 350 do Código Eleitoral para punir as condutas que abstratamente se configuram como esse ilícito, definindo-o como a omissão em documento público ou particular de declaração que dele deveria constar.

Diante disso, segundo Pazzaglini Filho (2024), para a configuração típica pressupõe a alteração da verdade sobre fato juridicamente relevante com a finalidade eleitoral. Portanto, para a sua caracterização, é imperiosa a demonstração da potencialidade lesiva da conduta omissiva ou comissiva com finalidade eleitoral, ou seja, a potencialidade de dano decorrente da falsidade do conteúdo do documento. Nesse contexto, assim, se insere o dispositivo, para a tipificação do crime de caixa dois eleitoral, o qual decorre do movimento de recursos financeiros em campanha eleitoral, sem o devido registro, por meio de omissão na prestação de contas eleitoral (não escrituras ou falsamente escrituradas).

Para a configuração da omissão de despesas na prestação de contas, prevista no art. 350 do Código Eleitoral, não se exige que a conduta ilícita tenha sido praticada necessariamente durante o período eleitoral. Isso porque a caracterização da finalidade eleitoral relaciona-se ao potencial de dano às atividades fins da Justiça Eleitoral, e não ao marco temporal estrito do pleito (TSE, CC n. 0600737-81.2019.6.00.0000).

O tipo penal da falsidade ideológica eleitoral visa proteger a fé pública eleitoral, reprimindo a inserção de conteúdo falso em documento

formalmente verdadeiro. Trata-se de crime formal, que se consuma com a simples potencialidade lesiva do dano eleitoral pretendido pelo agente, sendo desnecessária, para sua configuração, a efetiva ocorrência de prejuízo concreto. Assim, a consumação independe de resultado naturalístico ou de lesão efetiva à Administração Eleitoral (TSE, CC n. 0600737-81.2019.6.00.0000).

Quando o candidato se vale de profissional para administrar os recursos financeiros de sua campanha, a responsabilidade pela veracidade das informações contidas na prestação de contas é também dele, candidato (art. 21, da Lei n. 9.504/97¹), inclusive a responsabilidade criminal, pois declarar falsamente doações ou gastos, ou mesmo omitir dados, caracteriza, em tese, o crime do art. 350, do Código Eleitoral². O recebimento de doações que não são depositadas na conta bancária (daí que não contabilizada e não informada na prestação de contas) e a utilização do respectivo recurso também caracterizam a dita manobra contábil, pois a movimentação financeira passará ao largo da apreciação da Justiça Eleitoral, ou seja, ficará na clandestinidade (Castro, 2022).

Assim, é possível afirmar que os principais elementos que definem essa conduta são a omissão ou falsidade documental, o recebimento de recursos não contabilizados e a finalidade eleitoral específica.

3 A improbidade administrativa e o enquadramento do Caixa Dois: limites e possibilidades

O debate sobre a adequação do caixa dois eleitoral à sistemática da improbidade administrativa nasce da constatação de que na prática, embora originariamente concebida como fraude no registro e na prestação de contas de receitas e despesas de campanha, frequentemente se associa a condutas que transcendem a seara estritamente eleitoral e impactam bens tutelados pela Lei n. 8.429/1992, como a probidade e moralidade administrativa.

Nessa ótica, a responsabilização por improbidade não se limita a penalizar fraude contábil eleitoral, mas sim a tutelar valores essenciais da

1 Art. 21. O candidato é solidariamente responsável com a pessoa indicada na forma do art. 20 desta Lei pela veracidade das informações financeiras e contábeis de sua campanha, devendo ambos assinar a respectiva prestação de contas.

2 Art. 350. Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, para fins eleitorais: Pena - reclusão até cinco anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa, se o documento é público, e reclusão até três anos e pagamento de 3 a 10 dias-multa se o documento é particular. Parágrafo único. Se o agente da falsidade documental é funcionário público e comete o crime prevalecendo-se do cargo ou se a falsificação ou alteração é de assentamentos de registro civil, a pena é agravada.

administração pública quando a conduta revela lesão concreta ao patrimônio coletivo e aos deveres de probidade exigidos de agentes públicos e de quem com eles se associa.

A controvérsia se intensifica quando se verifica a participação de sujeitos passíveis de responsabilização por improbidade administrativa, já que o art. 2º da Lei nº 8.429/1992 adota conceito amplo de agente público, abrangendo agentes políticos, servidores e todo aquele que exerça, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, mandato, cargo, emprego ou função em entidades sujeitas à tutela do diploma. Nesse sentido, não se exige lapso mínimo de exercício, nem contraprestação, bastando o vínculo funcional com as pessoas jurídicas enquadradas como sujeitos passivos da lei, o que reforça a possibilidade de incidência do regime sancionatório mesmo em situações episódicas. Ademais, a doutrina destaca que, após a Lei nº 14.230/2021, tornou-se expressa a inclusão dos agentes políticos no art. 2º, enfraquecendo antigas controvérsias e fortalecendo a tese de coexistência de regimes de responsabilização. (Costa; Barbosa, 2023).

Além disso, a Lei de Improbidade estrutura-se em três eixos típicos: enriquecimento ilícito (art. 9º), prejuízo ao erário (art. 10) e atentado aos princípios da Administração Pública (art. 11). Nesse contexto, o caixa dois quando deixa de ser mera irregularidade contábil eleitoral e passa a revelar desonestidade e violação ao dever de lealdade institucional, passa a ser improbidade administrativa. Conforme assinala Di Pietro (2026, p.919), “quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei; é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública.”

Para acarretar a aplicação das medidas sancionatórias previstas no art. 37, § 4º, da Constituição da República, a configuração do ato de improbidade administrativa exige a presença cumulativa de elementos estruturais indispensáveis: sujeito passivo; sujeito ativo; a ocorrência do ato danoso descrito na lei; e o elemento subjetivo do dolo (Di Pietro, 2026). A ausência de qualquer desses requisitos inviabiliza a subsunção do fato ao regime da improbidade, sob pena de indevida ampliação do direito sancionador e afronta às garantias constitucionais.

Destaca-se o elemento subjetivo do dolo, especialmente após a Lei nº 14.230/2021, que eliminou a modalidade culposa antes prevista no art. 10 da Lei nº 8.429/1992. Mesmo na vigência da redação anterior, já se sustentava que a mera ilegalidade não bastava, sendo imprescindível investigar a intenção

do agente e a presença de um mínimo de má-fé, sob pena de banalização do sistema sancionador e aplicação desproporcional de sanções severas. Essa orientação foi expressamente reforçada pelo art. 17-C, §1º, ao estabelecer que “a ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade”, e consolidada pelo STF no Tema 1.199, que firmou a exigência de responsabilidade subjetiva, com dolo como requisito nos arts. 9º, 10 e 11. Assim, a responsabilização por improbidade demanda prova robusta do dolo, não se admitindo imputações baseadas em presunções, erro interpretativo ou irregularidade meramente formal (Di Pietro, 2026).

A identificação do ponto em que o caixa dois eleitoral deixa de ser apenas ilícito eleitoral e passa a configurar ato de improbidade administrativa exige cautela, sobretudo para evitar transposições automáticas entre esferas sancionatórias. Em regra, o citado ilícito eleitoral se insere no campo da lisura do financiamento político e da fiscalização da Justiça Eleitoral, entretanto, em determinadas situações, pode revelar um núcleo apto a atrair a incidência da Lei nº 8.429/1992.

O primeiro critério relevante é a existência de agente público ou de sujeito equiparado, nos termos do art. 2º da LIA, pois a improbidade pressupõe conexão com o exercício de função pública ou com a tutela do interesse público.

Em segundo lugar, deve-se verificar o vínculo com recursos públicos, seja pela origem do dinheiro, seja pela destinação futura da conduta, especialmente quando a arrecadação clandestina se conecta a esquemas de desvio, direcionamento ou apropriação indevida de valores estatais, hipótese em que a subsunção pode ocorrer, conforme o caso, aos arts. 9º (enriquecimento ilícito) e 10 (prejuízo ao erário) da Lei de improbidade.

Um terceiro elemento decisivo é a presença de contrapartida indevida, consistente em favorecimentos administrativos, nomeações, contratos, benefícios patrimoniais ou qualquer forma de retorno obtido mediante instrumentalização do cargo público, pois é nesse ponto que o caixa dois se aproxima estruturalmente de práticas de improbidade administrativa. Também é importante examinar se houve dano efetivo ao erário, quando o tipo invocado exigir prejuízo patrimonial concreto, ou se a conduta se subsume às hipóteses de enriquecimento ilícito ou violação a princípios, nos termos dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei de improbidade.

Por fim, é necessária a demonstração de desvio de finalidade administrativa, ou seja, a utilização do poder público para satisfazer interesses privados vinculados ao financiamento clandestino da campanha, em afronta aos deveres de moralidade, impessoalidade e lealdade institucional.

Há de se destacar que improbidade exige prova robusta do elemento subjetivo, especialmente após a Lei nº 14.230/2021, que reforçou a centralidade do dolo, orientação consolidada pelo STF no Tema 1.199.

Portanto, a submissão do denominado caixa dois ao regime da improbidade administrativa somente se legitima quando demonstrado que a clandestinidade eleitoral atuou como verdadeiro instrumento de obtenção de vantagens ilícitas, mediante dolo específico e com repercussão concreta sobre bens jurídicos próprios da Administração Pública, não se confundindo com mera irregularidade contábil de natureza estritamente eleitoral, não se confundindo com mera irregularidade contábil de natureza estritamente eleitoral, que, por si só, atrai exclusivamente a censura da Justiça Especializada.

4 Tema 1.260 do STF

Nesse contexto, passa-se a analisar e tecer considerações quanto à delimitação da matéria, a tese fixada, fundamentos centrais da decisão, e delimitações negativas da decisão.

4.1 Delimitação e tese fixada

Cumprе ressaltar, pela extrema atualidade e relevância para o desfecho de uma celeuma, que o Supremo Tribunal Federal finalizou, em 9 de fevereiro de 2026, o julgamento de mérito do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 1.428.742, paradigma do Tema 1.260 da Repercussão Geral. Na ocasião, a Suprema Corte, por unanimidade, validou a tese da dupla responsabilização, afastando peremptoriamente a alegação de *bis in idem* sob o fundamento de que as instâncias tutelam bens jurídicos distintos.

Restou ratificado, portanto, que a Justiça Comum detém a competência constitucional para processar e julgar as ações de improbidade administrativa, de forma autônoma e independente da competência da Justiça Eleitoral para a apuração do crime do art. 350 do Código Eleitoral. A única exceção que impõe o trancamento da via cível, conforme a tese fixada, ocorre nas hipóteses de absolvição na seara penal-eleitoral fundamentada expressamente na negativa de autoria ou na inexistência do fato (STF, 2026).

A controvérsia do tema 1.260 do STF está em torno da competência jurisdicional e da possibilidade de acúmulo de sanções quando um mesmo fato (no caso o recebimento de doação eleitoral não declarada, o caixa dois) é enquadrado simultaneamente como crime eleitoral (art. 350 do Código Eleitoral) e como ato de improbidade administrativa (Lei 8.429/92).

O cerne da questão consiste em saber se a Justiça Eleitoral teria competência exclusiva para julgar as repercussões civis (improbidade) desses atos ou se a Justiça Comum pode processar a ação de improbidade de forma autônoma.

Diante disso, o STF foi provocado a definir duas questões principais: (i) A possibilidade de dupla responsabilização (penal e civil/administrativa) pelo mesmo fato, qual seja, a omissão de recursos de campanha; e (ii) a Justiça competente para processar e julgar a ação de improbidade administrativa quando o ato imputado também configura, em tese, um crime eleitoral.

Diante disso, o Supremo buscou definir se é constitucional a possibilidade de dupla responsabilização da responsabilização. Na prática, a decisão visa esclarecer se investigações de improbidade conduzidas pelo Ministério Público Estadual e julgadas pela Justiça Comum Estadual podem prosseguir mesmo que os fatos envolvam doações de campanha.

Dentre os fundamentos apresentados na manifestação do Relator, Ministro Alexandre de Moraes, para justificar a importância do tema e a necessidade de distinção entre as esferas, três se destacam: A natureza distinta das sanções; a tutela da probidade e a tutela da lisura eleitoral; e a vedação do *bis in idem*.

Com relação ao primeiro, a natureza das sanções, de acordo com o relator o ato de improbidade é definido como um ilícito civil qualificado que exige desvio ético e moral para obtenção de vantagem indevida ou dano ao erário. As sanções da Lei 8.429/92 não se confundem com as penas criminais ou sanções administrativas disciplinares.

No que tange a tutela da probidade e tutela da lisura eleitoral, o relator entende que a probidade busca punir a ilegalidade qualificada e a corrupção do agente público que se utiliza do cargo para enriquecer ou lesar o Estado. Enquanto a lisura eleitoral foca na transparência do financiamento democrático, combatendo o “caixa dois” para garantir a igualdade de chances na disputa e a autenticidade da representação popular.

Já o terceiro ponto, segundo o relator, não caracteriza *bis in idem* (punir duas vezes pelo mesmo fato) o processamento simultâneo por crime e por improbidade, dada a independência das instâncias e a diferenciação de bens jurídicos protegidos.

Não obstante a unanimidade quanto ao desfecho do recurso, houve divergência relevante quanto ao reconhecimento da repercussão geral. O Ministro Fachin apresentou divergência relevante ao sustentar que o caso concreto não estava adequadamente instruído para a fixação de tese ampla sobre dupla responsabilização e competência jurisdicional. Segundo o

ministro, o recurso extraordinário interposto discutia exclusivamente a suposta usurpação da competência da Justiça Eleitoral, inexistindo debate nos autos sobre a possibilidade de o candidato responder simultaneamente por crime eleitoral e por improbidade administrativa.

Nessa linha, Fachin ressaltou que a repercussão geral deve ser extraída do efetivo contraditório travado no processo, não sendo legítimo abarcar temas não suscitados ou não controvertidos pelas partes. Além disso, destacou que o feito envolvia tutela cautelar antecedente voltada à produção de prova (quebra de sigilo), sem que sequer estivesse configurado, naquele momento, um ato imputável à Lei de Improbidade Administrativa, o que tornaria prematuro discutir dupla responsabilização como fundamento necessário para definir competência.

O Ministro decano concluiu que embora os temas propostos pelo Relator Alexandre de Moraes sejam relevantes para a ordem constitucional, o processo não apresentava densidade fático-probatória e controvérsia jurídica suficientes para justificar a fixação de tese vinculante, razão pela qual votou pelo não reconhecimento da repercussão geral.

Embora o Tema 1.260 tenha afirmado a possibilidade de cumulação entre responsabilidade penal eleitoral e improbidade administrativa, o voto do Ministro Edson Fachin pode ser utilizado para problematizar o alcance dessa tese sob a ótica do *non bis in idem*. Ao sustentar que não havia controvérsia suficientemente delimitada para a fixação de tese ampla sobre dupla responsabilização, o Ministro sinaliza a necessidade de cautela na extensão automática da orientação firmada. Assim, sua divergência reforça que a independência das instâncias não autoriza duplicidade material de sanções quando houver identidade substancial de fato, bem jurídico e finalidade punitiva, exigindo interpretação restritiva e constitucionalmente controlada da cumulação sancionatória.

4.2 Fundamentos centrais da decisão

A compreensão de que um único fato pode deflagrar a tutela de diferentes esferas sancionadoras não é nova. Como já assentado por GUERRA (2026, p. 156):

A jurisdição sobre a matéria, [...], dialoga diretamente com os princípios fundamentais da República e com as garantias constitucionais, refletindo uma preocupação permanente com a legitimidade do processo democrático. Prosseguindo, consideraremos que a corrupção eleitoral não pode ser focada a um tipo penal. O ordenamento jurídico descreve-a e sanciona-a em outros campos, como o Constitucional, Eleitoral, Administrativo *et*

al, e como isso se traduz na realidade jurídica e social. Aqui, a letra da lei confronta-se com a aplicação prática, exigindo uma reflexão acerca da capacidade do sistema jurídico de dissuadir e remediar violações.

É justamente sob essa premissa de irradiação dos efeitos do ilícito para o campo Administrativo que o STF firmou a tese do Tema 1.260, impondo, contudo, o necessário filtro do dolo específico na Lei de Improbidade

No julgamento do Tema 1.260 da repercussão geral, o STF estruturou sua *ratio decidendi* a partir de quatro premissas centrais.

Em primeiro lugar, afirmou a independência de instâncias, reconhecendo que a responsabilização penal-eleitoral e a responsabilização civil por improbidade administrativa pertencem a regimes sancionatórios distintos, que podem coexistir sem exclusão recíproca.

Em segundo lugar, destacou a tutela de bens jurídicos diversos, na medida em que o ilícito eleitoral protege a lisura do processo democrático e a higidez do financiamento de campanhas, ao passo que a improbidade administrativa tutela a probidade, a moralidade e o patrimônio público, de modo que a incidência cumulativa não configura, por si só, *bis in idem*.

Em terceiro lugar, fixou que a competência para processar e julgar a ação de improbidade, ainda que o ato também configure crime eleitoral, é da Justiça Comum, afastando pretensão de competência exclusiva da Justiça Eleitoral para o controle civil-administrativo.

Em quarto lugar, delimitou os efeitos vinculantes da decisão eleitoral sobre a esfera administrativa, assentando que, reconhecida na instância eleitoral a inexistência do fato ou a negativa de autoria, a conclusão repercute necessariamente na ação de improbidade, impedindo a continuidade da persecução civil por ausência de substrato fático mínimo.

Esse entendimento pretoriano, aliás, encontra agora eco expresso na própria dogmática legal. A nova Lei de Improbidade Administrativa, a partir das profundas alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, positivou essa vinculação mitigada entre as instâncias em seu artigo 21, § 4º. A referida norma estabelece de forma categórica que a absolvição criminal confirmada por decisão colegiada, em ação que discuta os mesmos fatos, vincula o juízo cível, desde que reconhecida a inexistência do fato ou a negativa de autoria. Trata-se, portanto, de uma harmonização do microssistema de responsabilização que prestigia a segurança jurídica, alinhando a *ratio decidendi* do Tema 1.260 aos estritos ditames da atual legislação de regência da improbidade (BRASIL, 2021).

3.3 Delimitações negativas da decisão

Embora o Tema 1.260 tenha fixado tese relevante sobre a possibilidade de dupla responsabilização e sobre a competência jurisdicional para o processamento da ação de improbidade, a decisão não pode ser interpretada como autorização para a transposição automática de todo ilícito eleitoral de caixa dois para o regime da Lei nº 8.429/1992.

O Supremo não afirmou que toda prática de caixa dois configura, por si só, ato de improbidade administrativa, tampouco estabeleceu presunção de ilicitude administrativa a partir da mera irregularidade contábil eleitoral. Ademais, não fixou critérios objetivos para a tipificação na Lei de improbidade sobre quando a conduta deve ser enquadrada como enriquecimento ilícito (art. 9º), prejuízo ao erário (art. 10) ou atentado a princípios (art. 11), mantendo-se indispensável a análise caso a caso do núcleo fático-jurídico autônomo exigido pela improbidade.

Destaca-se que embora tenha afirmado a independência de instâncias e a inexistência de *bis in idem*, o STF não enfrentou de forma os riscos de sobreposição punitiva, especialmente em cenários em que a duplicidade de sanções produza resultado materialmente equivalente ou excessivo diante da mesma base fática.

Além disso, a tese do Tema 1.260 não examinou diretamente os efeitos estruturantes da Lei nº 14.230/2021 sobre a configuração da improbidade em casos de caixa dois, sobretudo no que diz respeito à exigência do dolo e à demonstração do elemento subjetivo. Assim, embora o julgamento tenha pacificado a competência da dupla responsabilização, permanece a necessidade de construção de critérios que impeçam o uso expansivo da improbidade como mecanismo residual de punição de ilícitos eleitorais, preservando a coerência do sistema sancionatório e os limites constitucionais do Direito Administrativo Sancionador.

5 Dupla responsabilização e *non bis in idem*

A teoria da unidade do poder punitivo constitui um dos principais fundamentos para a incidência da vedação ao *bis in idem* na relação entre as esferas penal e administrativa, ao rejeitar que a uma mesma pessoa seja sancionada em instâncias distintas pelos mesmos fatos e sob o mesmo fundamento jurídico. Em sua dimensão processual, o princípio visa assegurar estabilidade e previsibilidade, garantindo ao indivíduo a certeza de que o fato pelo qual já foi sancionado ou processado não será novamente revisitado pelo

poder estatal. Nessa perspectiva, impede-se tanto a duplicidade de persecuções simultâneas quanto a reabertura de processos sobre o mesmo núcleo fático, preservando-se a autoridade das decisões e evitando-se a multiplicação de procedimentos punitivos com idêntico objeto (Arêdes, 2018).

A Lei nº 14.230/2021 reforçou, de forma expressa, a incidência do princípio do *non bis in idem* no sistema da improbidade administrativa, incorporando mecanismos normativos destinados a evitar sobreposição sancionatória entre instâncias e entre regimes jurídicos distintos.

O art. 12, § 6º¹, estabelece que, havendo lesão ao patrimônio público, a reparação do dano deverá deduzir eventual ressarcimento já ocorrido nas instâncias criminal, civil e administrativa, quando tiver por objeto os mesmos fatos, positivando regra de compensação para impedir duplicidade reparatória.

Além disso, o § 7º² do mesmo dispositivo determina que as sanções aplicadas a pessoas jurídicas com base na Lei de Improbidade e na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) devem observar o princípio constitucional do *non bis in idem*, explicitando que a coexistência de regimes sancionatórios não autoriza, por si só, duplicação punitiva materialmente desproporcional.

Esses comandos normativos evidenciam que, embora se reconheça a independência relativa entre instâncias e sistemas de responsabilização, a cumulação deve ser submetida a limites constitucionais e a critérios de racionalidade sancionatória, especialmente quando se tratar de fatos idênticos e efeitos punitivos equivalentes.

Nesse contexto, a vedação ao *non bis in idem* não pode ser compreendida como obstáculo absoluto à coexistência de instâncias sancionatórias, mas como limite material à duplicidade punitiva quando houver coincidência substancial de fatos, fundamentos e finalidades. Nesse contexto, segundo Arêdes (2018, p. 237)

o reconhecimento do *ne bis in idem* nas relações entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador, bem como na imposição de diversas sanções administrativas pelo mesmo fato, é medida necessária à concretização de direitos fundamentais [...] O *ne bis in idem* é direito fundamental não expresso inserido no sistema pelo art. 5º, §2º, da CRFB/88. Sua relação com os princípios e direitos expressos na CRFB/88 e sua imprescindibilidade para a concretização desses direitos lhe garantem o status de norma constitucional. O devido processo legal, a segurança jurídica e a intangibilidade da coisa julgada são direitos e garantias

1 § 6º Se ocorrer lesão ao patrimônio público, a reparação do dano a que se refere esta Lei deverá deduzir o ressarcimento ocorrido nas instâncias criminal, civil e administrativa que tiver por objeto os mesmos fatos.

2 § 7º As sanções aplicadas a pessoas jurídicas com base nesta Lei e na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, deverão observar o princípio constitucional do *non bis in idem*

constitucionais, cuja eficácia e efetivação dependem do reconhecimento de status constitucional ao *ne bis in idem* e de sua aplicação na relação entre as instâncias penal e administrativa geral.

É precisamente nesse ponto que o Tema 1.260 do STF adquire relevância ao admitir a dupla responsabilização por caixa dois eleitoral (art. 350 do Código Eleitoral) e improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992), já que a Corte afirmou que a cumulação é possível em razão da distinção de bens jurídicos protegidos, quais sejam, lisura eleitoral e probidade administrativa. Entretanto, impôs limites expressos, especialmente ao determinar que o reconhecimento, na instância eleitoral, da inexistência do fato ou da negativa de autoria repercute necessariamente na esfera administrativa. Essa cláusula de vinculação mínima evidencia que, embora se trate de instâncias distintas, o sistema não tolera a manutenção de persecuções paralelas quando o núcleo fático essencial é juridicamente desconstituído em uma delas.

Além disso, a reforma da Lei de Improbidade Administrativa reforça a necessidade de um controle sobre a duplicidade sancionatória ao exigir, como condição de responsabilização, a demonstração de dolo qualificado, vedando expressamente a imputação baseada em ilegalidade desprovida de elemento subjetivo. Essa diretriz foi consolidada pelo STF no Tema 1.199, ao firmar que os atos previstos na Lei de improbidade demandam a presença do dolo, o que impede que a mera irregularidade contábil-eleitoral seja utilizada como justificativa automática para uma segunda punição, agora na esfera da improbidade administrativa, desprovida da comprovação de má-fé.

Assim, em matéria de caixa dois, a aplicação simultânea da Lei de improbidade deve pressupor elementos adicionais que revelem ilicitude própria, e não mera irregularidade eleitoral para justificar a incidência do regime sancionatório cível, especialmente após a exigência de dolo específico reforçados pela Lei nº 14.230/2021.

Dessa forma, a compatibilização entre o Tema 1.260 e o princípio do *non bis in idem* exige cautela, pois a dupla responsabilização é juridicamente possível, mas apenas quando cada instância sancionatória opera com base em fundamentos próprios, bens jurídicos efetivamente distintos e finalidades não equivalentes. Caso contrário, a cumulação tende a produzir *bis in idem*, caracterizado não pela mera repetição formal de processos, mas pela duplicação substancial de punições sobre o mesmo núcleo fático, com resultado sancionatório desproporcional.

Nesse cenário, a coerência do sistema sancionatório contemporâneo depende de que a independência de instâncias seja aplicada como técnica de responsabilização plural, e não como autorização para multiplicação punitiva

automática, sobretudo em matéria eleitoral, na qual a proximidade do pleito e a gravidade das sanções frequentemente estimulam expansões interpretativas (o que inclusive podem interferir no resultado do pleito e no direito de livre escolha do eleitor) que precisam ser contidas por critérios constitucionais de racionalidade e proporcionalidade.

6 Considerações finais

A análise desenvolvida ao longo do presente estudo demonstrou que o caixa dois eleitoral, embora frequentemente associado à fraude contábil na prestação de contas, possui densidade jurídico-constitucional própria, por comprometer a transparência do financiamento político, a igualdade de chances no processo eleitoral e a integridade do regime democrático. Nesse sentido, a repressão institucional ao caixa dois não se limita a uma exigência técnico-administrativa da Justiça Eleitoral, mas constitui elemento de proteção do próprio núcleo democrático.

A partir desse marco, verificou-se que o enquadramento do caixa dois no regime da improbidade administrativa representa um ponto sensível da contemporânea arquitetura sancionatória brasileira. De um lado, há plausibilidade dogmática na responsabilização por improbidade quando o ilícito eleitoral se converte em instrumento de produção de vantagens indevidas, em conexão com o exercício de função pública, com recursos públicos, com contrapartidas indevidas ou com desvio de finalidade administrativa. De outro, há risco evidente de banalização do sistema de improbidade quando se admite, de forma automática, que qualquer ilícito eleitoral possa ser transposto para a Lei nº 8.429/1992, convertendo-a em mecanismo residual de punição, descolado de seus pressupostos típicos e constitucionais.

Nesse contexto, o julgamento do Tema 1.260 do STF representa um marco jurisprudencial decisivo. Ao fixar a tese de que o caixa dois eleitoral pode ensejar simultaneamente responsabilização penal-eleitoral e civil por improbidade administrativa, e ao afirmar a competência da Justiça Comum para o processamento da ação de improbidade, o Supremo reforçou a lógica da independência relativa das instâncias e a distinção entre bens jurídicos tutelados. Todavia, o próprio desenho argumentativo do acórdão evidencia que essa independência não é absoluta: ao determinar que a negativa de autoria ou inexistência do fato reconhecida na instância eleitoral impede a continuidade da persecução por improbidade, o Tribunal reconheceu, ainda que implicitamente, que a duplicidade sancionatória deve se submeter a limites de racionalidade e coerência sistêmica.

Além disso, constatou-se que a reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, ao exigir dolo como elemento indispensável em todos os tipos de improbidade e ao reforçar a incidência do *non bis in idem*, conferiu maior rigor ao sistema sancionatório, de modo que a coexistência de instâncias não pode legitimar a duplicidade material de punições equivalentes, tampouco imputações fundadas em presunções ou irregularidades meramente formais. A improbidade administrativa somente pode incidir quando houver núcleo autônomo de desonestidade qualificada, com repercussão concreta sobre bens jurídicos próprios da Administração Pública e prova robusta do elemento subjetivo.

Dessa forma, conclui-se que o Tema 1.260, embora tenha pacificado a competência e a possibilidade abstrata de dupla responsabilização, não elenca critérios objetivos para impedir a sobreposição punitiva substancial em casos concretos. A coerência do sistema sancionatório contemporâneo exige, portanto, que a aplicação da improbidade em matéria eleitoral seja interpretada de modo restritivo e garantista, evitando-se que a retórica anticorrupção produza expansão indevida do poder punitivo estatal.

Por fim, recomenda-se como agenda de pesquisa futura o desenvolvimento de parâmetros operacionais para aferição de identidade de fato, fundamento e finalidade sancionatória em casos de cumulação; e o estudo empírico de decisões judiciais posteriores ao Tema 1.260 para verificar se a tese tem sido aplicada com contenção ou com expansão.

Referências

ARÊDES, Sirlene Nunes. *Ne bis in idem*: direito fundamental constitucional aplicável na relação entre as esferas penal e administrativa geral no direito brasileiro. **Direito, Estado e Sociedade**. Rio de Janeiro, n. 52, p. 204–240, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/direitoestadoesociedade/article/view/1073>. Acesso em: 17 fev. 2026.

CASTRO, Edson de Resende. **Curso de Direito Eleitoral**. Editora Del Rey BVU, 2022.

COSTA, Rafael de Oliveira; BARBOSA, Renato Kim. **Nova Lei de Improbidade administrativa: análise da Lei n. 8.429/92 à luz das alterações empreendidas pela Lei n. 14.230/21**. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2023. p. 58-61

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 39. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 21. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. 848 p.

GUERRA, Arthur Magno e Silva. **Corrupção inchada e voto**: prevenção, tratamento e combate das relações de desprezo pela democracia brasileira. 2026. Belo Horizonte: Arraes, 2024. (no prelo)

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Crimes eleitorais**. 2. ed. São Paulo, SP: Juspodivm, 2024. p. 206-208.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Crimes eleitorais**. São Paulo: Expressa, 2020. p.19

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tema 1.199. **Leading case: ARE n. 843.989**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Plenário Virtual. Data da Repercussão geral: 25/02/2022. Trânsito em Julgado: 16/02/2023. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verTema.asp?numero=1199>. Acesso em 15/02/26.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ARE 1.428.742/SP** (Tema 1.260: Crime eleitoral e improbidade administrativa). Relator: Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. 09/02/2026. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/detalharProcesso.asp?numeroTema=1260>. Acesso em: 11 fev. 2026

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Informativo Semanal nº 1204**. ARE 1.428.742/SP (Tema 1.260). Relator: Min. Alexandre de Moraes, julgamento virtual finalizado em 09 fev. 2026. Brasília: STF, 2026. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/informativoSTF/anexo/Informativo_PDF/Informativo_stf_1204.pdf. Acesso em: 24 fev. 2026.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. CC n. 0600737-81.2019.6.00.0000. Relator: Min. Og Fernandes. 02 jun. 2020. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, Disponível em: <https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/1173141>. Acesso em: 14 fev. 2026.

A INTERPRETAÇÃO ECONÔMICA DO DIREITO PRIVADO: CONTRATOS EMPRESARIAIS, LIVRE INICIATIVA E SEGURANÇA JURÍDICA

Henrique Avelino Lana¹

1 Introdução

A interpretação do Direito Privado, especialmente nos contratos empresariais, não pode limitar-se à dogmática jurídica tradicional, pois as decisões judiciais produzem efeitos econômicos que ultrapassam a relação entre as partes. A Análise Econômica do Direito permite compreender como normas e interpretações jurídicas influenciam incentivos, riscos e custos de transação no mercado. Nesse contexto, os contratos empresariais funcionam como instrumentos de alocação eficiente de riscos e coordenação econômica. A Constituição de 1988, ao estabelecer os princípios da ordem econômica no art. 170, reforça a importância da livre iniciativa e da segurança jurídica. A Lei nº 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica) consolidou a presunção de paridade entre as partes e a excepcionalidade da revisão contratual. Contudo, a prática jurisdicional ainda revela tensões entre o intervencionismo tradicional e a racionalidade econômica. A ampliação da intervenção judicial pode gerar risco moral, aumentar custos de transação e reduzir a previsibilidade contratual. O trabalho investiga em que medida esse cenário compromete a eficiência econômica e a segurança jurídica. Parte-se da hipótese de que o dirigismo contratual excessivo eleva o risco nas relações empresariais e desestimula investimentos. Sustenta-se, por fim, que a interpretação econômica dos contratos empresariais contribui para a estabilidade institucional e para o desenvolvimento econômico.

1 Advogado. Especialista, Mestre e Doutor. Pós Doutorado em Direito Empresarial. Professor na PUC / MG e Centro Universitário FAMINAS BH. Sócio do Escritório MPAL - Moreira do Patrocínio & Avelino Lana advogados.

2 Livre iniciativa e intervenção subsidiária do estado: fundamentos normativos da autonomia privada

A Lei n.º 13.874, de 20 de setembro de 2019, é a conversão da Medida Provisória n.º 881, de 2019. Conhecida mais popularmente como Lei de Liberdade Econômica (LLE), esse marco trouxe à legislação brasileira importantes regimes jurídicos para o tratamento da atividade econômica pelo Estado. Os princípios da liberdade econômica são aqueles que constam no artigo 2º da LLE, a saber: I) liberdade como garantia do exercício de atividades econômicas; II) boa-fé do particular perante o poder público, ou seja, presume-se que tudo que é declarado pelo cidadão ao Estado seja verdade, podendo ser confirmado mediante fiscalização posterior; III) intervenção subsidiária do Estado sobre a atividade econômica, isto é, a regra geral sobre o intervencionismo estatal passa a ser a de exceção; IV) reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado. A análise do direito sob uma perspectiva econômica está diretamente relacionada aos princípios que orientam a ordem econômica no Brasil, conforme estabelecido pela Constituição Federal.

A relação entre contratos empresariais e liberdade econômica no Brasil é um tema de grande relevância, especialmente considerando o impacto das regulamentações e políticas econômicas no ambiente de negócios. A liberdade econômica no Brasil permite que as empresas negociem contratos de acordo com suas necessidades específicas. A autonomia privada, um princípio fundamental do direito contratual, permite que as partes estabeleçam livremente as cláusulas contratuais, desde que não violem a lei ou a ordem pública. Isso favorece a adaptação dos contratos às realidades econômicas e empresariais de cada setor. A Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019) visa desburocratizar e simplificar a criação e execução de contratos empresariais. Essa legislação trouxe mudanças significativas, como a presunção de boa-fé nos negócios e a redução de exigências formais, facilitando a operação das empresas e incentivando a celebração de contratos mais flexíveis e menos onerosos.

A liberdade econômica está intimamente ligada à segurança jurídica nos contratos empresariais. Um ambiente econômico estável e previsível incentiva investimentos e a formação de novos contratos, pois as empresas têm maior confiança de que seus acordos serão respeitados e executados conforme o previsto. A liberdade econômica promove o empreendedorismo ao permitir que novos negócios se estabeleçam com maior facilidade. Contratos empresariais flexíveis e adaptáveis são essenciais para startups e pequenas empresas, que muitas vezes precisam ajustar rapidamente suas operações

e parcerias contratuais para responder às mudanças do mercado. Em um ambiente de liberdade econômica, os contratos empresariais podem ser utilizados como ferramentas para incentivar a inovação e a competitividade. Empresas têm a liberdade de criar acordos de parceria, joint ventures e outras formas de colaboração que podem acelerar o desenvolvimento de novos produtos e serviços. A liberdade econômica também influencia os mecanismos de resolução de conflitos contratuais. A promoção de métodos alternativos de resolução de disputas, como a mediação e a arbitragem, é facilitada em um ambiente onde as partes têm maior liberdade para escolher como resolver seus litígios.

Esses pontos mostram como a liberdade econômica e os contratos empresariais estão interligados, influenciando diretamente o ambiente de negócios no Brasil. A promoção de uma maior liberdade econômica pode resultar em um mercado mais dinâmico e eficiente, beneficiando tanto as empresas quanto os consumidores. Nas relações contratuais entre empresários, pode-se dizer que: em regra, não se aplica o CDC, porque nenhuma das partes assume a condição de destinatário final, já que os produtos ou serviços que são utilizados, direta ou indiretamente, na atividade econômica que exercem (REsp 541.867/BA); aplica-se o CDC quando uma das partes, ainda que seja um empresário individual ou sociedade empresária, assuma a condição de destinatário final econômico do produto ou serviço (REsp 1.025.472/SP e Enunciado 20 da I Jornada de Direito Comercial do CJF); e aplica-se excepcionalmente o CDC, ainda que nenhuma das partes seja destinatária final do bem, mas ostente vulnerabilidade técnica, econômica ou jurídica em relação à outra. (AgRg no AREsp 626.223/RN). De fato, trata-se de necessária verificação a cada caso concreto.

Mas, porém, tais entendimentos do STJ aumentam os custos de transação e trazem insegurança jurídica, o que, em última análise, acaba prejudicando justamente os consumidores, porque tais custos acabam sendo internalizados e refletem no geral um aumento dos preços. Trata-se, pode-se dizer, de uma externalidade a ser internalizada. Sabe-se que os contratos mercantis estavam disciplinados no Código Comercial de 1850 em sua parte primeira, qual foi totalmente revogada pelo atual Código Civil. Atualmente tanto os contratos civis quanto os contratos empresariais regem-se pelas mesmas regras gerais, dispostas basicamente no Título V, do Livro I, da Parte Especial, que vai do art. 421 ao 480 do CC/02.

Ademais, a maior intervenção estatal nos contratos provocada pelo Código Civil foi decorrente da publicização/constitucionalização do direito privado, que no campo obrigacional se manifestou na consagração

do dirigismo contratual, o qual, apontam seus defensores, se deu em razão do reconhecimento de que a liberdade de contratar e a liberdade contratual, num regime de desigualdades econômicas latentes, produzem um forte desequilíbrio em muitas relações negociais. Mas ocorre que os muitos empresarialistas sempre sustentaram que no direito empresarial não se pode pressupor uma assimetria contratual, porque na relação entre empresários não há, em princípio, uma parte presumidamente vulnerável ou hipossuficiente, de modo que o dirigismo contratual deveria ser evitado ou, pelo menos, aplicado com mais cautela.

Ao sentir deste autor, em síntese, quanto à aplicação do Código Civil aos contratos empresariais: nos contratos empresariais o dirigismo contratual deve ser aplicado apenas quando se constatar, no caso concreto, a existência excepcional de uma assimetria contratual (REsp 936.741/GO); as regras contratuais protetivas do CC devem ser aplicadas aos contratos empresariais com cautela, sempre levando-se em conta a especificidade desses contratos; e princípios contratuais protetivos, como a função social dos contratos e a boa-fé objetiva, devem ser interpretados de forma diferente quando aplicados aos contratos empresariais (REsp 1.409.849/PR). Vale dizer que o Enunciado 29 das Jornadas de Direito Comercial do CJP: “aplicam-se aos negócios jurídicos entre empresários a função social do contrato e a boa-fé objetiva (arts. 421 e 422 do Código Civil), em conformidade com as especificidades dos contratos empresariais”. No mesmo sentido, mostra-se salutar se fazer, via interpretação, uma imprescindível distinção entre os contratos civis e empresariais, tendo em vista a nítida diferença que há entre eles. Isso pois os contratos empresariais se caracterizam pela simetria natural entre os contratantes, não sendo justificável aplicar a eles certas regras originais do Código Civil que limitavam ou relativizavam a liberdade para a celebração de contratos.

Inclusive, diante dos princípios da livre-iniciativa, da livre concorrência e da propriedade privada (art. 1º, IV e art. 170, II e IV CF), os empresários devem ter total liberdade para realizar negócios, desde que lícitos, bem como assumir os riscos de contratações malfeitas.

Ora, como se sabe “A regra de ouro do livre mercado é a seguinte: o empresário que acerta, ganha; o empresário que erra, perde”.

Assim, portanto, a intervenção estatal prévia (dirigismo contratual) ou posterior (revisão judicial) nos contratos empresariais deturpa a lógica natural do livre mercado, cria risco moral e traz insegurança jurídica para as relações interempresariais.

Em relação aos desafios e perspectivas, essas são instigantes. Afinal, a Lei 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica) promoveu importantes

alterações em algumas regras gerais do Código Civil sobre contratos, com o objetivo de diminuir o controle estatal sobre as relações privadas. Prevê que o disposto naquela Lei será observado na aplicação e na interpretação do direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação e na ordenação pública, inclusive sobre exercício das profissões, comércio, juntas comerciais, registros públicos, trânsito, transporte e proteção ao meio ambiente. Ademais, prevê que interpretam-se em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade todas as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas privadas.

Dispõe serem princípios: liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas; a boa-fé do particular perante o poder público; a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas; o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado. Conforme a lei da Liberdade Econômica, é dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente: criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes; redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado; exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado; redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco; aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios; criar demanda artificial ou compulsória de produto, serviço ou atividade profissional, inclusive de uso de cartórios, registros ou cadastros; introduzir limites à livre formação de sociedades empresariais ou de atividades econômicas; e restringir o uso e o exercício da publicidade e propaganda sobre um setor econômico, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei federal. Destaque-se que o art. 421 do CC ganhou um parágrafo único com a seguinte redação: “nas relações contratuais privadas, prevalecerão o princípio da intervenção mínima e a excepcionalidade da revisão contratual”.

No mesmo sentido, houve ainda o acréscimo do art. 421-A ao texto do CC, que assim dispõe: “os contratos civis e empresariais presumem-se paritários e simétricos até a presença de elementos concretos que justifiquem o afastamento dessa presunção, ressalvados os regimes jurídicos previstos em leis especiais, garantido também que: I – as partes negociantes poderão estabelecer

parâmetros objetivos para a interpretação das cláusulas negociais e de seus pressupostos de revisão ou de resolução; II – a alocação de riscos definida pelas partes deve ser respeitada e observada; e III – a revisão contratual somente ocorrerá de maneira excepcional e limitada”. Assim, vale dizer, que a nova redação do Código Civil não diminuiu o dirigismo contratual apenas nos contratos empresariais, mas até mesmo nos contratos civis. Com efeito, o parágrafo único do art. 421 fala em “relações contratuais privadas”, e o art. 421-A é ainda mais claro, referindo-se indistintamente a “contratos civis e empresariais”.

Em verdade, o princípio fundamental da teoria geral do direito contratual é o da autonomia da vontade das partes contratantes, que está positivado no art. 421 do Código Civil: “a liberdade contratual será exercida nos limites da função social do contrato”. Relembre-se que o ordenamento jurídico tem procurado cada vez mais assegurar o equilíbrio contratual entre as partes contratantes, razão pela qual a própria legislação estipula limites à autonomia da vontade, o que se convencionou chamar de dirigismo contratual. Pode-se dizer que o dirigismo contratual diminuiu e restringiu a autonomia da vontade, em virtude da elaboração de uma série de normas legislativas fixando princípios mínimos que os contratos não podem afastar (salário-mínimo, tabelamento de gênero, fixação de percentagem de juros). Também poder-se dizer que expandiu-se a área das normas de ordem pública destinadas a proteger os elementos economicamente fracos, favorecendo o empregado, pela criação do direito do trabalho, o inquilino, com a legislação de emergência sobre locações, e o consumidor, por uma legislação específica em seu favor. De forma construtiva, ao sentir deste autor, o adequado é que se tenha uma perspectiva e o desafio de pensamento jurídico, no âmbito do direito empresarial, que priorize a autonomia da vontade das partes. Isso pois, afinal, caso contrário, contribui-se para a insegurança jurídica, que se manifesta especificamente nas atividades econômicas e transforma-se em obstáculo ao desenvolvimento.

A perspectiva e o desafio é que o Brasil deixe aparecer sempre nas últimas posições nos rankings que classificam os países segundo índices de cumprimentos dos contratos. Veja que o Enunciado 26 da I Jornada de Direito Comercial do CJE, prevê que “O contrato empresarial cumpre sua função social quando não acarreta prejuízo a direitos ou interesses, difusos ou coletivos, de titularidade de sujeitos não participantes da relação comercial”.

Pelo “princípio da atipicidade dos contratos empresariais”, pode-se também analisar o princípio da autonomia da vontade sob outra perspectiva, relativa à possibilidade conferida às partes para a criação de contratos atípicos,

isto é, não compreendidos nas modalidades típicas expressamente reguladas pelo ordenamento jurídico (art. 425 CC/02). Ora, ao que parece, quando se cria um contrato típico, com detalhada regulamentação legal, essa liberdade contratual dos empresários diminui, já que eles ficam impossibilitados de estipular cláusulas que supostamente contrariem a chamada “essência” do contrato ou as regras legais cogentes que o disciplinam. Isso ocorre, por exemplo, com muitos contratos de colaboração empresarial (representação comercial e franquia, por exemplo) e com o contrato de factoring, no caso da cláusula de regresso. A Lei 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica) alterou o Código Civil, acrescentando dois importantes dispositivos legais ao seu texto: o parágrafo único do art. 421 e o art. 421-A.

Assim, a partir da sua leitura, é possível verificar que: estão “ressalvados os regimes jurídicos previstos em leis especiais (ex.: CDC)” e a presunção de paridade e simetria dos contratos civis e empresariais não é absoluta, mas só pode ser afastada quando houver “elementos concretos” nesse sentido. Ao modesto sentir deste autor, a redação não foi das melhores, pois a jurisprudência pode esvaziar o conteúdo dessa regra. É necessário, por exemplo, que juízos e tribunais entendam que a desigualdade econômica entre as partes é um “elemento concreto” que justifica o afastamento da presunção de paridade e simetria de um contrato empresarial. Espera-se, no entanto, que isso não aconteça. De acordo com o princípio do consensualismo ou do consentimento, basta para a constituição do vínculo contratual o acordo de vontade entre as partes, sendo, pois, desnecessária qualquer outra condição para que se aperfeiçoe o contrato.

Aliás, segundo o princípio da relatividade dos contratos, entende-se que a relação contratual produz efeitos somente entre as partes contratantes. Já em relação aos contratos empresariais, a importante perspectiva se dá quanto a aplicação da chamada “teoria da aparência”, pois em determinados casos específicos em que um contratante de boa-fé engana--se diante de uma situação aparente, tomando-a como verdadeira, podem ser criadas obrigações em relação a terceiros que não atuaram diretamente na constituição do vínculo contratual. Relembre-se, como por exemplo, excesso de mandato ou de continuação de mandato encerrado e representação comercial. Inclusive, da mesma forma que o “princípio da relatividade” é excepcionado pela “teoria da aparência”, o “princípio da força obrigatória” também é excepcionado pela aplicação da chamada “teoria da imprevisão”, segundo a qual os direitos e deveres assumidos em determinado contrato podem ser revisados se houver uma alteração significativa e imprevisível nas condições econômicas que originaram a constituição do vínculo contratual (art. 478, 479 e 480 CC/02).

Assim, acredita-se que no âmbito dos contratos empresariais, é temerário admitir a rescisão ou a revisão de contratos com base na onerosidade excessiva, ainda que esta seja decorrente de situações extraordinárias e imprevisíveis. Ou seja, trata-se de uma regra que não pode ser aplicada indistintamente a contratos civis, contratos de consumo e contratos empresariais. Afinal, nas duas primeiras espécies de contrato, pode-se até aceitar a aplicação da teoria da imprevisão, mas nos contratos empresariais ela deve ser evitada. O STJ, a nosso ver, corretamente, já negou a aplicação da teoria da imprevisão, em contratos empresariais, em casos de variação cambial, bem como em outras situações normais às atividades dos empresários, as quais não podem, portanto, serem consideradas fatos extraordinários e imprevisíveis. (REsp 849.228/GO). A nosso ver, isso está em consonância com os enunciados 23 e 25 sobre o tema aprovados na I Jornada de Direito Comercial do CJF.

Nota-se que em um contrato empresarial, as partes podem estipular previamente que determinados fatos não podem ser alegados no futuro como causa para a revisão de um contrato. Relembre-se que princípio fundamental é o princípio da boa-fé dos contratos, pois os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé, inclusive empresariais. O Enunciado 27 da I Jornada de Direito Comercial do CJF: “Não se presume violação à boa-fé objetiva se o empresário, durante as negociações do contrato empresarial, preservar segredo de empresa ou administrar a prestação de informações reservadas, confidenciais ou estratégicas, com o objetivo de não colocar em risco a competitividade de sua atividade”. Já em relação ao princípio da “exceção do contrato não cumprido”, uma parte contratante não pode exigir o cumprimento da obrigação da outra parte se não cumpriu também a sua obrigação respectiva, aplica-se aos contratos empresariais. E, ademais, a teoria do “adimplemento substancial” tem ganhado força na doutrina e na jurisprudência brasileiras nos últimos anos. Em síntese, quando o inadimplemento de um contratante for mínimo, e o contrato, conseqüentemente, tiver sido substancialmente cumprido, a outra parte pode ser privada do direito de extinguir o acordo, resolvendo-se a questão em perdas e danos.

A perspectiva e desafio sobre o tema é grande. Por uma adequada pesquisa, é possível encontrar julgados antigos do STJ sobre o tema, nos quais a Corte Superior entendeu, por exemplo, que o não pagamento de apenas uma parcela (a última) do contrato de alienação fiduciária em garantia não autorizava a instituição financeira a rescindir a avença e requerer a busca e apreensão do bem (REsp 272.739/MG). Não é adequado banalizar a sua aplicação, como infelizmente tem acontecido em nossos tribunais, os quais muitas vezes usam critérios meramente matemáticos para aferir eventual

adimplemento substancial do contrato, desconsiderando outras questões como a própria natureza do acordo (REsp 1.200.105-AM). Há julgados mais recentes do STJ que indicam que se começou a ter mais cautela na aplicação da teoria do adimplemento substancial (REsp 1.255.179/RJ). Como “o uso do instituto da “substancial performance” não pode ser estimulado a ponto de inverter a ordem lógico-jurídica que assenta o integral e regular cumprimento do contrato como meio esperado de extinção das obrigações. Ressalvada a hipótese de evidente relevância do descumprimento contratual, o julgamento sobre a aplicação da chamada “Teoria do Adimplemento Substancial” não se prende ao exclusivo exame do critério quantitativo, devendo ser considerados outros elementos que envolvem a contratação, em exame qualitativo que, ademais, não pode descurar dos interesses do credor, sob pena de afetar o equilíbrio contratual e inviabilizar a manutenção do negócio.” (REsp 1.581.505/SC). A Lei 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica) ¹ trouxe ao nosso ordenamento jurídico importantes e inovadoras regras de interpretação dos negócios jurídicos, com a inserção de dois parágrafos no art. 113 do Código Civil. Normalmente quando se fala em interpretação no Direito, pensa-se na interpretação das normas legais, mas não na interpretação das normas negociais. E a Lei da Liberdade Econômica, ao que parece, muda esse paradigma.

3 Contratos empresariais e governança econômica no direito privado brasileiro

A ampliação da liberdade econômica repercute diretamente no fortalecimento do mercado de capitais, estimulando a emissão de títulos, ações e outros instrumentos financeiros essenciais ao financiamento das atividades empresariais. Nesse cenário, contratos empresariais robustos, tecnicamente estruturados e dotados de previsibilidade tornam-se indispensáveis para reforçar a confiança dos investidores e impulsionar o desenvolvimento do mercado financeiro brasileiro. Além disso, a desregulamentação, quando prudencialmente adotada, constitui um dos pilares da liberdade econômica, pois a redução de entraves normativos permite que empresas nacionais

1 Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências.

ampliem sua competitividade internacional, tornem seus processos mais ágeis e consigam operar com menores custos regulatórios. Assim, a simplificação contratual, aliada à diminuição de burocracias, facilita a circulação de bens e serviços, estimula exportações e atrai investimentos estrangeiros diretos. Por sua vez, um ambiente macroeconômico estável atua como fundamento para a celebração segura de contratos empresariais.

A liberdade econômica contribui para essa estabilidade ao incentivar políticas de estímulo à concorrência, ao aumento da produtividade e ao crescimento sustentável. Em um contexto regulatório previsível, contratos empresariais ganham confiabilidade, coerência interna e longevidade, permitindo que empresas planejem estratégias mais sólidas.

Ademais, a liberdade econômica possui potencial para funcionar como vetor de desenvolvimento regional: contratos empresariais celebrados nos setores de infraestrutura, energia, tecnologia e logística podem ser elaborados com o objetivo de estimular investimentos em regiões menos desenvolvidas, contribuindo para a desconcentração produtiva e a redução de desigualdades socioeconômicas.

Observa-se, ainda, que a modernização contratual tem incorporado cláusulas de sustentabilidade, governança e responsabilidade social, refletindo a crescente preocupação das empresas com impactos ambientais e comunitários. A liberdade econômica, nesse ponto, amplia o espaço para a inovação contratual, permitindo que modelos jurídicos conciliem viabilidade econômica, eficiência produtiva e compromissos socioambientais.

De igual modo, a digitalização das relações empresariais representa um dos efeitos mais expressivos da liberdade econômica contemporânea. A adoção de contratos eletrônicos reduz custos de transação, oferece maior segurança documental, acelera negociações e promove eficiência operacional. O Direito brasileiro vem acompanhando esse movimento, reconhecendo a validade de assinaturas eletrônicas, certificações digitais e instrumentos eletrônicos de contratação. Paralelamente, a liberdade econômica incentiva a qualificação técnica dos agentes empresariais através de programas de formação voltados à elaboração, gestão e interpretação de contratos complexos, fortalecendo a competitividade das empresas em um ambiente de negócios marcado por constante inovação.

No campo trabalhista, as reformas recentes, alinhadas aos princípios da liberdade econômica, transformaram amplamente a arquitetura dos contratos empresariais. A flexibilização das relações de trabalho, a ampliação da terceirização e o avanço dos contratos temporários exemplificam como a liberdade econômica molda novas dinâmicas contratuais.

Da mesma forma, as Parcerias Público-Privadas (PPPs) constituem manifesta aplicação desse princípio, pois contratos empresariais celebrados entre Estado e iniciativa privada viabilizam grandes projetos de infraestrutura, combinando eficiência empresarial com finalidades públicas. Ademais, políticas de incentivo fiscal e regulatório, tais como subsídios, isenções e financiamentos especiais, frequentemente materializam-se por meio de contratos empresariais que beneficiam simultaneamente setores privados e o poder público, ampliando oportunidades de investimento.

Diante dessas múltiplas interações, evidencia-se que a relação entre contratos empresariais e liberdade econômica no Brasil é complexa, dinâmica e profundamente interdependente. O incremento da liberdade econômica, quando equilibrado com princípios constitucionais e com a tutela da concorrência, tem o potencial de gerar um ciclo virtuoso de crescimento, inovação e desenvolvimento sustentável, impactando positivamente toda a estrutura produtiva e social do país.

4 Conclusão

A análise demonstra que a interpretação dos contratos empresariais deve considerar seus efeitos econômicos sobre o mercado. Esses contratos atuam como instrumentos de alocação de riscos, coordenação produtiva e estabilidade das expectativas econômicas. A Constituição de 1988 e a Lei da Liberdade Econômica reforçam a importância da livre iniciativa, da segurança jurídica e da intervenção mínima do Estado. Entretanto, a ampliação excessiva da intervenção judicial pode gerar instabilidade interpretativa e aumentar os custos de transação. Esse cenário eleva o risco nas relações empresariais e desestimula investimentos. Embora institutos como a função social do contrato e a boa-fé objetiva permaneçam relevantes, sua aplicação deve ocorrer com cautela nas relações empresariais. A autonomia privada revela-se instrumento relevante de racionalidade e eficiência econômica. A interpretação econômica do Direito contribui para decisões judiciais mais consistentes. Ao preservar a alocação de riscos pactuada, fortalece-se a confiança no sistema jurídico. Conclui-se que segurança jurídica, livre iniciativa e eficiência econômica são fundamentais para a estabilidade do ambiente empresarial e o desenvolvimento econômico.

Referências

GONÇALVES NETO, Alfredo de Assis. Lições de Direito Societário. 2ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

LANA, Henrique Avelino Rodrigues de Paula. Dissolução Parcial nas Sociedades Limitadas: Considerações Acerca do Momento para Apuração dos Haveres do Sócio Retirante. Revista Magister de Direito Empresarial, Concorrencial e do Consumidor. Porto Alegre: Editora Magister, 2009.

LANA, Henrique Avelino. As sociedades no direito empresarial [recurso eletrônico] / Henrique Avelino Lana. Belo Horizonte: PUC Minas, 2022. E-book (122 p.)

LANA, Henrique Avelino Rodrigues de Paula. Dissolução parcial nas sociedades limitadas: considerações acerca do momento para apuração dos haveres do sócio retirante. Revista Magister de Direito Empresarial Concorrencial e do Consumidor, Porto Alegre, v.5, n.26, , p.10-16, abr. 2009.

LANA, Henrique Avelino Rodrigues de Paula; PIMENTA, Eduardo Goulart. Notável relação entre análise econômica do direito e os direitos de propriedade. Belo Horizonte: PUC Minas, 2010. Disponível em: http://www.fmd.pucminas.br/Virtuajus/2_2010/discentes/NOTAVEL%20RELACAO%20ENTRE%20ANALISE%20ECONOMICA%20DO%20DIREITO%20E%20OS%20DIREITOS%20DE%20PROPRIEDADE.pdf Acesso em: 14 jul. 2016.

PATROCÍNIO, Daniel Moreira de. Análise econômica da recuperação judicial de empresas: princípios, jogos, falhas e custos. 2012. 296f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

PATROCÍNIO, Daniel Moreira do. Sociedades limitadas: comentários. São Paulo: Juarez de Oliveira. 2008.

PATROCÍNIO, Daniel Moreira. Direito empresarial. Belo Horizonte: Juarez de Oliveira, 2009.

PIMENTA, Eduardo Goulart. Análise econômica do direito e a regulamentação das sociedades empresárias brasileiras: entre a autonomia da vontade e a estrita legalidade. Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro. Belo Horizonte, v. 142, p. 66-79, 2007a.

PIMENTA. Eduardo Goulart. Direito societário. São Paulo: Editora Campus Jurídico. 2010. p. 23.

PIMENTA, Eduardo Goulart. Direito, economia e relações patrimoniais privadas. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 43, n. 170, p. 159-174, 2006a.

PIMENTA, Eduardo Goulart. Direito societário e contratos relacionais: a eficiência econômica e o papel do Código Civil no preenchimento das lacunas contratuais das Sociedades Limitadas. 2007b. Disponível em: <http://repositories.cdlib.org/bple/alcde/043007-1>. Acesso em: 16 jan.2012.

PIMENTA, Eduardo Goulart. Eficiência econômica e autonomia privada como fundamento da recuperação de empresas no direito brasileiro. In: FIUZA, César; SÁ, Maria de Fátima NAVES, Bruno Torquato de Oliveira. (Coord.). Direito civil: atualidades II: da autonomia privada nas situações jurídicas patrimoniais e existenciais. Belo Horizonte: Del Rey, 2007c, p. 291-313. v.2

TIMM, Luciano Benetti. Direito & economia. 2. ed.. Porto Alegre: Livraria do Advogado 2008.

ZANETTI, Robson. A prevenção de dificuldades e recuperação de empresas. Curitiba:Editora Juruá: 2000.

ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel. Análise econômica do direito e das organizações. In: ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel (Org.). Direito e economia: análise econômica do direito e das organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

DESASTRES AMBIENTAIS E VULNERABILIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS IMPACTOS NO BRASIL E DAS ENCHENTES NO RIO GRANDE DO SUL

José Alberto Antunes de Miranda¹

Cristiane Feldmann Dutra²

Cláudio Sullivan da Silva Ferreira³

1 Introdução

As mudanças climáticas configuram um dos maiores desafios globais contemporâneos, produzindo efeitos que ultrapassam as fronteiras ambientais e alcançam dimensões sociais, econômicas, políticas e humanitárias. O aquecimento global, intensificado pela ação humana e pela emissão crescente de gases de efeito estufa, tem acelerado a frequência e a severidade de eventos climáticos extremos, como secas, enchentes, tempestades e incêndios florestais.

-
- 1 Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS. Mestrado em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Atualmente é Assessor de Assuntos Interinstitucionais e Internacionais e Coordenador do Programa de Pós-graduação em Direito além de integrar o corpo docente da Graduação em Direito e da Graduação em Relações Internacionais da Universidade La Salle. Também é professor visitante ilustre da Universidade Católica de Trujillo no Peru. Tem experiência na área de Relações Internacionais e Direito Internacional, com ênfase nas áreas de Sociedade Internacional, Cooperação Internacional, Governança Global, Integração Regional, Política Externa além de Educação Internacional. Coordena também o projeto de Extensão Cátedra Sergio Vieira de Mello da Universidade La Salle. José Alberto Antunes de Miranda E-mail: antunes@unilasalle.edu.br
 - 2 Doutoranda em Direito (bolsista CAPES-PROSUC), linha de pesquisa Efetividade do Direito na Sociedade, (Universidade LA SALLE). Pós-Doutora em Direito (UNIRITTER). Doutora em Educação, linha de pesquisa educação, Gestão e Políticas Públicas (Universidade LA SALLE). Mestre em Direito, com ênfase em Direitos Humanos, (Uniritter). Docente universitária do curso de graduação em Direito do Centro Universitário CESUCA. Organizadora de coletâneas de livros com artigos jurídicos. E-mail: cristiane.dutra0828@unilasalle.edu.br.
 - 3 Mestrando em Direito pela Universidade La Salle (bolsista CAPES-PROSUC). Graduado em Direito pelo Centro Universitário CESUCA. Integrante do grupo de pesquisa em Direito “O Paradoxo entre Governança Global e Local: Impactos dos desastres ambientais no Rio Grande do Sul sob a perspectiva dos direitos humanos, educação e imigração do CESUCA”. Advogado. Email: claudiosulivan@gmail.com

Esses fenômenos, embora globais, manifestam-se de forma desigual, atingindo de modo mais intenso populações vulneráveis e regiões com menor capacidade de resposta e adaptação. No Brasil, país marcado por profundas desigualdades socioespaciais, os desastres climáticos têm se intensificado ao longo das últimas décadas, evidenciando fragilidades estruturais e acentuando riscos que afetam milhões de pessoas.

O presente artigo busca evidenciar essa realidade ao apresentar dados nacionais sobre desastres ambientais, ressaltando seu impacto sobre comunidades vulneráveis e destacando a centralidade de conceitos como risco, vulnerabilidade e comunicação preventiva. Além disso, aprofunda a análise ao abordar o caso emblemático das enchentes ocorridas no Rio Grande do Sul em 2024, consideradas as mais graves da história do estado.

Os eventos extremos revelam não apenas os efeitos das mudanças climáticas, mas também a insuficiência de infraestrutura, a falta de manutenção adequada de diques e sistemas de contenção, e a ausência de políticas públicas eficazes de prevenção e mitigação. Assim, compreender as causas e consequências desses fenômenos torna-se essencial para a formulação de estratégias que protejam vidas, reduzam desigualdades e fortaleçam a resiliência socioambiental.

2 Mudanças climáticas: principais causas e efeitos

O aquecimento global tem sido causado, de forma inequívoca, pelas atividades humanas, especialmente devido às emissões de gases de efeito estufa. Entre 2011 e 2020, a temperatura média global da superfície atingiu um aumento de 1,1°C em relação aos níveis registrados entre 1850 e 1900 (IPCC¹, 2023, p. 4).

Entre janeiro e agosto de 2025, a temperatura média global próxima à superfície ficou 1,42 °C acima dos níveis pré-industriais, apresentando leve queda em relação ao recorde de 2024 de 1,54°C. A projeção indica que 2025 será o segundo ou terceiro ano mais quente já registrado, mantendo a tendência dos últimos onze anos como os mais quentes da série histórica. Esses dados reforçam o avanço contínuo do aquecimento global (WMO, 2025, p. 5).

Segundo Carneiro (2022, p. 52) “o crescimento econômico global das últimas décadas tem sido marcadamente carbono-intensivo e tem provocado aumentos da temperatura média global”. Para Ferrajoli (2023, p. 9)

1 IPCC - Intergovernmental Panel on Climate Change (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas).

pela primeira vez na história, o gênero humano encontra-se sob risco de extinção: não uma extinção natural, como foi aquela dos dinossauros, mas um insensato suicídio de massa devido à atividade irresponsável dos próprios seres humanos (Ferrajoli, 2023, p. 9).

Sendo assim, Guerra (2021, p. 538) destaca que, atualmente, as mudanças climáticas representam uma das principais inquietações globais, devido aos seus efeitos abrangentes que afetam o planeta como um todo e geram múltiplas consequências em diferentes setores da sociedade.

Nestes termos, conforme as tabelas abaixo, a Nações Unidas (2023) definiu como principais causas das mudanças climáticas:

Tabela 1 - Causas das Mudanças Climáticas

Causas	Descrição
Geração de Energia	Queima de combustíveis fósseis para eletricidade e calor, responsável por grandes emissões de gases de efeito estufa (GEE).
Fabricação de Produtos	Emissões geradas por indústrias e manufaturas ao usar combustíveis fósseis e químicos derivados, como no plástico.
Desmatamento Florestal	Liberação de carbono pela destruição de florestas, reduzindo a capacidade de absorção de CO ₂ .
Uso de Transporte	Dependência de combustíveis fósseis em veículos, aviões e navios, emitindo grandes volumes de dióxido de carbono.
Produção de Alimentos	Emissões provenientes do desmatamento, gado, fertilizantes e transporte de alimentos.
Energia nos Edifícios	Uso de carvão, petróleo e gás para aquecimento e resfriamento em prédios residenciais e comerciais.
Excesso de Consumo	Estilos de vida, como o consumo de bens e energia, especialmente em populações mais ricas, geram altos níveis de emissões.

Fonte: <https://www.un.org/pt/climatechange/science/causes-effects-climate-change>. 2024.

De mesmo modo, a Nações Unidas (2023) também apurou os principais efeitos das mudanças climáticas conforme tabela abaixo:

Tabela 2 - Causas das Mudanças Climáticas

Efeitos	Descrição
Temperaturas Mais Altas	Elevação da temperatura global, com ondas de calor mais frequentes, doenças relacionadas ao calor e maior incidência de incêndios.
Tempestades Mais Severas	Aumento na intensidade e frequência de tempestades tropicais, resultando em chuvas extremas, inundações e perdas econômicas.
Aumento da Seca	Redução da disponibilidade de água, impactando a agricultura e os ecossistemas.
Oceanos Mais Quentes e Maiores	Aquecimento e expansão dos oceanos, derretimento de geleiras e acidificação, ameaçando comunidades costeiras e marinhas.
Perda de Espécies	Extinção acelerada de espécies devido às mudanças climáticas, com ameaças diretas aos habitats naturais.
Escassez de Alimentos	Diminuição da pesca, agricultura e criação de gado, agravando a fome e a desnutrição.
Riscos à Saúde	Poluição do ar, doenças, fome e desastres climáticos impactando negativamente a saúde global.
Pobreza e Deslocamento	Eventos climáticos extremos forçando o deslocamento de milhões de pessoas, aumentando a pobreza e a vulnerabilidade social.

Fonte: <https://www.un.org/pt/climatechange/science/causes-effects-climate-change>. 2024.

As alterações climáticas representam uma ameaça significativa à sobrevivência da vida em diversas regiões, podendo gerar efeitos irreversíveis no equilíbrio ambiental em curto, médio e longo prazo. Esse cenário evidencia a urgência do debate global sobre a preservação ambiental, destacando a gravidade do desafio que as mudanças climáticas e sua intensificação progressiva impõem à sociedade contemporânea (Carneiro, 2022, p. 49).

Neste sentido, destaca-se a importância da comunicação de risco, tendo em vista que esta deve ser planejada como um mecanismo essencial para a prevenção e a segurança da população em situações de ameaça. Mais do que a simples emissão de alertas, trata-se de um processo contínuo de diálogo, iniciado antes da ocorrência do evento, com foco na educação e na conscientização (Dias; Nunes, 2024, p. 4).

Diante da relevância da comunicação de risco na mitigação dos impactos de desastres, é fundamental compreender a dimensão desses eventos no Brasil, conforme será abordado no próximo capítulo.

3 Dados de desastres ambientais no Brasil

O Brasil, com seu vasto território, rica biodiversidade e variedade de ecossistemas e climas, enfrenta ameaças significativas devido ao desequilíbrio ecológico provocado pelo modelo de desenvolvimento adotado e pelas mudanças climáticas. Caso não sejam implementadas ações efetivas, eventos como secas, enchentes e outros desastres naturais tendem a se tornar mais frequentes (UNICEF, 2022).

De acordo com dados do Atlas Digital¹, entre 2017 e 2023, o Brasil registrou 25.759 ocorrências de desastres naturais, que impactaram cerca de 145 milhões de pessoas. Desse total, aproximadamente 3 milhões ficaram desabrigadas ou desalojadas, evidenciando a gravidade e a extensão dos impactos causados por esses eventos no país (Atlas Digital, 2024).

Nesse contexto, os principais tipos de desastres registrados durante o período analisado incluem estiagens e secas, chuvas intensas, incêndios florestais, vendavais e ciclones, enxurradas e inundações. Juntos, esses eventos representam 84,54% do total de desastres ocorridos (Atlas Digital, 2024).

Esses fenômenos têm contribuído significativamente para a intensificação da degradação ambiental, amplificando o impacto dos desastres e elevando a vulnerabilidade das populações (Maffra; Mazzola, 2007, p. 11). Segundo os autores,

a degradação ambiental aumenta a possibilidade de ocorrência de perigos naturais e, frequentemente, ocorre a possibilidade do perigo se transformar em uma situação previsível, geradora de desastres, causando danos às pessoas (Maffra e Mazzola, 2007, p. 11).

Neste sentido Guerra (2021, p. 544-545) ressalta que a crise ambiental reflete um padrão de consumo excessivo, revelando uma trajetória preocupante rumo ao esgotamento dos recursos naturais. Esse cenário, segundo o autor, coloca em risco a sustentabilidade do planeta e contribui para o agravamento progressivo de desafios ambientais e de saúde pública.

Ainda, os eventos climáticos extremos podem ter grande influência nos fluxos migratórios, ainda que internos, ante a possibilidade de um Estado deixar de existir, de modo que “as mudanças climáticas podem ter implicações políticas para a composição do sistema de estados e apresentar dilemas históricos inéditos” (Carneiro, 2022, p. 60).

A migração é definida como o movimento de uma pessoa que se desloca de sua residência habitual, seja dentro de um mesmo país ou atravessando

1 É uma ferramenta para análise e consulta das informações relacionadas a desastres no Brasil.

fronteiras internacionais, de forma temporária ou permanente, e por uma diversidade de motivos (OiM¹, 2024).

Neste sentido, lembra Dutra (2016, p. 7) que,

Os desastres ambientais terminaram por gerar o caos para as comunidades atingidas e para a natureza, sendo uma de suas consequências o aumento marcante do número de migrantes forçados, induzidos por situações de estresse socioambiental (Dutra, 2016, p. 7).

No Brasil, o que se observa é que a dificuldade de acesso à terra e à moradia em áreas urbanas, agravada pela limitada atuação do poder público, resultando na ocupação irregular dessas regiões, especialmente nos grandes centros urbanos. Nesse contexto, a degradação ambiental está intimamente ligada à situação de pobreza da população urbana e à falta de acesso à terra, tornando as comunidades de baixa renda as mais expostas e vulneráveis a desastres naturais (Maffra; Mazzola, 2007, p. 11).

Aponta Guerra (2021, p. 543) que a vulnerabilidade é um conceito essencial para entender os riscos de maneira integrada e contextualizada, tendo em vista que permite a análise de diversos aspectos, incluindo questões éticas, políticas e técnicas, que influenciam a forma como os riscos são distribuídos na sociedade.

A tabela abaixo retrata os principais desastres ambientais que ocorrem no Brasil, incluindo as enchentes que atingiram o Rio Grande do Sul em 2024.

Tabela 3 - Principais desastres ambientais do Brasil

Tipo de Desastre	Mês e Ano	Local	Resumo do Ocorrido
Rompimento de Barragem	Novembro 2015	Mariana, Minas Gerais	O rompimento da barragem de Fundão liberou milhões de metros cúbicos de rejeitos de mineração no Rio Doce, causando 19 mortes e severos impactos ambientais e sociais.
Rompimento de Barragem	Janeiro 2019	Brumadinho, Minas Gerais	O rompimento da barragem da mina do Córrego do Feijão liberou uma avalanche de rejeitos, resultando em mais de 250 mortes e grandes danos ambientais.

1 OiM - Organização Internacional para as Migrações, tradução para International Organization for Migration (IOM)

Enchentes e Deslizamentos	Fevereiro 2020	São Paulo e Minas Gerais	Chuvas intensas causaram alagamentos e deslizamentos de terra, afetando milhares de pessoas e provocando dezenas de mortes.
Enchentes	Maio 2022	Recife, Pernambuco	Chuvas torrenciais causaram deslizamentos de terra e inundações, resultando em mais de 120 mortes e milhares de desabrigados.
Deslizamentos de Terra	Fevereiro 2022	Petrópolis, Rio de Janeiro	Chuvas intensas causaram deslizamentos de terra, deixando mais de 230 mortos e dezenas de desaparecidos.
Seca e Incêndios Florestais	Setembro 2023	Amazônia Legal e Pantanal	Uma seca extrema associada a incêndios devastou vastas áreas de vegetação, impactando a biodiversidade e comunidades locais.
Enchentes	Abril-Maio 2024	Rio Grande do Sul	O estado enfrentou as piores enchentes de sua história, afetando 90% dos municípios, incluindo Porto Alegre. Mais de 170 pessoas morreram, e cerca de 600 mil foram deslocadas.
Incêndios Florestais	Setembro 2024	Diversas regiões do Brasil	O país enfrentou os piores incêndios florestais em 14 anos, agravados por uma seca histórica, afetando a qualidade do ar e a biodiversidade.

Fonte: Elaborado pelo autor(a). 2024.

Lembra Guerra (2021, p. 544)

As mudanças climáticas atingem o mundo inteiro, porém, em alguns locais o impacto ocorre de forma mais intensa ou o próprio país possui uma capacidade de resiliência que permite que o local se recupere de forma mais rápida (Guerra, 2021, p. 544).

Os desastres climáticos impõem desafios expressivos a diversos setores da sociedade, incluindo o Poder Judiciário, cuja atuação é essencial na resposta a esses eventos. Além da resolução de conflitos, o Judiciário desempenha um papel fundamental na proteção de direitos fundamentais, na promoção da justiça e na aplicação de medidas que contribuam para a mitigação dos impactos desses desastres sobre a população (Cardoso, 2025).

A não adoção de medidas eficazes para conter as mudanças climáticas resultará no agravamento de riscos já existentes e no surgimento de novos desafios. Eventos extremos, como tempestades, inundações, secas prolongadas

e ondas de calor intensas, poderão comprometer meios de subsistência e impactar significativamente a sociedade e o meio ambiente (Dutra, 2016, p.8).

Dessa forma, para compreendermos de maneira mais aprofundada os impactos desses fenômenos, é fundamental analisar casos concretos. Nesse sentido, as enchentes no Rio Grande do Sul, com destaque para Canoas, representam um exemplo significativo dos desafios enfrentados pela população e pelo poder público diante das enchentes que atingiram o Estado e que serão estudados no próximo capítulo.

4 Enchentes no Rio Grande do Sul

No caso do Rio Grande do Sul, segundo informa Dias; Nunes (2024, p. 1), o volume excessivo de chuvas

[...] sobrecarregou os rios Taquari, Caí, Pardo, Jacuí, Sinos e Gravataí, por um período de 10 dias, resultando no que o Governo do Estado classificou como a maior catástrofe climática do Estado. Entre 27 de abril e 02 de maio choveu de 500 a 700 mm, correspondendo a um terço da média histórica de precipitação para todo um ano (Dias; Nunes, 2024, p. 1).

Conforme dados do Atlas Digital de Desastres no Brasil, entre 1991 e 2023, os prejuízos acumulados no estado do Rio Grande do Sul, atingiram R\$ 125 bilhões, se destacando no cenário nacional quando comparado a outros estados brasileiros (Monasterio; Ehrl, 2024, p. 56).

Os eventos climáticos extremos têm o potencial de comprometer redes de infraestrutura e a prestação de serviços essenciais. Entre os principais impactos, destacam-se a insegurança alimentar, a escassez de água, a redução da produção agrícola e a perda de fontes de renda, afetando de forma mais intensa as populações em situação de vulnerabilidade. Além disso, tais fenômenos representam uma ameaça significativa à biodiversidade, podendo provocar desequilíbrios nos ecossistemas (Dutra, 2016, p. 8).

O Rio Grande do Sul representa o maior valor do país, certa de R\$ 125.056.493.436, e superando em mais de duas vezes as perdas registradas em Santa Catarina (R\$ 55.147.152.848), que ocupa a segunda posição. Outro fator relevante é a ampla distribuição dos desastres naturais no território gaúcho, afetando todos os municípios ao menos uma vez no período entre 1991 e 2023 (Monasterio; Ehrl, 2024, p.56).

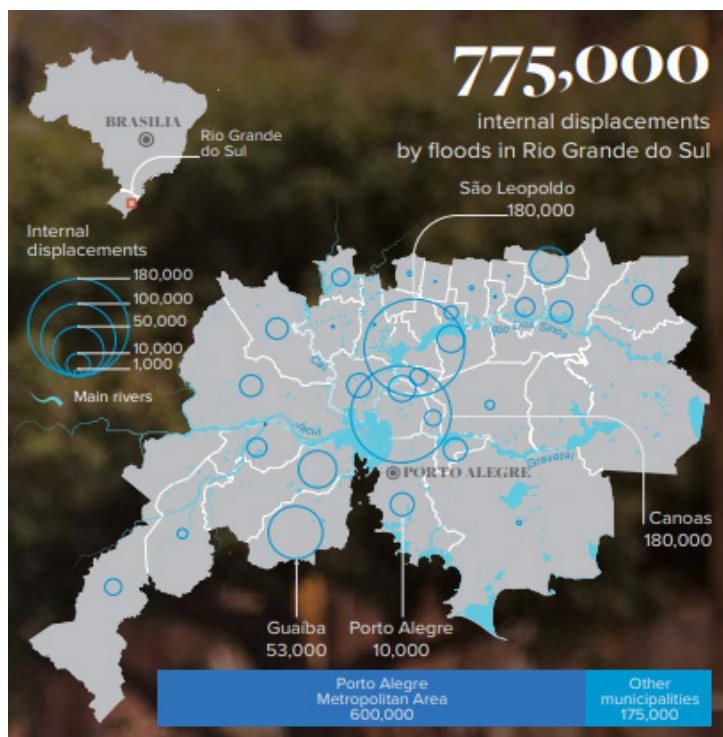
Em 2024, o Rio Grande do Sul novamente foi cenário do que foi considerado o maior desastre ambiental do estado. As chuvas intensas atingiram a marca de 539,9 milímetros conforme medição da estação de

referência climatológica da capital. O rio Guaíba chegou à marca de 5,37 metros em Porto Alegre (CNNBrasil, 2024).

Embora as enchentes no Sul do Brasil tenham sido causadas por fatores naturais e humanos, como a intensificação das chuvas devido ao fenômeno El Niño e às mudanças climáticas, sua gravidade foi ampliada por falhas na manutenção dos diques de contenção e pela falta de planos de ação eficazes para enfrentar os impactos climáticos (Guitarrara, 2024).

O Relatório Global sobre Deslocamento Interno de 2025 destacou que o estado do Rio Grande do Sul enfrentou chuvas muito acima da média entre o fim de abril e meados de maio de 2024, resultando em uma área inundada equivalente ao tamanho do Reino Unido e aproximadamente 775 mil deslocamentos internos. Mais de três quartos desses deslocamentos ocorreram na região metropolitana de Porto Alegre, área onde vivem cerca de 4,3 milhões de pessoas e que se encontra no encontro de importantes bacias hidrográficas (IDCM, 2025, p. 81).

Figura 1 - Deslocamentos Internos no Rio Grande do Sul



Fonte: IDCM. Relatório Global sobre Deslocamento Interno. 2025.

Segundo Cardoso (2025):

No Brasil, a vulnerabilidade a desastres climáticos é elevada, e o caso do Rio Grande do Sul em maio de 2024 serve como um exemplo paradigmático dos múltiplos efeitos jurídicos que esses eventos podem desencadear. As chuvas intensas e os alagamentos resultantes provocaram uma crise humanitária e social, que exigiu respostas rápidas e eficientes da Administração Pública, inclusive do sistema judiciário (Cardoso, 2025).

As enchentes de 2024 geraram mais deslocamentos do que todos os registrados no país em 2023, tornando-se o maior número da história brasileira. Estudos citados pelo GRID 2025 indicam que as mudanças climáticas, somadas à falta de infraestrutura adequada e à ausência de manutenção de diques e barragens, duplicaram a probabilidade e a gravidade da tragédia (IDCM, 2025, p. 81).

Para Guitarrara (2024), entre as principais consequências das enchentes no Rio Grande do Sul, destacam-se:

Tabela 4 - Principais consequências das enchentes no Rio Grande do Sul

Saúde	As enchentes provocam o acúmulo de água contaminada, facilitando a disseminação de doenças como leptospirose, hepatite A, dengue e tétano. Além disso, há um aumento nos problemas de saúde mental. A destruição de unidades de saúde agrava a sobrecarga no sistema de atendimento.
Educação	A infraestrutura escolar foi comprometida, prejudicando o aprendizado de crianças e adolescentes, já afetados anteriormente pela pandemia de covid-19. Aulas foram suspensas ou canceladas, e algumas estão sendo ministradas em abrigos temporários.
Infraestrutura	As enchentes causaram danos significativos à infraestrutura urbana, afetando residências, estabelecimentos comerciais, vias públicas e sistemas de energia e saneamento. A reconstrução exige esforços conjuntos dos governos municipal, estadual e federal.
Economia	A economia do estado foi severamente impactada pela paralisação de serviços e destruição de negócios, lavouras e criações de animais. Pequenos e médios produtores rurais enfrentam grandes perdas, afetando o abastecimento regional e nacional.

Fonte: <https://brasilecola.uol.com.br/brasil/enchentes-no-rio-grande-do-sul.htm>. 2024.

As enchentes evidenciaram a negligência das administrações do Rio Grande do Sul, de Porto Alegre e de outros municípios, que priorizaram a privatização de áreas públicas e a redução do setor estatal, ignorando recomendações técnicas de prevenção. Em 2018, especialistas alertaram sobre a necessidade urgente de manutenção do sistema de bombeamento da

capital, que falhou durante a enchente, assim como o sistema de comportas, que também apresentou deficiências devido à falta de cuidados adequados (Rizzoto; Costa; Lobato, 2024, p. 1-2).

De acordo com o Observatório das Metrópoles (2024), as enchentes em 2024 impactaram, sobretudo, as comunidades de baixa renda. Essas populações, muitas vezes situadas em áreas de maior vulnerabilidade, foram diretamente afetadas tanto pela perda de moradias e infraestrutura quanto pela dificuldade de acesso a recursos essenciais para a recuperação.

Os impactos foram desiguais: áreas mais afetadas eram habitadas por populações mais pobres, evidenciando desigualdades socioespaciais históricas. Comunidades negras e indígenas foram deslocadas em proporção maior que a média da população. Cerca de 41 mil refugiados e outros grupos vulneráveis que haviam sido realocados de regiões do Norte também foram novamente deslocados (IDCM, 2025, p. 81).

5 Consideração finais

A análise apresentada demonstra que as mudanças climáticas e os desastres ambientais constituem uma problemática complexa, multidimensional e urgente, cujos impactos se manifestam de forma cada vez mais intensa no Brasil. Os dados compilados evidenciam o crescimento expressivo de eventos extremos, como secas, enchentes e deslizamentos, os quais atingem milhões de pessoas e aprofundam vulnerabilidades socioeconômicas já existentes. A situação se torna ainda mais evidente no caso das enchentes no Rio Grande do Sul em 2024, que expuseram não apenas a força destrutiva dos fenômenos climáticos, mas também as lacunas históricas de planejamento urbano, manutenção de infraestruturas críticas e capacidade de resposta estatal.

Os efeitos das mudanças climáticas não se limitam à esfera ambiental: eles repercutem na saúde pública, na educação, na economia, na proteção social e nos fluxos migratórios internos, ampliando desigualdades e exigindo ações governamentais integradas e baseadas em evidências científicas. A vulnerabilidade social, frequentemente associada à pobreza, à desigualdade racial e territorial, intensifica ainda mais os danos causados pelos desastres, indicando a necessidade de políticas públicas que promovam prevenção, adaptação e justiça climática.

Diante desse cenário, é imprescindível fortalecer sistemas de comunicação de risco, planejar políticas de mitigação e adaptação e priorizar investimentos em infraestrutura resiliente. Ao mesmo tempo, torna-se urgente reconhecer que os eventos climáticos extremos já não constituem exceções,

mas tendências que moldarão o futuro das sociedades. Assim, compreender suas causas e impactos é o primeiro passo para construir respostas mais eficazes e garantir a proteção dos grupos mais vulneráveis em um contexto de crise climática crescente.

Referências

ATLAS DIGITAL. Sistema integrado de informações. **Dashboard**. 2024. Disponível em: <https://atlasdigital.mdr.gov.br/paginas/graficos.xhtml>. Acesso em: 07 jan. 2026.

CARNEIRO, Wellington Pereira. **Deslocamentos e Outros Impactos Humanitários das Mudanças Climáticas**. In: Direitos Humanos e vulnerabilidade e Migrações Forçadas. Organizadores: Liliana Lyra Jubilut *et al.* – Boa Vista: Editora da UFRR, 2022. Disponível em: https://www.academia.edu/93496722/Direitos_Humanos_e_Vulnerabilidade_e_Migra%C3%A7%C3%B5es_Forc%C3%A7adas. Acesso em 06 jan. 2026.

CNNBrasil. Alagamentos, destruição e 183 mortes: relembre a tragédia das chuvas no RS que marcou 2024. **CNN Brasil**. 18 dez. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/sul/rs/alagamentos-destruicao-e-183-mortes-relembre-a-tragedia-das-chuvas-no-rs-que-marcou-2024/>. Acesso em: 26 dez. 2025.

DIAS, Laura Valentina da Conceição Oliviera; NUNES, Ana Karin. A comunicação de risco da Prefeitura Municipal de Canoas, RS, com a população nas enchentes de maio de 2024. **ANAIS: INTERCOM 2024** – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação 47º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Univali. Balneário Camboriú, SC. 2024. Disponível em: <https://portalintercom.org.br/anais/nacional2024/listaautorij.php#L>. Acesso em: 28 dez. 2025.

DUTRA, Cristiane Feldmann. **Além do Haiti**: uma análise da imigração Haitiana para o Brasil. Editora Lumen Juris. 2016.

FERRAJOLI, Luigi. **Por uma constituição da Terra**: a humanidade em uma encruzilhada. Tradução Sergio Cademartori, Jesus Tupã Silveira Gomes. – 1. Ed. – Florianópolis / SC: Emais, 2023.

GUERRA, Sidney. As mudanças climáticas como catástrofe global e o refugiado ambiental. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 7, n. 2, p. 537–559, 2021. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/641>. Acesso em: 21 dez. 2025.

GUITARRARA, Paloma. Enchentes no Rio Grande do Sul. **Brasil Escola**.

Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/brasil/enchentes-no-rio-grande-do-sul.htm>. Acesso em 25 dez. 2025.

IDCM. *Internal displacement monitoring centre. 2025 Global Report on Internal Displacement*. Disponível em: <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2025/>. Acesso em 06 jan. 2026.

IPCC. *Intergovernmental Panel on Climate Change. Climate change 2023*. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf. Acesso em: 06 jan. 2026.

MAFFRA, Cristina de Queiroz Telles; MAZZOLA, Marcelo. **As razões dos desastres em território brasileiro**. In: Vulnerabilidade Ambiental / Rozely Ferreira dos Santos, organizadora. – Brasília: MMA, 2007. Disponível em: https://fd.com.br/wp-content/uploads/2019/07/Vulnerabilidade_Ambiental_Desastres_Naturais_ou_Fenomenos_Induzidos.pdf. Acesso em: 07 jan. 2026.

MONASTERIO, Leonardo; EHRL, Philipp. Enchentes no Rio Grande do Sul: o que ensinam outros eventos extremos. **RCIPEA - Repositório do Conhecimento do Ipea**. P. 55-63, dez. 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/16388>. Acesso em: 22 dez. 2025.

NAÇÕES UNIDAS. **Causas e Efeitos das Mudanças Climáticas**. Disponível em: <https://www.un.org/pt/climatechange/science/causes-effects-climate-change>. Acesso em: 07 jan. 2026.

OBSERVATÓRIO das metrópoles. Núcleo Porto Alegre analisa os impactos das enchentes na população pobre e negra do Rio Grande do Sul. **INCT Observatório das Metrópoles**. 23 maio 2024. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/nucleo-porto-alegre-analisa-os-impactos-das-enchentes-na-populacao-pobre-e-negra-do-rio-grande-do-sul/>. Acesso em: 21 dez. 2025.

OIM - Organização Internacional para as Migrações. **Sobre migração**. Disponível em: <https://www.iom.int/about-migration>. Acesso em: 15 dez. 2024.

RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon; COSTA, Ana Maria; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos da Costa. Crise climática e os novos desafios para os sistemas de saúde: o caso das enchentes no Rio Grande do Sul/Brasil. *Saúde em Debate*, v. 48, n. 141 abr-jun, p. e141ED, 2024. Disponível em: <https://www.saudeemdebate.org.br/sed/article/view/9837>. Acesso em: 26 dez. 2025.

WMO. World Meteorological Organization. **2025 set to be second or third warmest year on record, continuing exceptionally high warming trend**.

Disponível em: <https://wmo.int/media/news/2025-set-be-second-or-third-warmest-year-record-continuing-exceptionally-high-warming-trend>. Acesso em: 11 dez. 2025.

n. 141 abr-jun, p. e141ED, 2024. Disponível em: <https://www.saudeemdebate.org.br/sed/article/view/9837>. Acesso em: 26 jan. 2025.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Os desastres brasileiros e suas relações com as mudanças climáticas**. 2022. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/blog/os-desastres-brasileiros-e-suas-relacoes-com-mudancas-climaticas>. Acesso em: 07 jan. 2025.

WWA. *World Weather Attribution*. **Quando os riscos se tornam realidade: clima extremo em 2024**. 2024. Disponível em: <https://www.worldweatherattribution.org/when-risks-become-reality-extreme-weather-in-2024/>. Acesso em: 07 jan. 2024.

RESPONSABILIDADE AMBIENTAL CONTRATUAL: PARTILHA DE RISCOS NA AGROECOLOGIA FAMILIAR

Cintia de Mellas Fontes¹

Bruno Palozi Andreotti²

Flávia Regina Gutierrez³

1 Introdução

Contratos rurais utilizados na comercialização de produtos agroecológicos frequentemente transferem ao agricultor familiar a integralidade dos riscos ambientais e produtivos. Na prática, compradores exigem certificação, rastreabilidade e adequações ambientais sem compartilhar custos ou assistência técnica, o que compromete a sustentabilidade econômica do produtor.

Esse cenário contraria o tratamento diferenciado previsto na legislação ambiental e orgânica brasileira e evidencia a distância entre o marco normativo e a prática contratual. O problema, portanto, não reside apenas nas obrigações legais, mas na forma como são distribuídas entre as partes no contrato.

Diante desse contexto, formula-se a seguinte pergunta de pesquisa: em que medida a redistribuição contratual de responsabilidades ambientais e produtivas pode reduzir a vulnerabilidade econômica do agricultor familiar e fortalecer a sustentabilidade das cadeias agroecológicas?

- 1 Mestranda em Agroecologia - PROFAGROEC - Programa de Pós-graduação em Agroecologia, da UEM -Universidade Estadual de Maringá; Pós-graduada em Direito Previdenciário RGPS: A nova previdência, pela Faculdade Cidade Verde, FCV, Brasil. Advogada; e-mail: cintiafontesmannu@gmail.com
- 2 Mestrando em Agroecologia - PROFAGROEC - Programa de Pós-graduação em Agroecologia, da UEM -Universidade Estadual de Maringá; Mestrando em Ciências Jurídicas pela Ivy Enber Christian University; Especialista em Direito Administrativo; Especialista em Docência e Gestão do Ensino Superior; aluno especial da disciplina de Política Externa Como Política Pública - PGC/UEM; Graduado em Direito; Advogado; e-mail: brunopaloziandreotti@gmail.com
- 3 Mestranda em Agroecologia - PROFAGROEC - Programa de Pós-graduação em Agroecologia, da UEM - Universidade Estadual de Maringá; Mestranda em Ciências Jurídicas pela Ivy Enber Christian University; Especialista em Direito de Família e Sucessões; Direito Contratual e Processual Civil; Especialista em Direito Médico e da Saúde; aluna especial da disciplina de Política Externa Como Política Pública - PGC/UEM; Graduada em Direito; Licenciada em Filosofia; Advogada; e-mail: flaviareginagutierrez@gmail.com

Parte-se da hipótese de que a incorporação de cláusulas de partilha de custos, assistência técnica contratualizada e mecanismos proporcionais de responsabilização promove maior equilíbrio negocial, concretizando a função social do contrato e aumentando a estabilidade econômica da produção agroecológica.

A metodologia adotada é qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e análise normativa do direito civil e ambiental brasileiro, combinadas à análise crítica de práticas contratuais recorrentes nas cadeias agroalimentares. A partir desse referencial, o estudo propõe diretrizes contratuais voltadas à redistribuição de riscos e responsabilidades.

2 Marco regulatório e desconexão contratual

A legislação ambiental brasileira estabelece obrigações de preservação e regularização que alcançam todos os imóveis rurais, ao mesmo tempo em que reconhece as especificidades socioeconômicas da agricultura familiar e admite mecanismos diferenciados de conformidade. De modo semelhante, a regulamentação da produção orgânica prevê instrumentos participativos de certificação e controle social que reduzem custos e ampliam o acesso dos pequenos produtores aos mercados diferenciados. Em tese, esse conjunto normativo demonstra uma orientação jurídica voltada à proteção do agente mais vulnerável da cadeia produtiva, reforçando a função social das relações econômicas e a necessidade de equilíbrio entre os sujeitos contratuais (MARTINS-COSTA, 2015).

Entretanto, a realidade contratual revela um cenário distinto. Nos contratos privados de fornecimento, é recorrente a exigência de certificação por auditoria, sistemas avançados de rastreabilidade e comprovação documental extensa, sem a correspondente previsão de suporte técnico ou financeiro por parte do comprador. Tal prática evidencia a permanência de um modelo contratual centrado na autonomia privada formal, mas distante da cooperação material exigida pela boa-fé objetiva, sobretudo quando há desigualdade estrutural entre as partes (TARTUCE, 2024).

Essa discrepância evidencia um deslocamento do risco regulatório para o agricultor familiar, que passa a assumir integralmente os custos de conformidade ambiental e orgânica, ainda que os benefícios da regularidade jurídica e da valorização comercial do produto sejam apropriados por toda a cadeia produtiva. A teoria contratual contemporânea, contudo, aponta que a função social do contrato impõe limites à transferência unilateral de riscos, admitindo intervenção interpretativa sempre que a distribuição de encargos

comprometer a justiça contratual e o equilíbrio econômico da relação (GONÇALVES, 2023).

Sob essa perspectiva, a desconexão entre o marco normativo e a prática contratual revela não apenas um problema de aplicação da legislação, mas uma tensão estrutural entre a lógica de mercado e os princípios cooperativos que orientam o direito civil contemporâneo. A doutrina contratual recente enfatiza que contratos celebrados em contextos de assimetria econômica exigem mecanismos redistributivos internos, capazes de materializar a igualdade substancial entre as partes e assegurar a preservação do vínculo negocial no longo prazo (FARIAS; ROSENVALD, 2023).

A desconexão entre a norma e a prática contratual é um fenômeno que o Poder Judiciário tem buscado mitigar ao aplicar o princípio da função social do contrato como um vetor interpretativo que transcende a literalidade das cláusulas. A jurisprudência pátria demonstra que o dever de cooperação e lealdade não se encerra com o cumprimento da obrigação principal, estendendo-se a todos os aspectos da relação negocial, inclusive aos deveres processuais dela decorrentes.

Em recente julgado, o Tribunal de Justiça do Paraná - TJ-PR n. 00085283120258160000¹, decidiu que o dever de guardar documentos relevantes a um litígio se sobrepõe ao prazo formal de guarda, fundamentando que a boa-fé processual exige uma conduta cooperativa para a justa resolução da controvérsia. Embora o caso verse sobre uma disputa societária, o princípio subjacente é diretamente aplicável aos contratos agrários: a autonomia da parte mais forte encontra limites na sua obrigação de agir com transparência e lealdade, não podendo se valer de formalidades para perpetuar uma vantagem excessiva ou dificultar a proteção de um direito.

Dessa forma, a ausência de instrumentos contratuais que traduzam o tratamento diferenciado previsto na legislação não representa simples lacuna técnica, mas indício de que o contrato rural continua sendo estruturado segundo paradigmas tradicionais, pouco sensíveis às exigências ambientais e sociais contemporâneas. Esse descompasso entre teoria normativa e prática contratual constitui o núcleo do desequilíbrio analisado neste estudo e justifica a proposição de cláusulas voltadas à redistribuição de riscos e responsabilidades na cadeia agroecológica.

1 TJ-PR 00085283120258160000 Campo Mourão, Relator.: Francisco Carlos Jorge, Data de Julgamento: 14/07/2025, 17ª Câmara Cível, Data de Publicação: 14/07/2025

3 Assimetrias contratuais na cadeia agroecológica

As relações contratuais envolvendo agricultores familiares inserem-se em um contexto estruturalmente assimétrico, no qual compradores concentram poder econômico, informação de mercado e capacidade técnica, enquanto produtores negociam individualmente e com reduzida margem de escolha. Essa disparidade compromete a efetividade da autonomia privada, pois a liberdade contratual passa a operar mais como mecanismo formal de adesão do que como expressão real de negociação entre partes equivalentes (FARIAS; ROSENVALD, 2023).

A doutrina contemporânea do direito civil reconhece que a boa-fé objetiva impõe deveres de cooperação, lealdade e proteção recíproca, especialmente quando há desigualdade econômica ou informacional entre os contratantes. Nessas situações, o contrato deixa de ser apenas instrumento de circulação de riquezas e passa a desempenhar função de organização de interesses sociais, exigindo interpretação que privilegie o equilíbrio material da relação (TARTUCE, 2024).

No contexto das cadeias agroecológicas, essa assimetria manifesta-se de forma concreta na transferência integral dos custos de certificação, na exigência de rastreabilidade sem suporte técnico e na imposição de penalidades desproporcionais por descumprimento de obrigações. Tais práticas revelam uma distribuição contratual de riscos que se afasta do modelo cooperativo previsto pela teoria contratual contemporânea, segundo a qual a função social do contrato atua como limite à imposição unilateral de encargos capazes de comprometer a viabilidade econômica de uma das partes (MARTINS-COSTA, 2015).

Além disso, contratos de curta duração ou sem garantias mínimas de estabilidade reforçam a vulnerabilidade do agricultor familiar, impedindo investimentos produtivos e dificultando a adoção de práticas agroecológicas que dependem de planejamento de médio e longo prazo. A teoria da justiça contratual sustenta que relações duradouras exigem mecanismos internos de redistribuição de riscos, justamente para preservar a continuidade do vínculo e evitar que o contrato se torne instrumento de exclusão econômica (GONÇALVES, 2023).

A transferência integral dos riscos de conformidade ambiental e de certificação ao agricultor familiar representa uma manifestação clara da assimetria de poder que rege estes contratos. Tal prática, contudo, é questionável à luz do princípio da boa-fé objetiva, que impõe uma distribuição mais equitativa dos ônus e vantagens, especialmente em contratos de longa

duração e com partes estruturalmente desiguais. A análise judicial sobre a quem compete o risco de uma operação não é estática e pode ser reavaliada quando a alocação contratual se mostra abusiva.

Em situação análoga, ao julgar a responsabilidade por fraudes em transações eletrônicas, o TJ-PR n. 00341168020258160019¹ adentrou na análise da distribuição de riscos prevista no contrato para aferir sua validade frente à conduta das partes e à natureza da atividade. Esse mesmo escrutínio judicial pode e deve ser aplicado aos contratos agroecológicos, questionando-se se é justo que o produtor, elo mais fraco da cadeia, arque sozinho com os custos de um benefício, a certificação de sustentabilidade, que agrega valor e reputação a todos os envolvidos, principalmente ao comprador final.

Nesse cenário, a persistência de modelos contratuais tradicionais indica que o problema não se resume ao conteúdo das cláusulas, mas à própria lógica de elaboração dos contratos rurais, ainda marcada por padrões de unilateralidade e transferência de responsabilidade. Essa constatação reforça a hipótese deste estudo de que a redistribuição contratual de encargos ambientais e produtivos constitui elemento essencial para reduzir a vulnerabilidade do agricultor familiar e aumentar a estabilidade das cadeias agroecológicas.

4 Diretrizes contratuais para partilha de riscos

A superação das assimetrias contratuais identificadas não depende, necessariamente, da criação de novas normas legais, mas da reorganização interna das responsabilidades no próprio instrumento contratual. A teoria contratual contemporânea reconhece que, em relações marcadas por desigualdade estrutural, a função social do contrato exige a distribuição cooperativa de encargos, de modo a preservar a utilidade econômica do vínculo e evitar a transferência excessiva de riscos a apenas uma das partes (Judith Martins-Costa, 2015).

Nesse contexto, a previsão de cláusulas de compartilhamento de custos de certificação e conformidade ambiental representa mecanismo concreto de materialização da boa-fé objetiva. A repartição de despesas relacionadas a auditorias, inspeções e adequações produtivas traduz a ideia de que a regularidade ambiental gera benefícios econômicos para toda a cadeia, não podendo ser tratada como obrigação isolada do produtor. A doutrina civilista aponta que a cooperação contratual não se limita à execução das prestações

1 TJ-PR 00341168020258160019 Ponta Grossa, Relator.: Renato Lopes de Paiva, Data de Julgamento: 13/10/2025, 6ª Câmara Cível, Data de Publicação: 14/10/2025

principais, mas inclui deveres acessórios destinados a garantir a utilidade do negócio para ambas as partes (Flávio Tartuce, 2024).

Outro eixo essencial refere-se à assistência técnica vinculada ao contrato. A ausência de suporte produtivo e documental amplia o risco de inadimplemento e desloca para o agricultor familiar a responsabilidade por cumprir exigências que frequentemente extrapolam sua capacidade técnica. A teoria da justiça contratual sustenta que contratos de execução continuada devem prever mecanismos de apoio mútuo quando o cumprimento das obrigações depende de conhecimento especializado ou de investimentos adicionais, sob pena de o vínculo se tornar economicamente inviável (Carlos Roberto Gonçalves, 2023).

As diretrizes aqui propostas, como a partilha de custos de certificação e a assistência técnica vinculada, não representam uma inovação radical, mas sim a materialização dos deveres anexos de conduta que emanam da boa-fé objetiva. A jurisprudência tem sido firme em proteger a parte vulnerável da relação contratual, impondo ao agente economicamente mais forte um ônus probatório e um dever de conduta mais rigorosos.

No âmbito das relações de consumo, por exemplo, o TJ-PR n. 00133177820238160021¹ reafirmou a responsabilidade da empresa pela falta de prova da origem de um débito, considerando a hipossuficiência do consumidor. De forma paralela, nos contratos agrários de adesão, a exigência de que o agricultor cumpra com complexas normas ambientais e de rastreabilidade, sem o correspondente suporte técnico e financeiro, pode ser vista como uma transferência de responsabilidade que viola o dever de cooperação. A inserção de cláusulas de partilha, portanto, não é um favor, mas uma forma de reequilibrar o contrato e adequá-lo aos ditames da justiça contratual.

No mesmo sentido, a implementação progressiva de sistemas de rastreabilidade revela-se compatível com o modelo cooperativo de contrato defendido pela doutrina contemporânea. Exigências tecnológicas imediatas e sem suporte material tendem a reproduzir a lógica de transferência de riscos, enquanto a adoção gradual, acompanhada de capacitação e fornecimento de ferramentas, permite alinhar a exigência regulatória à capacidade real do produtor. A literatura contratual destaca que a preservação do vínculo negocial depende da compatibilização entre obrigações formais e condições concretas de execução, especialmente em contratos que envolvem agentes economicamente desiguais (FARIAS; ROSENVALD, 2023).

1 TJ-PR 00133177820238160021 Cascavel, Relator.: José Camacho Santos, Data de Julgamento: 31/01/2025, 13ª Câmara Cível, Data de Publicação: 31/01/2025

Por fim, a previsão de sanções proporcionais e mecanismos de correção prévia constitui elemento central para a redistribuição de riscos contratuais. Penalidades automáticas e rescisões imediatas tendem a reforçar a posição dominante do comprador e a inviabilizar a continuidade produtiva, enquanto procedimentos de notificação, prazo de ajuste e apoio técnico materializam o dever de cooperação e preservam a estabilidade do contrato. A doutrina civil contemporânea reconhece que a função social do contrato não apenas limita abusos, mas também orienta a construção de mecanismos internos destinados à manutenção do vínculo econômico e à proteção da parte mais vulnerável (MARTINS-COSTA, 2015).

Dessa forma, as diretrizes aqui propostas não configuram inovação normativa, mas aplicação prática dos princípios já consolidados no direito civil brasileiro. A redistribuição contratual de custos, riscos e responsabilidades emerge, assim, como instrumento capaz de aproximar a prática negocial da teoria contratual contemporânea, reforçando a hipótese deste estudo de que contratos cooperativos aumentam a estabilidade econômica e ambiental das cadeias agroecológicas.

5 Papel do setor público

A atuação do setor público revela-se elemento relevante na redução das assimetrias contratuais presentes nas cadeias agroecológicas, sobretudo quando políticas públicas incorporam critérios de equilíbrio econômico, previsibilidade e apoio técnico ao produtor familiar. Programas de compras institucionais demonstram que contratos mais cooperativos são viáveis e podem gerar efeitos positivos tanto para a segurança alimentar quanto para a estabilidade produtiva.

Nesse contexto, iniciativas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Programa de Aquisição de Alimentos evidenciam a possibilidade de construção de modelos contratuais que reconheçam a vulnerabilidade estrutural da agricultura familiar e prevejam mecanismos de proteção econômica, como preços mínimos, planejamento de compras e incentivos à produção sustentável. Esses instrumentos demonstram que a intervenção pública pode funcionar como parâmetro normativo indireto para contratos privados, influenciando padrões de negociação e redistribuição de riscos.

A doutrina civil contemporânea sustenta que o contrato não pode ser compreendido isoladamente da ordem econômica e social em que se insere. A função social do contrato pressupõe diálogo entre autonomia privada e políticas públicas, especialmente quando o objeto contratual envolve

atividades de relevância ambiental ou alimentar. Nesses casos, a atuação estatal não representa limitação indevida à liberdade econômica, mas mecanismo de correção de desigualdades estruturais que impedem a efetiva realização da igualdade contratual (TEPEDINO, 2004).

Além disso, políticas públicas que oferecem assistência técnica, financiamento e incentivos à certificação reduzem o custo de conformidade ambiental e ampliam a capacidade do agricultor familiar de negociar condições mais equilibradas no setor privado. Sob essa perspectiva, o Estado atua não apenas como comprador institucional, mas como agente regulador indireto das relações contratuais, promovendo padrões mínimos de cooperação econômica e sustentabilidade produtiva.

Em última análise, a jurisprudência contemporânea sinaliza que o formalismo contratual cede espaço à análise da realidade substancial da relação jurídica, especialmente quando há vulnerabilidade e desequilíbrio de poder. Tribunais de diversas áreas, como o trabalhista, não hesitam em olhar para além da estrutura formal para proteger a parte hipossuficiente, como no reconhecimento de vínculo empregatício em casos de fraude (TRT-13 — RORSum 00001241220255130004¹). Essa mesma postura é cada vez mais esperada no direito contratual civil, onde a função social e a boa-fé objetiva funcionam como instrumentos para garantir que o contrato seja um mecanismo de desenvolvimento e cooperação, e não de exploração. Assim, a proposição de um modelo contratual mais justo para a agricultura familiar agroecológica não é apenas um ideal acadêmico, mas uma exigência alinhada à evolução do próprio Direito, que encontra nos tribunais um campo fértil para sua concretização.

Assim, a experiência das compras públicas indica que contratos mais equilibrados não são apenas juridicamente desejáveis, mas economicamente viáveis. Essa constatação reforça a hipótese do presente estudo de que a redistribuição de responsabilidades contratuais, quando apoiada por políticas públicas e parâmetros institucionais, contribui para a estabilidade das cadeias agroecológicas e para a efetivação da função social do contrato.

6 Conclusão

A análise desenvolvida ao longo do estudo evidencia que as cadeias agroecológicas brasileiras ainda reproduzem estruturas contratuais marcadas por significativa desigualdade econômica e informacional entre produtores

1 TRT-13 - RORSum: 00001241220255130004, Relator.: WOLNEY DE MACEDO CORDEIRO, 2ª Turma - Gabinete do Desembargador Wolney de Macedo Cordeiro

familiares e agentes intermediários. Embora a retórica da sustentabilidade frequentemente esteja presente nesses arranjos, verificou-se que a distribuição de riscos, custos de certificação e responsabilidades ambientais tende a recair desproporcionalmente sobre o elo mais vulnerável da cadeia produtiva.

Partindo da perspectiva do direito civil contemporâneo, demonstrou-se que a função social do contrato não se limita à preservação abstrata do interesse coletivo, mas exige a construção de modelos negociais capazes de promover equilíbrio material entre as partes e garantir a viabilidade econômica da atividade produtiva sustentável. Nesse sentido, a autonomia privada não pode ser compreendida como valor absoluto quando o próprio mercado impõe barreiras estruturais à negociação equitativa.

A investigação também indicou que experiências institucionais e políticas públicas voltadas à agricultura familiar revelam a possibilidade concreta de contratos mais cooperativos, previsíveis e economicamente sustentáveis. Tais modelos evidenciam que a redistribuição de riscos contratuais não compromete a eficiência econômica, mas, ao contrário, contribui para a estabilidade das cadeias produtivas, para a segurança alimentar e para a efetivação de objetivos ambientais.

Assim, confirma-se a hipótese central do estudo: a incorporação de parâmetros de justiça contratual — especialmente a repartição proporcional de responsabilidades ambientais e econômicas — constitui instrumento relevante para fortalecer a sustentabilidade das cadeias agroecológicas e concretizar a função social do contrato no contexto da agricultura familiar.

Como contribuição acadêmica, o trabalho propõe que a análise jurídica das relações agroecológicas ultrapasse a abordagem puramente normativa e passe a considerar a estrutura econômica dos contratos, a posição real das partes e o impacto das políticas públicas sobre a dinâmica negocial. Essa perspectiva permite compreender o contrato não apenas como instrumento de circulação de riqueza, mas como mecanismo de organização social capaz de influenciar diretamente a efetividade do desenvolvimento sustentável.

Por fim, sugere-se que futuras pesquisas avancem na investigação empírica dos contratos agroecológicos brasileiros, bem como na elaboração de parâmetros jurídicos concretos para cláusulas de repartição de riscos, certificação e precificação sustentável, de modo a contribuir para a construção de um modelo contratual mais justo, cooperativo e compatível com os desafios ambientais contemporâneos.

Referências

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

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002.

BRASIL. Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a agricultura orgânica. Brasília, DF: Presidência da República, 2003.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Código Florestal. Brasília, DF: Presidência da República, 2012.

BRASIL. Decreto nº 6.323, de 27 de dezembro de 2007. Regulamenta a produção orgânica. Brasília, DF: Presidência da República, 2007.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.091.363/RS. Rel. Min. Nancy Andrighi. Julgado em 10 mar. 2009. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br>

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.155.820/DF. Rel. Min. Luis Felipe Salomão. Julgado em 15 jun. 2010. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br>

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.374.284/MG. Rel. Min. Herman Benjamin. Julgado em 02 set. 2014. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 654.833/AC. Rel. Min. Luiz Fux. Julgado em 20 abr. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, DF, Ministério da Educação.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Brasília, DF.

MARTINS-COSTA, Judith. A boa-fé no direito privado: sistema e tópica no processo obrigacional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

TARTUCE, Flávio. Manual de Direito Civil: volume único. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito civil brasileiro: contratos e atos

unilaterais. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. Curso de direito civil: contratos. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

TEPEDINO, Gustavo. Temas de direito civil. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

ATIVISMO JUDICIAL NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA

João Marcos Esteves Baggio¹

Paulo Afonso Esteves Baggio²

1 Introdução

O ativismo judicial no Brasil é um tema controverso que tem gerado debates intensos no cenário jurídico e político contemporâneo. A expansão do Poder Judiciário em relação aos Poderes Executivo e Legislativo questiona a tradicional teoria da separação dos poderes, provocando discussões sobre a legitimidade e os limites da atuação judicial. Os juízes, cada vez mais, são chamados a intervir em questões políticas e sociais, áreas tradicionalmente reservadas aos legisladores e administradores.

No contexto brasileiro, essa tendência é exacerbada pela incompleta implementação do projeto de sociedade estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Diante da ineficácia das ações do Estado (políticas públicas), os cidadãos recorrem ao Poder Judiciário, que acentua cada vez mais seu protagonismo, em busca de garantias e direitos previstos constitucionalmente. O fenômeno do ativismo judicial, portanto, assume características particulares no Brasil, refletindo a complexidade de suas relações sociais, o que abordaremos mais adiante.

A relevância do ativismo judicial transcende o campo jurídico, interessando também a cientistas políticos, sociólogos e outros estudiosos das ciências humanas. Mesmo com o debate consolidado no país, persistem dúvidas sobre a definição e a legitimidade desse conceito. Fato é, a polissêmica expressão “ativismo judicial” é variável conforme a perspectiva do intérprete, seu contexto e as circunstâncias em que é abordada.

1 Advogado, graduado pela Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Sócio fundador do escritório Esteves & Baggio Advogados.

2 Advogado graduado pela Universidade Estadual de Londrina - UEL, com atuação voltada para recuperação de créditos, Direito Imobiliário e Direito das Famílias e Sucessões. Sócio fundador do escritório Esteves & Baggio Advogados.

O objetivo deste trabalho é elucidar o conceito de ativismo judicial, oferecendo uma análise crítica e detalhada de suas manifestações e implicações. Este estudo não busca, a priori, defender ou condenar o ativismo judicial, mas sim apresentar propostas de definição e critérios objetivos para sua identificação. Além disso, visa avaliar a legitimidade do ativismo judicial à luz da Constituição, estabelecendo em quais situações ele pode ser considerado adequado do ponto de vista jurídico-constitucional.

Para fundamentar essa análise, é necessário discutir a hermenêutica jurídica, a arte e a ciência da interpretação das normas. Primeiro, a hermenêutica é fundamental para entender como os julgadores interpretam a Constituição e outras leis, e como a maneira como essas interpretações são colocadas podem levar a categorizá-las como ativismo judicial. Autores como Ronald Dworkin, com sua teoria do “direito como integridade”, e Robert Alexy, com suas proposições sobre a “argumentação jurídica”, oferecem importantes contribuições para essa discussão. No Brasil, juristas como Luís Roberto Barroso têm defendido a ideia de que o ativismo judicial pode ser uma resposta necessária às falhas dos outros poderes em realizar os objetivos constitucionais.

Assim, este trabalho está dividido em duas partes principais. Primeiro, aborda-se a perspectiva conceitual do ativismo judicial, definindo-o e estabelecendo critérios objetivos para sua verificação. Em seguida, examinará o tema sob uma perspectiva propositiva, avaliando quando e em que situações o ativismo judicial pode ser considerado legítimo em face da Constituição. Espera-se, ao final, contribuir para a evolução do debate sobre esse importante tema para a sociedade brasileira, ajudando a delinear as fronteiras e os limites da função jurisdicional e conferindo-lhe a necessária legitimidade democrática e constitucional.

2 Conceito e definição de ativismo judicial

O ativismo judicial é um fenômeno multifacetado e polêmico que se refere a um posicionamento proativo do Judiciário para tomar decisões que, em alguns casos, implicam na formulação de políticas públicas, geralmente consideradas atribuições dos poderes Legislativo e Executivo. A definição original foi cunhada pelo historiador e jornalista Arthur Schlesinger Jr, surgindo na doutrina norte-americana no contexto da aprovação pela Suprema Corte do plano político do presidente Franklin Roosevelt.

Na ocasião, o artigo escrito por Schlesinger surge trazendo pela primeira vez a expressão “ativismo jurídico” (*judicial activism*) para descrever

uma postura tomada por alguns juízes da Suprema Corte naquele período, que diante de um comportamento de jurisdição defensiva (*judicial restraint*), oriunda de um pensamento eminentemente positivista, se esquivavam de enfrentar casos relevantes e essenciais à sociedade. Dessa forma, em um primeiro momento, a expressão ativismo judicial não representava um método hermenêutico ou de interpretação, mas traduzia uma postura tomada pelos juízes no enfrentamento de questões políticas e legislativas submetidas ao crivo do judiciário.

Ronald Dworkin, em sua obra “Taking Rights Seriously” (1977), argumenta que os juízes devem interpretar a lei de maneira que melhor proteja os direitos dos indivíduos, muitas vezes necessitando uma interpretação proativa das normas legais. Essa visão de Dworkin contribui para a noção de que o ativismo judicial pode ser visto como uma forma de promover justiça substantiva em vez de meramente aplicar a letra da lei de forma passiva.

Nesse sentido, Norberto Bobbio também preceitua:

O problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é a sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados. (Bobbio, 1992, p. 25).

No Brasil, Luís Roberto Barroso, em “O Novo Direito Constitucional Brasileiro: Contribuições para a Construção Teórica e Prática” (2012), defende que o ativismo judicial se justifica em contextos em que os demais poderes falham em realizar os objetivos constitucionais, especialmente em uma democracia jovem e em desenvolvimento como a brasileira. Segundo Barroso, o Judiciário pode e deve agir para assegurar a efetivação dos direitos fundamentais e a proteção das minorias, atuando como um contrapeso essencial às deficiências dos outros poderes.

3 Hermenêutica jurídica e ativismo judicial

A hermenêutica jurídica, que é a arte e ciência da interpretação das normas, desempenha um papel crucial na discussão sobre ativismo judicial. Gadamer, em “Truth and Method” (1960), sugere que toda interpretação envolve um diálogo entre o texto e o intérprete, onde o contexto histórico e os preconceitos do intérprete influenciam a compreensão do texto. No contexto judicial, isso significa que a interpretação das leis pelos juízes é inevitavelmente subjetiva e influenciada por seus valores e experiências pessoais.

Já o autor Robert Alexy (1989), propõe que a argumentação jurídica deve ser racional e baseada em princípios que possam ser universalmente aceitos. No entanto, ele reconhece que os juízes frequentemente enfrentam dilemas onde diferentes princípios colidem, necessitando uma ponderação cuidadosa e, muitas vezes, se valer de decisões ativistas para resolver tais conflitos de maneira justa e equilibrada.

4 Direito como teatro e o juiz como sujeito

A noção de direito como teatro (espetacularização do direito), proposta por Lawrence Friedman (1977), enfatiza que o sistema jurídico opera em um cenário público onde os atores (juízes, advogados, partes envolvidas) desempenham papéis que vão além da simples revisão e aplicação de normas. Os juízes, como sujeitos, são influenciados por suas próprias percepções e pela expectativa de seus “espectadores” – a sociedade. Esta teatralidade implica dizer que o ativismo judicial pode ser visto como uma performance necessária para corrigir injustiças sociais e preencher lacunas deixadas pelos outros poderes.

De acordo com Habermas (1996), a legitimidade do direito decorre da comunicação e do consenso público. Tal ângulo se relaciona com a visão de Niklas Luhmann do direito como nada mais do que um complexo sistema social autopoietico fundado sob a comunicação¹. Assim, quando os juízes agem de forma ativista, eles estão, em certa medida, respondendo às demandas sociais e buscando legitimar suas decisões no contexto da opinião pública. Essa perspectiva reforça a ideia de que o ativismo judicial é uma resposta à falha dos processos democráticos tradicionais em abordar certas questões de maneira eficaz.

A legitimidade do ativismo judicial é um tema central no debate jurídico e político contemporâneo, especialmente no contexto brasileiro, onde o Judiciário frequentemente atua para suprir lacunas deixadas pelos poderes Legislativo e Executivo. Para avaliar essa legitimidade, é crucial considerar os princípios e objetivos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

5 Legitimidade constitucional do ativismo judicial

Conforme argumentado por Carlos Alexandre de Azevedo Campos (2014), a atuação judicial proativa pode ser considerada legítima quando orientada pela necessidade de efetivar direitos fundamentais e proteger minorias. A Constituição de 1988 é um marco normativo que consagra

1 LUHMANN, Niklas. 1983. *Sociologia do Direito I*. Rio de Janeiro, Edições Tempo Brasileiro.

uma ampla gama de direitos e garantias fundamentais, estabelecendo um compromisso com a promoção da dignidade humana, igualdade e justiça social.

No contexto brasileiro, o ativismo judicial justifica-se como uma resposta necessária à inércia ou omissão dos outros poderes em cumprir esses mandamentos constitucionais. Quando o Legislativo e o Executivo falham em garantir os direitos fundamentais previstos na Constituição, o Judiciário não apenas pode, mas deve intervir para assegurar que esses direitos sejam efetivados. A atuação judicial, portanto, não deve ser vista como uma usurpação de funções, mas como uma defesa do pacto constitucional.

Luís Roberto Barroso (2008), reforça que a judicialização da política, quando bem fundamentada, contribui para a proteção dos direitos fundamentais, especialmente em contextos em que os demais poderes são omissos ou ineficazes. Ele ainda argumenta que a intervenção judicial é crucial para a manutenção da ordem constitucional e a promoção da justiça social. Aqui, é importante ressaltar a diferença crucial entre os conceitos de judicialização e de ativismo judicial.

A judicialização das questões sociais e políticas pode ser entendida como a transferência do *locus* tradicional de debate – da arena política para a judiciária –, mediante a utilização dos procedimentos formais como estratégia para a composição dos conflitos ou pela ampliação do espaço de atuação do Poder Judiciário a questões sociais e políticas tradicionalmente afetas aos poderes Legislativo e Executivo². Já o ativismo judicial, nas palavras de CAMPOS (2014), relaciona-se com o “modo de interpretar os dispositivos constitucionais ou legais, expandindo ou reduzindo os significados para além ou aquém dos sentidos mais imediatos e compreensíveis, e, às vezes, até mesmo contra esses sentidos”³, lançando-se a participar ativa e criativamente na construção da ordem jurídica.

Assim, a promoção da justiça social é um aspecto central na legitimidade do ativismo judicial. O conceito de justiça social implica a distribuição equitativa de recursos e oportunidades, além da proteção dos mais vulneráveis. A Constituição brasileira, com seu caráter social e democrático, demanda ações que promovam a inclusão e a equidade. Logo, um Judiciário garantista, ao interpretar e aplicar a Constituição, deve considerar esses objetivos maiores, atuando como um agente de transformação social.

2 XIMENES, Julia Maurmann. Judicialização dos benefícios de prestação continuada e impactos simbólicos na cidadania. *Pensar*, Fortaleza, v. 21, n. 2, p. 600-625, maio/ago. 2016.

3 CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Dimensões do ativismo judicial do STF*. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 276.

Barroso (2012) também ressalta que o ativismo judicial é um mecanismo necessário para enfrentar as desigualdades e promover a justiça social, especialmente em uma sociedade marcada por profundas disparidades socioeconômicas. Segundo ele, a atuação do Judiciário deve estar alinhada com os princípios constitucionais de justiça, igualdade e dignidade humana, atuando de forma a complementar as deficiências dos outros poderes.

Apesar das justificativas para o ativismo judicial, é essencial que a atuação dos juízes se mantenha dentro de certos limites para preservar o equilíbrio entre os poderes e a democracia. O Judiciário deve evitar decisões que substituam integralmente as funções legislativas ou executivas, respeitando a separação dos poderes. A intervenção judicial deve ser pautada por critérios claros e justificados, evitando arbitrariedades e excessos.

Alexandre de Moraes, em “As súmulas vinculantes no Brasil e a necessidade de limites ao ativismo judicial” (2011/2012), sugere que o ativismo judicial deve ser uma resposta calibrada e proporcional às falhas dos outros poderes. Ele defende que, embora a intervenção judicial seja necessária em muitos casos, é crucial que essa intervenção respeite os limites impostos pela própria Constituição, evitando a ultrapassagem das competências do Judiciário.

Diversos casos emblemáticos ilustram como o ativismo judicial pode ser necessário e legítimo. Decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) brasileiro em temas como união estável entre pessoas do mesmo sexo, cotas raciais em universidades e o fornecimento de medicamentos de alto custo pelo Estado demonstram o compromisso do Judiciário com uma atuação proativa na proteção de direitos fundamentais e na promoção da justiça social. Ainda, é possível observar o ativismo em determinações e orientações para a adoção de políticas públicas por parte do Poder Executivo (o chamado “ativismo remédio”), bem como no ato de incitar a atuação do Poder Legislativo, tal qual ocorre com a aplicação do efeito concretista ao Mandado de Injunção e à Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão.

Tais casos evidenciam que, quando os outros poderes se mostram incapazes ou relutantes em enfrentar questões sensíveis e proteger direitos, o Judiciário assume um papel crucial na defesa dos princípios constitucionais. O professor Lenio Streck (2013), discute que, embora o ativismo judicial possa ser criticado por seus excessos, ele é frequentemente necessário para garantir que os direitos fundamentais sejam respeitados e protegidos. Assim, a atuação ativista do Judiciário é legitimada pela sua função de garantir a aplicação efetiva da Constituição e a proteção dos direitos que ela consagra.

6 Um balanço crítico do juiz ativista: perspectivas e conflitos

O ativismo judicial é um fenômeno controverso, despertando tanto críticas contundentes quanto defesas fervorosas. A análise das posições antagônicas revela preocupações fundamentais sobre a natureza da democracia, a separação de poderes e a função dos tribunais na sociedade moderna.

Uma das críticas mais significativas ao ativismo judicial é a possibilidade de minar a democracia representativa. Jeremy Waldron (1999), argumenta que o ativismo judicial pode ser prejudicial ao permitir que juízes não eleitos tomem decisões políticas de grande relevância. Para Waldron, as questões de importância política e social devem ser resolvidas por representantes eleitos, que possuem legitimidade democrática e são diretamente responsáveis perante o eleitorado. Ele alerta que a transferência de decisões políticas para o Judiciário pode enfraquecer a responsabilidade política e a participação democrática.

Waldron destaca que a democracia não se resume apenas à tomada de decisões, mas envolve processos deliberativos e inclusivos onde diversas vozes são ouvidas e considerações morais e políticas são debatidas. Ao usurpar esse papel, o Judiciário pode desrespeitar a vontade popular expressa através do voto e das instituições democráticas.

Lenio Streck (2013) reforça essa crítica ao apontar que o ativismo judicial pode levar a uma judicialização excessiva da política, onde questões que deveriam ser resolvidas no âmbito legislativo acabam sendo decididas nos tribunais. Streck adverte que tal tendência pode resultar em um desequilíbrio entre os poderes e comprometer a legitimidade democrática das decisões judiciais. Ainda em sua visão, as decisões ditas ativistas acabam por dar aos tribunais o poder permanente de transformar a Constituição Federal, provocando verdadeiras alterações formais que deveriam ser realizadas pelo poder constituinte derivado através de emendas constitucionais.

Em contraponto às críticas, defensores do ativismo judicial argumentam que ele pode ser uma ferramenta essencial para proteger direitos fundamentais e assegurar justiça em contextos em que o processo político falha. Cass Sunstein (1999), por exemplo, defende uma abordagem de “minimalismo judicial”, onde os juízes tomam decisões significativas, mas limitam-se a resolver os casos específicos diante deles, evitando legislar de forma abrangente.

Sunstein sugere que essa abordagem permite aos tribunais protegerem direitos fundamentais e corrigir injustiças sem interferir excessivamente no domínio da política. Ele argumenta que, em muitos casos, o processo político é incapaz de atender às demandas por justiça e igualdade, especialmente para minorias e grupos marginalizados. Nesse sentido, a intervenção judicial se

torna não apenas desejável, mas necessária para assegurar a aplicação efetiva dos princípios constitucionais.

Ronald Dworkin (1977), também oferece uma defesa robusta do ativismo judicial, enfatizando que os direitos individuais devem ser protegidos contra as maiorias políticas. Dworkin argumenta que a Constituição estabelece um conjunto de princípios morais que transcendem a vontade das maiorias momentâneas, e que os juízes têm a responsabilidade de interpretar e aplicar esses princípios de maneira a proteger os direitos fundamentais.

Nesse prisma, a altivez judiciária representaria apenas a concretização dos valores contidos no Texto Constitucional brasileiro. Por meio de uma atuação mais presente e com o intuito de suportar as bases do Estado Democrático de Direito, se faz valer a vontade do constituinte originário que as normas constitucionais se concretizem. Nesse sentido, leciona Luís Roberto Barroso que:

A ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. Em muitas situações, sequer há confronto, mas mera ocupação de espaços vazios. [...] o ativismo é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. [...] a ativismo judicial legitimamente exercido procura extrair o máximo das potencialidades construindo regras específicas da conduta de enunciados vagos [...]. (Barroso, 2011, p. 365)

O debate sobre o ativismo judicial revela a necessidade de encontrar um equilíbrio entre a proteção dos direitos fundamentais e a preservação da democracia representativa. Alexandre de Moraes sugere que o ativismo judicial deve ser exercido com cautela, respeitando os limites impostos pela Constituição e evitando excessos. Ele propõe que a intervenção judicial deve ser uma resposta proporcional às falhas dos outros poderes, sempre orientada pelos princípios constitucionais.

A legitimação pelo público (sociedade) do ativismo judicial depende, portanto, da capacidade dos julgadores de, dentro de sua proatividade, agir dentro dos limites constitucionais e de maneira a complementar, não substituindo, portanto, as funções dos outros poderes. A atuação judicial deve ser guiada por critérios claros e justificados, garantindo a manutenção do equilíbrio entre os poderes e a integridade do sistema democrático.

7 Conclusão

O debate sobre o ativismo judicial revela-se uma arena complexa, onde se confrontam diferentes cosmovisões sobre o papel do Judiciário na sociedade democrática. Ao longo deste artigo, exploramos as críticas e defesas do ativismo judicial, refletindo sobre suas implicações para a democracia, a separação de poderes e a proteção dos direitos fundamentais.

A Constituição Federal de 1988 deve ser compreendida como um sistema normativo dinâmico, em que a realidade fática e a normativa se encontrem em uma relação de reciprocidade (ponto de partida, não de chegada). Na temática da Constituição como sistema aberto de regras e princípios, Celso Ribeiro Bastos e Samantha Meyer-Pflug lecionam de forma brilhante:

Para que o texto constitucional se apresente capaz de acompanhar estas transformações, faz-se imprescindível que ele contenha normas jurídicas que veiculem diretrizes gerais, valores. A constituição deve, portanto, conter princípios gerais veiculadores desses valores e aptos a abarcar estas três transformações sem, contudo, alterar o conteúdo essencial da lei fundamental, que deve permanecer imutável. [...] O texto constitucional tem como traço fundamental o conter preceitos indeterminados, polissêmicos, sintéticos e abstratos – o que acaba por ampliar a atividade do intérprete, na exata medida em que as normas necessitam ter seu conteúdo delimitado. (Bastos e Meyer-Pflug, 2007, p. 150).

Neste trabalho, tentamos alcançar os dois lados. As críticas de autores como Jeremy Waldron e Lenio Luiz Streck destacam os perigos de uma intervenção excessiva do Judiciário na esfera política, alertando para os riscos de minar a democracia representativa e enfraquecer a responsabilidade política de outros agentes institucionais. Esses argumentos ressoam com a preocupação de preservar o equilíbrio entre os poderes e garantir a legitimidade das decisões políticas.

Por outro lado, as defesas de Cass Sunstein e Ronald Dworkin enfatizam a importância do ativismo judicial na proteção dos direitos fundamentais e na promoção da justiça social. Esses autores argumentam que, em muitos casos, o processo político-legislativo é insuficiente para garantir a efetivação dos princípios constitucionais, tornando a intervenção judicial não apenas justificada, mas necessária para corrigir injustiças e proteger minorias.

Diante dessas perspectivas conflitantes, é essencial buscar um equilíbrio que permita ao Judiciário cumprir seu papel sem comprometer os princípios democráticos. Isso requer uma abordagem cuidadosa, onde a intervenção judicial seja guiada por critérios claros e limitada pelos princípios constitucionais. A proposta de um “minimalismo judicial”, como defendido

por Sunstein, pode oferecer um caminho a seguir, permitindo que os juízes protejam os direitos fundamentais sem substituir as funções dos poderes eleitos.

Em última análise, o ativismo judicial continuará sendo objeto de intenso debate e reflexão, à medida que a sociedade democrática enfrenta novos desafios e dilemas. Este artigo buscou fornecer uma análise abrangente das controvérsias em torno desse fenômeno, destacando suas implicações para o Estado de Direito e a democracia brasileira. Espera-se que esta contribuição estimule um diálogo mais aprofundado e informado sobre o papel do Judiciário e dos juízes ativistas na sociedade contemporânea.

Referências

ALEXY, Robert. *A Theory of Legal Argumentation: The Theory of Rational Discourse as Theory of Legal Justification*. Clarendon Press, Oxford, 1989.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/synthesis/article/view/7433/5388>.

BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. *Revista da Faculdade de Direito – UERJ*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 21, jan./jun. 2012.

BARROSO, Luís Roberto. *O Controle da Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2011.

BASTOS, Celso Ribeiro e MEYER-PFLUG, Samantha. A interpretação como fator de desenvolvimento e atualização das normas constitucionais. In SILVA, Virgílio Afonso da. [org.]. *Interpretação Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2007.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Dimensões do Ativismo Judicial do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

DWORKIN, Ronald. *Taking Rights Seriously*. Massachusetts: Harvard University Press. 1977. Pp. 563., 26 Cath. U. L. Rev. 908 (1977). Disponível em: <https://scholarship.law.edu/lawreview/vol26/iss4/10>.

HABERMAS, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* (Trans. William Rehg). Cambridge, MA: The MIT Press.

GADAMER, Hans-Georg, 1900-2002. *Truth and Method*. New York: Continuum, 1989.

LUHMANN, Niklas. 1983. *Sociologia do Direito I*. Rio de Janeiro, Edições Tempo Brasileiro.

MORAES, Alexandre de. As súmulas vinculantes no Brasil e a necessidade de limites ao ativismo judicial. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, n. 106/107, p. 267-285, jan./dez. 2011/2012.

SCHLESINGER Jr., Arthur M. *The Supreme Court: 1947*. *Fortune*, vol. 35 (1), 1947.

STRECK, Lenio Luiz. O ativismo judicial existe ou é imaginação de alguns? Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-jun-13/senso-incomum-ativismo-existe-ou-imaginacao-alguns> acesso em 27 mai. 2021.

STRECK, Lenio Luiz. Ulisses e o canto das sereias: sobre ativismos judiciais e o perigo de um terceiro turno da constituinte. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*. v. 1, n. 2, p. 75-83, 2009.

RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015

SUNSTEIN, Cass R. *One Case At a Time: Judicial Minimalism on the Supreme Court*. Harvard University Press, 1999.

WALDRON, J. *Law and Disagreement*. New York: Oxford University Press, 1999.

XIMENES, Julia Maurmann. Judicialização dos benefícios de prestação continuada e impactos simbólicos na cidadania. *Pensar, Fortaleza*, v. 21, n. 2, p. 600-625, maio/ago. 2016.

DIREITO PRIVADO E ANÁLISE ECONÔMICA DAS RELAÇÕES DE CONSUMO

Henrique Avelino Lana¹

1 Introdução

O artigo analisa as demandas consumeristas sob a perspectiva da Análise Econômica do Direito, especialmente no contexto dos Juizados Especiais Cíveis. Parte-se da premissa de que, embora muitas dessas ações envolvam valores reduzidos, sua repetição em larga escala produz efeitos relevantes sobre a organização dos mercados e sobre os custos das empresas. Nesse cenário, as decisões judiciais passam a influenciar diretamente os incentivos econômicos e o comportamento dos agentes. O estudo aborda o conceito de dano eficiente, segundo o qual o empresário pode optar economicamente por pagar indenizações em vez de investir na prevenção de falhas produtivas. A atuação do Poder Judiciário, especialmente por meio de condenações mais significativas, pode transformar esse dano eficiente em dano ineficiente, estimulando melhorias nos processos produtivos. O trabalho também examina a assimetria informacional nas relações de consumo e as falhas de mercado decorrentes dela. Defende-se que o Direito deve atuar como instrumento de correção dessas distorções. Conclui-se que a interpretação das demandas consumeristas deve considerar seus impactos econômicos e institucionais. Assim, o Direito Privado contribui para promover eficiência, proteção do consumidor e desenvolvimento econômico.

2 A racionalidade econômica dos contratos consumeristas sob a ótica do direito privado

É imprescindível que todo empresário, seja ele microempreendedor individual, gestor de pequena ou média empresa, ou ainda dirigente de grandes corporações, compreenda profundamente o funcionamento dos Juizados Especiais Cíveis. Esses órgãos não apenas solucionam a imensa

1 Advogado. Especialista, Mestre e Doutor. Pós Doutorado em Direito Empresarial. Professor na PUC / MG e Centro Universitário FAMINAS BH. Sócio do Escritório MPAL - Moreira do Patrocínio & Avelino Lana advogados.

maioria das disputas consumeristas do país, como também influenciam diretamente a dinâmica econômica das empresas, a percepção de qualidade dos serviços prestados e o custo operacional decorrente de falhas produtivas ou de atendimento. Entender os padrões decisórios, os incentivos jurídicos que levam o consumidor a buscar essa via e as consequências econômicas de condenações repetitivas permite ao empresário aperfeiçoar processos internos, reduzir riscos, evitar litígios e adotar estratégias mais eficientes de gestão. Em um mercado cada vez mais competitivo e judicializado, conhecer o impacto do Juizado Especial não é apenas uma vantagem, é uma necessidade estrutural para qualquer modelo de negócio que pretenda atuar de forma sustentável, responsável e tecnicamente adequada.

Imperiosa inteiração da AED se dá também em relação aos contratos que regem as relações de consumo. Como sabemos, estes implicam limitações nas ações das partes que contratam, prevendo imposição de deveres e aquisição de direitos. Pela AED, ressalta-se que os contratantes se submetem a essas condições tendo em vista que as pretensões individuais, sozinhas, em regra, não levam a um bom resultado coletivo. Afinal, quando as partes contratantes fixam, previamente, seus deveres e direitos, o resultado para a coletividade, usualmente, será maior e mais eficiente. Busca a AED estudar além da própria elaboração, ensejo e formação dos contratos em geral, seus impactos, consequências que dão causa à sua proteção e, também, apreciar as consequências econômicas de eventual descumprimento de um contrato civil, dentre eles, os contratos que regem as relações de consumo. A todo instante, fazemos “escolhas racionais” acerca do que contratar, com quem contratar, quando contratar e como contratar um produto ou serviço, decidindo, sempre, da forma que nos ocasione um menor “custo de oportunidade” e maior “utilidade” possível em uma relação de consumo.

A incerteza ou o não conhecimento acerca do real cumprimento dos contratos enseja aumento do risco nas atividades econômicas. Prolifera-se a idéia de que se pode cumprir ou não cumprir um contrato, ganhar ou perder, ter ou não os serviços bem prestados, adquirir um produto com vício ou não. Não se sabe, ao certo, o resultado final da atividade de se contratar. Aumenta-se o receio de se realizar um mau negócio, mediante uma má contratação de um produto ou serviço. Sabe-se que os contratos são instrumentos adequados e indicados para se compor os riscos da própria atividade econômica, com intuito de minorar eventual perda, dano ou prejuízo acarretado ao agente contratante, possibilitando um contexto mais eficiente, inclusive nas relações de consumo. Sabe-se também que o cumprimento dos contratos em geral é premissa elementar, básica e fundamental para o desenvolvimento econômico de um país e, exatamente por isso, é uma das searas em que a Análise

Econômica do Direito deve ser aplicada. Quanto mais segurança tiverem os consumidores ao contratar nas relações de consumo um produto ou serviço, maior será a sua qualidade de vida, maior será o avanço tecnológico, maior será o número de celebrações de novos contratos, haverá maior “maximização de interesses,” maior será o “acúmulo de riquezas”, maior o “bem-estar” e, finalmente, maior será a dinamicidade da economia de um país. Contribui-se com, “incentivos positivos” em favor da economia de um país. Neste ponto, mostram-se adequadas as ponderações do professor da Universidade de Chicago, Richard Posner: *Con “maximización de la riqueza” quiero indicar la política de intentar maximizar el valor agregado de todos los bienes y servicios, ya sea que se comercien en mercados formales (los bienes y servicios “económicos” usuales) o (en el caso de bienes y servicios “no-económicos”, como la vida, la recreación, la familia y la libertad de dolor y sufrimiento) que no se comercien en tales mercados. El “valor” es determinado por lo que el dueño de los bienes o el servicio exigiría para separarse de él o por lo que um no-dueño estaría dispuesto a pagar para obtenerlo – cualquiera de los sea mayor. La “riqueza” es el valor total de todos los bienes y servicios “económicos” e “no-económicos” y ésta es maximizada cuando todos los bienes y servicios, en la medida en que esto sea posible, sean asignados a sus usos más rentables.* (POSNER. Richard A. *Maximización de la Riqueza y Tort Law*. Una Investigación Filosófica.) Ou seja, a maior crença e convicção de que os contratos nas relações de consumo serão cumpridos, em sua qualidade, quantidade e execução, gera maior eficiência e dinamicidade econômica. Afinal, certo é que a cooperação entre os contratantes nas relações de consumo é incentivada, de forma positiva, quando há efetiva proteção legal e judicial. Verifica-se que ao longo de nossas relações pessoais diárias, celebramos diversas contratações de produtos ou serviços, junto aos produtores e consumidores, relativamente a serviços de telefonia, luz, água, aquisição de presentes, utensílios pessoais, serviços de transporte aéreo, dentre vários outros, ensejando, inclusive, a denominação “sociedade consumista”. Por outro lado, há interesse, também, por parte dos produtores e fornecedores de produtos e serviços que o número de contratos consumeristas aumente cada vez mais, de modo que na mesma proporção os consumidores contratem mais, e serviços e produtos sejam colocados no mercado, etc. Afinal, eis o objetivo maior destes: auferir o maior lucro.

Portanto, entendemos que, para a AED, há que se dar amparo em relação aos pactos que regem as relações consumeristas, através dos quais os agentes contratantes inicialmente desejavam que as condições prévias sejam todas devidamente honradas, independentemente do risco da atividade, de modo a se valorizar os atos que ensejem condutas mais eficientes e que visem mais, melhor e maior alocação possível dos bens escassos existentes. Há

que se “incentivar”, positivamente, o cumprimento dos contratos afetos às relações de consumo, o que certamente, contribui para a maior dinamicidade e evolução econômica de nosso país. A eficiência, conforme lecionam os professores Márcia Carla Pereira Ribeiro e Irineu Júnior Galeski, “é uma das preocupações basilares da ciência econômica e, por conseguinte, da Análise Econômica do Direito, partindo do princípio de que as demandas são maiores que a existência de bens apreciáveis, dada sua escassez” (RIBEIRO; GALESKI, 2009, p. 85).

3 A atividade empresarial e seus impactos no direito privado consumerista

Sabe-se que o exercício da atividade negocial empresarial, em determinados setores de nossa economia, pressupõe produção em grande escala de produtos ou mercadorias, bem como a prestação de serviços em favor de um grande número de consumidores, milhares e, em alguns casos, milhões (v.g., serviços de telefonia, bancários, transporte aéreo de pessoas, provedor de *internet* ou TV por assinatura). Nestas hipóteses, a relevância que o empresário atribui aos processos produtivos pode ser decisiva para o sucesso do empreendimento, em especial, se consideramos os dispêndios que foram suportados para identificar quem são seus possíveis clientes, suas preferências, características ou qualidades dos produtos ou serviços oferecidos por seus concorrentes, dentre outros custos de transação. No exercício deste tipo de atividade, existe o risco de que o serviço ou o produto, por uma inconsistência de determinado processo de produção, atendimento ou mesmo logística seja executado ou produzido de forma inadequada, diversa da que fora contratada pelo consumidor. Assim, pode ocorrer a completa inexecução da obrigação assumida pelo prestador, pelo fabricante ou fornecedor, ou mesmo a entrega viciada em favor do consumidor.

Sem dúvida, o empresário objetiva o aperfeiçoamento constante não apenas de seus meios produtivos em busca da eficiência, mas, ciente de que atua em mercados competitivos, não desejando perder espaço para seus concorrentes, pretende o constante aprimoramento da qualidade dos bens e serviços ofertados. Afinal, os mecanismos de seleção daqueles agentes que permanecerão atuantes não admitem vacilos ou tomada de decisões que não contribuam para a conquista de novos mercados (e não apenas a manutenção da atual clientela). Neste contexto, surge a matéria que se refere ao ponto central do presente trabalho: constatado o defeito na execução da atividade empresarial (v.g., negativas indevidas dos nomes dos clientes, constante

extravio de bagagens, falta de qualidade do sinal das transmissões televisivas ou lentidão ou descontinuação do serviço do provedor de *internet*) a partir de que momento, ou em face de qual fato o empresário, obrigado a tomada de decisões eficientes, envidará esforços para a modificação de seus processos produtivos? Que papel os juizados especiais cíveis podem ocupar neste cenário como instituições que contribuem para a estabilização da paz social, mediante a composição de conflitos, mas também como geradores de decisões que incentivam ou inibem a conduta dos agentes econômicos? Vamos por partes. Nosso eminente professor da PUC Minas, Dr. César Fiuza, nos traz a definição de dano eficiente, cuja ideia perpassa pelo sopesamento que seu causador deve fazer entre o custo indenizatório e o corretivo da imperfeição que ocasionou a conduta lesiva. Fala-se, outrossim, em dano eficiente e dano ineficiente. Ocorre dano eficiente, quando for mais compensador para o agente pagar eventuais indenizações do que prevenir o dano. Se uma montadora verificar que uma série de automóveis foi produzida com defeito que pode causar danos aos consumidores, e se esta mesma empresa, após alguns cálculos, concluir ser preferível pagar eventuais indenizações pelos danos ocorridos, do que proceder a um *recall* para consertar o defeito de todos os carros vendidos que lhe forem apresentados, estaremos diante de dano eficiente. O dano ineficiente, por seu turno, é o dano eficiente tornado ineficiente pela ação dos órgãos administrativos do Estado e/ou do Judiciário. Na medida em que o juiz condenar a montadora a uma altíssima indenização, ao atuar em ação indenizatória proposta por um dono de automóvel, vitimado pelo dano causado pelo defeito de produção, estará transformando o dano eficiente em dano ineficiente. As eventuais indenizações que a montadora terá que pagar serão tão altas, que será preferível o *recall*, por ser mais barato. A questão relativa ao dano ineficiente é equacionar duas questões. Por um lado, o valor da condenação há de ser alto, para que o dano seja de fato ineficiente para seu causador. Por outro lado, deve-se ter em conta que indenização não deve ser fonte de enriquecimento, mas de reparação de danos. O problema é de difícil solução, exigindo do juiz um enorme exercício de bom senso e, às vezes, de coragem. O legislador poderia pôr fim ao dilema, editando norma, segundo a qual parte do valor da condenação iria para a vítima, a título de reparação pelos danos sofridos, enquanto a outra parte reverteria aos cofres públicos, sendo afetada à utilização em programas sociais. (FIUZA, 2008, p. 720.)

A análise econômica realizada por uma instituição financeira relativa ao ajuste ou não de determinada cláusula contida em contrato de cheque especial, tida como abusiva em virtude de algumas demandas judiciais, certamente, levará em conta o custo atual com estas demandas (honorários advocatícios, custas, indenizações e eventual desgaste da imagem perante

o mercado) e o benefício econômico decorrente de sua manutenção. Em hipóteses como esta, como o Poder Judiciário, em especial, em face do escopo reduzido deste trabalho, os juizados especiais poderão, em prol de toda a sociedade interferir neste tipo de situação? Aliás, deve o Judiciário considerar a repercussão econômica de suas decisões?

Nas relações de consumo, como regra, afigura-se evidente a assimetria de informações existente entre as partes, ou seja, costuma-se verificar uma grande diferença entre o conhecimento que o fabricante e o fornecedor possuem quanto às qualidades de um determinado produto ou serviço e as informações detidas pelo consumidor. É bem verdade que o Código de Defesa do Consumidor,¹ dentre os diversos princípios que elenca, estabelece como dever do agente econômico a prestação de todas as informações² que permitam ao consumidor tomar a melhor decisão para a satisfação de suas necessidades. Contudo, ainda sim, este desequilíbrio informacional se verifica nas relações jurídicas constituídas em nosso mercado. RIBEIRO e GALESKI (2009, p. 95) asseveram que a assimetria de informação se constitui em verdadeiro entrave à obtenção de relações econômicas mais eficientes. Os mencionados professores lecionam que esse obstáculo é mais visível nas relações de consumo, quando é da essência da negociação que haja a profissionalidade (domínio da técnica) de um lado (fabricante ou fornecedor) e a ausência de conhecimento, de outro (por parte do consumidor). Como bem ilustra Castellano, partindo da premissa de que a informação nunca é perfeita no mercado e se reconhece que o consumidor não conhece exatamente a qualidade do produto que irá comprar no momento de tomar a decisão de adquiri-lo, admite-se a possibilidade de que o consumidor não receba a qualidade que imaginava, e mais que isso correrá o risco de sofrer danos ao utilizar o produto adquirido nessas condições, danos esses que não foram previstos no momento de tomar a decisão de comprar. (RIBEIRO; GALESKI, 2009, p. 95). A assimetria informacional se constitui em uma falha de mercado, pois diante de sua existência não se mostra possível

1 Como o próprio nome desta lei bem destaca, seu objetivo primordial, além de simplesmente regular as relações jurídicas nas quais o consumidor figura como parte, é o de proteger (defender) os direitos e interesses da parte tida por hipossuficiente, sendo a assimetria informacional característica marcante deste desnível de posições.

2 CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR: “Art. 6º São direitos básicos do consumidor: I - a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos; II - a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações; III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem; IV - a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços;”

que apenas as interações estabelecidas entre empresas e consumidores sejam capazes de gerar um equilíbrio em que o bem-estar é maximizado.

Pois bem, partindo da premissa de que a assimetria de informações, tida como uma falha de mercado, impede que transações consumeristas sejam realizadas de forma eficiente, resta saber qual seria o papel do Direito neste cenário. RIBEIRO e GALESKI (2009, p. 92) ponderam que, nestes casos, pode-se identificar três posicionamentos acerca da intervenção do Estado no mercado: a) uma corrente que defende a completa regulação da atividade econômica; b) outra que condena todo e qualquer tipo de intervencionismo; c) e, por fim, aquele que sustenta a necessidade de “uma intervenção moderada, apenas quando se verifica que as relações econômicas não promovem a melhor eficiência, a melhor alocação de bens”. MANKIW (2009, pp. 11-12), por sua vez, sustenta que há dois motivos genéricos que podem justificar a intervenção estatal na atividade econômica: “promover a eficiência e promover a equidade. Ou seja, a maioria das políticas tem por objetivo ou aumentar o bolo econômico ou mudar a maneira como o bolo é dividido.” MANKIW adverte que a “mão invisível” costuma permitir que os mercados aloquem os recursos de forma eficiente, mas que isto nem sempre acontece, em especial, em razão de falhas de mercado. Ora, sem dúvida, o Judiciário não pode desconsiderar os efeitos econômicos produzidos por suas decisões, em especial, no que se refere às demandas consumeristas. A existência de evidente falha de mercado, decorrente da assimetria informacional exige que o Estado, no caso em análise, através dos Juizados Especiais de Consumo, intervenha de forma a contribuir para o aumento do bolo econômico (eficiência) e para sua melhor divisão (equidade). O estabelecimento de condenações impostas aos fabricantes e fornecedores, nas hipóteses em que o bem vendido ou o serviço prestado não correspondam, exatamente às características apresentadas quando da contratação, contribuem para o aperfeiçoamento dos processos produtivos. Acerca dos impactos econômicos das decisões judiciais, vale destacar o posicionamento de um magistrado sobre o tema, Demócrito Reinaldo Filho:³ Se um dos objetivos da nossa república é a erradicação da pobreza, isso só se faz com desenvolvimento econômico, para suprir as necessidades coletivas de emprego, alimentação, saúde, saneamento e outros serviços públicos essenciais. Se o cumprimento das promessas constitucionais depende do desenvolvimento econômico, o Juiz tem o dever de examinar se sua decisão pode de qualquer forma afetá-lo. Por isso, o magistrado, no momento de decidir um caso, deve estar atento às múltiplas variáveis que o compõem, não podendo se cingir a apenas um

3 REINALDO FILHO, Demócrito. A preocupação do juiz com os impactos econômicos das decisões. Uma análise conciliatória com as teorias hermenêuticas pós-positivistas. *Jus Navigandi*. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=13707>.

único interesse envolvido. Como adverte o Desembargador Rogério Gesta Leal, “é preciso haver uma sensibilização da magistratura brasileira para a complexidade das relações sociais, marcadas hoje por variados fatores. Um tema que aparentemente é jurídico, no sentido de ser tratado e regulado por lei, tem implicações de natureza econômica, social e política. Essas dimensões extra-normativas precisam ser consideradas pelo julgador [...] Uma avaliação legal completamente neutra, que desconsidere o fator econômico, é que significa um retrocesso. O que se quer é que o Juiz ou intérprete desperte para a extrema importância que as decisões judiciais representam para o desenvolvimento sócio-econômico do país. O que se pretende é que, para propiciar previsibilidade, estabilidade e integridade (em relação ao sistema normativo), o Juiz tenha também uma perspectiva de análise econômica do direito. Se fatores econômicos estão envolvidos desde a criação e elaboração das leis, porque não se levá-los também em consideração quando se trata de reduzir o texto legal à norma do caso concreto? Não se trata, portanto, “de substituir critérios de justiça por critérios econômicos, mas de perceber que os agentes econômicos mudam as estratégias à medida que a justiça se demonstra ineficiente e a economia injusta”. Assim, conformamos nosso raciocínio no sentido de que a atuação dos magistrados, no âmbito dos Juizados Especiais, em especial no que se refere às lides consumeristas, é decisiva para que sejam superadas falhas de mercado, permitindo um resultado mais eficiente de nossa atividade econômica. Evidentemente, a insignificância das condenações impostas aos fabricantes ou prestadores de serviços, nas atividades de massa (direcionadas a um grande número de consumidores) implicará no simples provisionamento deste custo nos balanços das grandes corporações. A fração reduzida de consumidores que resolvem demandar judicialmente associado ao pequeno impacto econômico das condenações impostas nas sentenças judiciais não contribui para que haja, de fato, uma melhoria na qualidade dos serviços prestados ou dos bens produzidos. Afinal, o custo do aperfeiçoamento dos processos produtivos será maior do que aquele decorrente do pagamento das condenações determinadas pelos Juizados.

Note-se que, decisões judiciais que imponham aos agentes econômicos a melhoria de seus processos produtivos e, por consequência, o oferecimento de bens e serviços de melhor qualidade, resultam em uma mudança eficiente segundo o critério Kaldor-Hicks, na medida em que o benefício auferido por todos os consumidores será maior do que o custo, inicialmente suportado pelos fabricantes, fornecedores e prestadores de serviços.

Quando há externalidades, o interesse da sociedade em um resultado de mercado vai além do bem-estar dos compradores e vendedores que participam do mercado; passa a incluir também o bem-estar de terceiros

que são indiretamente afetados. Como os compradores e vendedores desconsideram os efeitos externos de suas ações quando decidem quanto demandar ou ofertar, o equilíbrio de mercado não é eficiente quando há externalidades. Ou seja, o equilíbrio não maximiza o benefício total para a sociedade como um todo. (MANKIW, 2009, p. 204). SZTAJN (2005, p. 252) pondera que, para os economistas, muitas externalidades decorrem de elevados custos de transação, os quais decorrem da organização das operações em mercados, o que pode ocasionar uma alteração nos mecanismos de alocação de recursos, por consequência, aumentando os custos sociais. A professora da Faculdade de Direito do Largo do São Francisco, partindo da ideia de externalidade, explica que cada ato ou ação, mesmo individual, pode se encontrar em uma cadeia de causa e efeito com repercussões externas ao agente. Destaca SZTAJN que, diante de uma externalidade negativa, deve-se impor ao agente “o custo correspondente ao valor das utilidades ou recursos de terceiros que sejam por ele atingidos ou consumidos”. “A escolha dos meios de imposição do ônus deve ser determinada mediante critérios específicos de forma a não ampliar custos de transação que se transformem em custos sociais. Oportunidades de ganhos extraordinários em virtude da percepção de externalidades quando não afetam terceiros podem ser aceitas. (SZTAJN, 2005, p. 252). Carl J. Dahlman, professor da Universidade de Georgetown, a partir dos ensinamentos de Coase, pondera que a identificação do emissor e do receptor de uma externalidade mostra-se irrelevante. Assim, importante afiguram-se os critérios utilizados para a imposição dos riscos e custos – internalização – a uma das partes envolvidas: *It is notable how completely the Coase approach bypasses both the problem of deciding who is the emitter and who is the recipient of an externality and the rather shady distinction between pecuniary and technological externalities so central to the Pigovian tax rules. Perhaps the real significance of the court cases cited by Coase is that the distinction between emitter and recipient of an externality is irrelevant: what matters is whether we achieve a higher-valued output by putting the liability on one or the other of the parties involved, and not who is the “source” of the externality. Since at least two parties are necessarily involved, either may be considered the source. It is not worthy how the legal profession and the courts have come to grips with this point well before economists. The legal cases referred to by Coase show how courts in the presence of transaction costs have placed the liability sometimes with the “emitter” and sometimes with the “recipient” as these would be identified by an economist trained in modern welfare theory. Nor is the distinction between pecuniary and technological externalities in any way relevant for Coase’s arguments: what matters is the role of transaction costs, and how such costs affect the allocation of resources.* (DAHLMAN, 1979, p. 159). Especialmente no que se refere às relações de

consumo, o professor da Universidade de Harvard, Lucian Bebchuk, e Richard Posner lecionam que, mesmo diante de assimetrias informacionais, o vendedor pode ser dissuadido da ideia de agir de forma oportunista, pois se preocupa com sua reputação perante o mercado. Por outro lado, o consumidor não está constrangido por esta situação, já que não tem uma reputação a perder (desde que também não seja um agente do mercado, produtor de bens ou prestador de serviços), podendo desenvolver um comportamento oportunista em uma transação em particular que não será conhecido pelo mercado: *We focus on the following asymmetry between seller and buyer in cases in which the latter is a consumer rather than another business or comparable entity: The seller in such a case may be deterred from behaving opportunistically by considerations of reputation; the consumer is not constrained by such considerations, because he has no reputation to lose, assuming that his opportunistic behavior in a particular transaction will not become known to the market as a whole. This difference is important whenever it is difficult to specify contractual terms to cover every important contingency that courts could accurately and easily enforce. In such circumstances, opportunistic buyers might try to use "balanced" terms to press for benefits and advantages beyond those that the terms were actually intended to provide.* (BEBCHUK; POSNER, 2005, pp. 1-2). Assim, quando as empresas são influenciadas por considerações reputacionais, contratos que possam parecer draconianos (*one-sided contracts*) contra os consumidores tendem a ser implementados de uma forma balanceada. Desta maneira, se o prestador do serviço é um jogador atuante no mercado, suas expectativas em realizar novas operações com outros consumidores podem afastá-lo da ideia de se valer de determinadas cláusulas contratuais, ainda que não haja expectativas de realizar negócios com este mesmo consumidor. (BEBCHUK; POSNER, 2005, pp. 1-2).¹ Interessante notar como este tipo de análise bem se adequa à cultura capitalista norte-americana, na qual a reputação empresarial se constitui em um importante patrimônio. BEBCHUK e POSNER (2005, pp. 7-8) ponderam que, por outro lado, em determinados mercados, compradores podem não ser indiferentes a sua reputação. Eles podem ser empresas que atuam de forma repetitiva no mercado, enquanto os vendedores

1 *When firms are influenced by reputational considerations, contracts that appear on paper to be one-sided against the consumer may in reality be implemented in a balanced way. The distinction between contracts on paper and their actual implementation is one that has received much attention from the literature on relational contracts between businesses. As our analysis highlights, however, the distinction is also relevant to contracts that businesses enter into with consumers who are not repeat players. As long as the business is a repeat player with the consumer side of the market, its expectation of doing business with other consumers in the future may dissuade it from enforcing a one-sided-contract to the hilt even though the business does not expect to have further dealings with this consumer.* (BEBCHUK, Lucian A.; POSNER, Richard A. One-Sided Contracts in Competitive Consumer Markets. John M. Olin Law & Economics Working Paper, n. 270, Chicago, Estado Unidos, dezembro de 2005, pp. 1-2.).

são indivíduos que não transacionam com frequência. Como exemplo, citam o caso dos contratos entre editoras de universidades e novos autores.² Embora estes contratos possam estabelecer uma data limite para que o trabalho a ser publicado seja entregue, as editoras costumam dilatar este prazo, a fim de que seus autores tenham condições de revisar o trabalho. Afinal, as editoras atuam em um mercado competitivo e sua reputação no trato com produtores de conhecimento é relevante. Pode-se perceber, destarte, que o aperfeiçoamento das relações de consumo depende de esforço e comprometimento não só dos fabricantes e prestadores de serviços, que devem primar pela melhoria da qualidade de seus processos produtivos, mas também do Judiciário que pode agir como indutor de condutas eficientes, menos nocivas aos consumidores, mas observando as regras de mercado. Por sua vez, os consumidores devem identificar fornecedores que de forma reiterada adotam condutas oportunistas, privilegiando por consequência a contratação com agentes econômicos que prezam a boa-fé nas relações contratuais, o que contribuirá para atitudes que privilegiem condutas destinadas a valorizar a preocupação da reputação empresarial. Em nosso país e diante do perfil sócio-econômico da maior parte da massa de consumidores, evidente se mostra a circunstância de que uma das partes na relação consumerista se afigura em condição evidentemente hipossuficiente, em especial no que se refere à assimetria informacional, o que exige a interferência estatal. Por outro lado, é preciso que se tenha em mente que sempre que o Estado interfere no mercado adotando medidas protetivas, favorecendo uma das partes nas relações de consumo, há certamente uma mitigação da autonomia privada, a qual corresponde a uma liberdade de contratar própria do regime do direito privado.

4 Conclusão

A análise do dano eficiente nas demandas consumeristas demonstra que o Direito Privado contemporâneo deve ser interpretado também à luz de seus efeitos econômicos sobre o mercado. As relações de consumo, marcadas por assimetria informacional e produção em larga escala, exigem decisões judiciais sensíveis aos impactos sistêmicos que produzem. Nesse contexto, os Juizados Especiais atuam não apenas como instrumentos de acesso à justiça,

2 *In some markets, of course, buyers are not indifferent to their reputation. They may be firms that are repeat players with powerful incentives to protect their reputation, while the sellers may be individuals that transact infrequently. An example is the agreements that university presses have with new authors. Our analysis applies to such markets as well. It can explain, for example, why the agreements that those presses have with their authors include provisions that seem one-sided against the author even though authors are likely to read the terms of these agreements and there is competition among the publishers.* (BEBCHUK, Lucian A.; POSNER, Richard A. op. cit., pp. 7-8).

mas também como mecanismos de indução de condutas mais eficientes. A responsabilidade civil deixa de exercer função apenas reparatória e passa a assumir dimensão preventiva e regulatória. Condenações judiciais adequadas podem transformar danos eficientes em danos ineficientes, incentivando melhorias nos processos produtivos. A incorporação da análise econômica ao Direito Privado contribui para decisões mais consistentes e responsáveis.

Assim, o sistema jurídico fortalece a confiança nas relações de consumo e promove maior eficiência nas práticas de mercado. Conclui-se que o Direito Privado deve harmonizar proteção do consumidor, eficiência econômica e desenvolvimento sustentável.

Referências

- BEBCHUK, Lucian A.; POSNER, Richard A. One-Sided Contracts in Competitive Consumer Markets. *John M. Olin Law & Economics Working Paper*, n. 270, Chicago, Estado Unidos, dezembro de 2005.
- FIUZA, César. *Direito civil*: curso completo. 11. ed. Revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.
- LANA, Henrique Avelino. Dissolução Parcial nas Sociedades Limitadas: Análise Econômica sobre a inclusão do aviamento na apuração da haveres. Belo Horizonte: Editora Arraes, 2012.
- MANKIW, N. Gregory. *Princípios de microeconomia* (tradução Allan Vidigal Hastings). São Paulo: Cengage Learning, 2009.
- PIMENTA, Eduardo Goulart. *Recuperação de empresas*: um estudo sistematizado da nova lei de falências. São Paulo: IOB Thompson, 2006.
- PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. *Direito, economia e mercados*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, 2ª reimpressão.
- POSNER, Richard A. *Maximización de la Riqueza y Tor Law*. Una Investigación Filosófica.
- REINALDO FILHO, Demócrito. A preocupação do juiz com os impactos econômicos das decisões. Uma análise conciliatória com as teorias hermenêuticas pós-positivistas. *Jus Navigandi*. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=13707>.
- RIBEIRO, Márcia Carla Pereira; GALESKI, Irineu Júnior. *Teoria Geral dos Contratos*. Contratos empresariais e análise econômica. Ed. Elsevier. 2009.
- SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é pesquisa em Direito e Economia?

Cadernos Direito GV, v. 5, p. 24, 2008.

SZTAJN, Rachel. *Teoria jurídica da empresa: atividade empresária e mercados*. São Paulo, Atlas, 2004.

SZTAJN, Rachel. Externalidades e custos de transação a redistribuição de direitos no novo código civil. *Revista de Direito Privado*, São Paulo, v.6,n.22,p.250-276, abr./jun.2005.

A PROTEÇÃO INTEGRAL DA CRIANÇA NO CAPITALISMO DE VIGILÂNCIA: DESAFIOS DO DIREITO DIGITAL FRENTE À MERCANTILIZAÇÃO DA INFÂNCIA NAS REDES SOCIAIS

Priscilla Teixeira da Silva¹
Thaís Badini Rolim de Paula²

1 Introdução

Mais do que uma evolução técnica, o mundo digital redefiniu os paradigmas da comunicação, estabelecendo uma nova dinâmica social pautada pela disputa constante no gerenciamento do interesse humano. Nesse cenário, o fenômeno dos chamados *youtubers* mirins emerge não apenas como uma manifestação lúdica ou cultural, mas como a nova face de um mercado de consumo hiperconectado, no qual a infância é, simultaneamente, produtora e produto de conteúdos audiovisuais.

A delimitação deste tema circunda a prática do *sharenting* e sua evolução para a criação de canais geridos por crianças e seus responsáveis, que acumulam milhões de seguidores e geram receitas vultosas por meio de publicidade velada e patrocínios. Esta nova modalidade de entretenimento digital redefine o conceito de lazer e trabalho, inserindo o indivíduo em desenvolvimento em uma lógica de exposição contínua e vigilância algorítmica.

Questiona-se, portanto: até que ponto a autonomia privada dos pais pode autorizar a inserção de crianças em um mercado de trabalho digital sem as devidas salvaguardas regulatórias? Como o ordenamento jurídico

1 Doutoranda e Mestre em Direito Público pela PUC Minas. Graduada em Direito e História pela mesma instituição. Pesquisadora bolsista CAPES. Professora da graduação em Direito da UNIFEMM. Advogada. Servidora Pública. E-mail: priu89@hotmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5506231270649499>.

2 Mestranda em Direito Público pela PUC Minas. Pesquisadora bolsista da CAPES. Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito (PUC Minas) e pós-graduanda em MBA em Comércio Exterior pela mesma instituição. Atua nas áreas de direitos fundamentais, proteção de minorias e desempenho judicial. Membro da Câmara de Comércio Eslováquia-Brasil. Advogada. Tradutora juramentada de língua eslovaca. E-mail: thaisbrpaula@gmail.com; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0982205906591538>.

deve responder à “mercantilização da infância” em ambientes que operam sob o design persuasivo, onde o lúdico e o laboral se confundem de forma indistinguível?

Neste diapasão, o presente trabalho busca analisar a insuficiência dos mecanismos regulatórios atuais frente ao avanço das tecnologias de informação, propondo uma reflexão sobre a necessidade de um marco normativo que assegure que a inovação tecnológica não ocorra em detrimento da dignidade da pessoa humana.

2 Ecosistema Digital e Infância

É amplamente reconhecido que crianças de diferentes faixas etárias possuem acesso a tecnologias digitais, as quais funcionam como importantes meios de socialização e, em muitos casos, também de educação. Todavia, esse ambiente digital está estruturado sobre complexos sistemas de coleta massiva de dados, personalização algorítmica e utilização de técnicas de *nudging*¹.

Nesse viés, emerge uma problemática: a exposição sistemática de crianças nas redes sociais. O ambiente digital transmutou-se em um *locus* propício para práticas criminosas como o *grooming*² e o *sexting*³, além de outras tipificações criminais que vulnerabilizam a juventude.

Esse cenário de exposição exacerbada não apenas submete o público infantojuvenil a conteúdos de teor violento, como também viabiliza abusos de imagem e violações à integridade psíquica. Trata-se, portanto, de uma problemática latente que demanda rigorosa atenção jurídica e social, sob o prisma da proteção integral.

O problema central reside no fato de que, ao acessarem essas plataformas, crianças e adolescentes acabam sendo inseridos em dinâmicas próprias do capitalismo de vigilância, marcado pela observação constante e pela extração sistemática de dados pessoais.

1 Em tradução livre, “empurrãozinho”. Refere-se a pequenas alterações no ambiente virtual para influenciar a escolha dos usuários.

2 São estratégias que um adulto realiza para ganhar a confiança de crianças e adolescentes, por meio da Internet, com o propósito de abusar ou explorar sexualmente (Brasil, 2020).

3 O fenômeno do *sexting* pode ser sinteticamente definido como a autoprodução e a subsequente troca de conteúdos de natureza sexual, sejam eles fotográficos e videográficos, por meio de plataformas digitais. No entanto, a análise jurídica deve ser criteriosa: quando tal prática envolve crianças e adolescentes sob pressão ou coação para o envio de imagens de cunho íntimo, a conduta transmuta-se em severas formas de violência sexual digital. Nesses casos, a prática configura-se como assédio e pode tipificar crimes graves previstos no ordenamento jurídico, dada a vulnerabilidade do público infantojuvenil e a violação direta ao seu direito à integridade e dignidade (Brasil, 2020).

Previamente à análise do capitalismo de vigilância, é de suma importância compreender a mudança paradigmática ocorrida no cerne do sistema capitalista. Com a evolução do tecido social e a consolidação da Sociedade da Informação, a tradicional primazia dos produtos tangíveis foi substituída pela noção de que os dados pessoais constituem, na atualidade, o ativo de maior rentabilidade. Essa nova forma de organização socioeconômica reconfigurou as relações de produção, deslocando o eixo do lucro da manufatura de bens para a extração e o processamento de fluxos informacionais.

Nesse cenário, observa-se uma transição paradigmática na natureza da matéria-prima do capital, o modelo extrativista de recursos naturais cedeu lugar a uma economia centrada nos dados pessoais como o ativo estratégico (*asset*) de maior valor na contemporaneidade (Zuboff, 2020).

Diante desse impasse regulatório, Shoshana Zuboff (2020) sistematiza o conceito de capitalismo de vigilância, definindo-o como uma nova ordem econômica que instrumentaliza a experiência humana como matéria-prima essencial. Nessa estrutura, a vivência do indivíduo é convertida em dados comportamentais que transcendem a noção de mercadoria tradicional, onde a subjetividade humana é transformada em fluxos informacionais que não se limitam à análise preditiva, mas operam como mecanismos de efetiva modulação de condutas e comportamentos humanos.

Sob essa ótica, as engrenagens do capital contemporâneo passam a depender da expropriação da autonomia subjetiva para fins de previsibilidade e controle comercial, elevando a informação ao status de ativo primordial do mercado. Esses elementos estruturam o que Zuboff (2020) denomina superávit comportamental, uma vasta gama de dados capturados que excede o estritamente necessário para o aperfeiçoamento funcional de um serviço.

Percebe-se assim, que os algoritmos desempenham um papel crucial na entrega e organização da informação na internet, pois atuam como procedimentos de cálculo que determinam quais os resultados serão exibidos para cada usuário. Ainda assim, existe um mecanismo de personalização profunda dos resultados, pois os usuários recebem conteúdo de forma direcionada (Boyd, 2014).

No contexto da infância e da adolescência, tais inferências assumem contornos de extrema gravidade. Ao permitirem o mapeamento de vulnerabilidades, possibilitam que o sistema ajuste conteúdos para maximizar o engajamento compulsivo, o que subverte o preceito constitucional de privacidade garantido a todo cidadão.

Observa-se, assim, uma alteração de paradigma, qual seja, interações que antes eram privadas por natureza e exigiam esforço para se tornarem

públicas, passam a ser expostas por padrão pelas plataformas, demandando uma ação deliberada do usuário para protegê-las. Isso se dá, em grande parte, pelo fato de que as plataformas digitais possuem mecanismos para fazer com que os usuários compartilhem cada vez mais suas informações pessoais (Boyd, 2014).

Nesse cenário, recursos técnicos que destacam conteúdos “mais assistidos” ou *trending* (em alta) funcionam como mecanismos de amplificação daquilo que já apresenta maior tração, reforçando dinâmicas de visibilidade desigual. Não apenas profissionais de *marketing* buscam manipular essas tecnologias para capturar a atenção alheia, mas também os próprios adolescentes, que passam a utilizá-las estrategicamente para obter reconhecimento e validação de seus pares, compartilhando conteúdos que podem ser tanto informativos quanto prejudiciais (Boyd, 2014).

Importante salientar, ainda, que a estrutura utilizada pelas plataformas digitais é projetada para prender a atenção de crianças e jovens pelo maior tempo possível. Essa captura de atenção ocorre, em grande medida, em razão do próprio modo como essas plataformas são desenvolvidas e organizadas.

Nesse ecossistema de compartilhamentos e interações constantes, a problemática é agravada pela formação das chamadas câmaras de eco e pela lógica dos algoritmos de recomendação. A arquitetura das plataformas interpreta o engajamento, como a simples visualização completa de um vídeo, como um sinal de relevância do conteúdo, ao passo que o abandono precoce indica uma falha em atender às expectativas do usuário, seja por deficiência técnica ou por incongruência entre o título e o material apresentado (Loiola, 2018).

Os dados de um único usuário podem não ser conclusivos, contudo, quando agregados aos dados de milhões de usuários, formam um conjunto massivo de informações, capaz de identificar quais canais e vídeos tendem a ser mais atrativos para cada perfil (Loiola, 2018). Sob essa perspectiva, não causa estranheza o fortalecimento do fenômeno dos *youtubers* mirins. Tal tendência é impulsionada não apenas pela democratização das ferramentas de criação de conteúdo, mas também pela nítida possibilidade de monetização por parte dos pais, o que levanta complexas questões éticas e jurídicas, que serão abordadas mais adiante neste texto.

Todavia, o debate ganha contornos de maior densidade quando a própria criança manifesta o desejo pela exposição, influenciada pelo prestígio conferido à figura do influenciador digital na contemporaneidade. Vive-se em uma era de capitalismo de vigilância e espetacularização do eu, onde a gestão da imagem se tornou uma atividade extremamente rentável.

Segundo o Conselho Federal de Administração (2023), a relevância socioeconômica dessa dinâmica é corroborada pela decisão do Ministério do Trabalho que, em fevereiro de 2022, oficializou a função de Influenciador Digital na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO). Essa institucionalização do trabalho impõe ao Direito Constitucional o desafio de tutelar o melhor interesse da criança diante de uma nova realidade de exploração comercial da imagem infantil.

Estudos indicam que crianças e adolescentes utilizam plataformas de compartilhamento de vídeos, a exemplo do YouTube e do TikTok, como vetores para transcender os limites de sua comunidade imediata. Na busca por visibilidade e aceitação social, esses jovens submetem-se ao escrutínio público, almejando a validação de terceiros e o acúmulo de interações digitais (*likes*) de indivíduos alheios ao seu cotidiano presencial (Steinberg, 2017).

Nesse ecossistema, o uso de cores vibrantes, sistemas de gratificação instantânea e o recurso do *scroll* infinito atuam como dispositivos de captura que confinam crianças e adolescentes em um fluxo de consumo ininterrupto. Ao privilegiar a atenção exógena, que é caracterizada pela reatividade a estímulos externos, em detrimento da capacidade de concentração profunda, a plataforma subordina o comportamento do indivíduo a uma passividade consumista, comprometendo o desenvolvimento de sua autonomia e de seu foco cognitivo (Steinberg, 2017).

Em suma, a convergência entre algoritmos de engajamento, o *design* persuasivo das interfaces e a exploração comercial da imagem infanto-juvenil estabelece um cenário de vulnerabilidade sem precedentes, no qual a exposição ocorre desprovida de filtros éticos ou salvaguardas jurídicas eficazes. O alerta de ex-executivos do setor tecnológico, que equiparam a natureza viciante dessas ferramentas a substâncias psicotrópicas, transcende a retórica alarmista para se consolidar como um desafio premente ao Direito Constitucional (Steinberg, 2017).

3 O marco jurídico da proteção integral no ambiente digital

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) estabelece que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e titulares plenos de garantias. No ambiente digital, essa proteção deve ser lida sob a lente da vulnerabilidade agravada, uma vez que a arquitetura das redes sociais é desenhada para capturar a atenção de indivíduos que ainda estão em desenvolvimento psíquico.

Nesse sentido, a prioridade absoluta mencionada no art. 227 da Constituição não se limita à assistência estatal, mas abrange o dever de cuidado

das empresas que lucram com a presença infantil na rede. Segundo Deborah Chaves Ferreira (2025), a proteção jurídica deve acompanhar as mutações tecnológicas para evitar que o direito se torne meramente formal. A autora sustenta que a “condição peculiar de pessoa em desenvolvimento” (Art. 6º do ECA) exige que o Estado intervenha de forma preventiva, impedindo que algoritmos de recomendação exponham crianças a conteúdos inapropriados sob a justificativa de liberdade de expressão ou de iniciativa econômica (Ferreira, 2025).

Sob o mesmo prisma, Mary Beloff (2004) destaca que o princípio do melhor interesse serve como um escudo contra a autonomia privada excessiva dos pais ou das plataformas. No cenário virtual, isso significa que o design das interfaces deve ser ético por padrão, priorizando a segurança e o desenvolvimento saudável em detrimento do engajamento. A violação desses preceitos constitucionais abre margem para a responsabilização objetiva, visto que o risco da atividade tecnológica não pode ser transferido ao vulnerável, que carece de discernimento para compreender as nuances do contrato de adesão digital.

É fundamental observar que a eficácia da prioridade absoluta depende de uma governança de múltiplos setores. Não basta a existência da norma se não houver mecanismos de fiscalização que obriguem as plataformas a implementar sistemas de verificação de idade eficazes e transparentes. A proteção integral no ambiente digital exige que a interpretação do art. 227 da CF e do art. 6º do ECA seja dinâmica, reconhecendo que a privacidade da criança é um direito indisponível que não pode ser mitigado por termos de uso genéricos ou pela conveniência comercial das *big techs*.

Outro diploma legal elementar é a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) que consolidou o Brasil no rol das nações que tratam a privacidade infantil com rigor diferenciado, elevando a criança ao *status* de sujeito de direitos “hiperprotegidos”. O art. 14 da referida lei estabelece que o tratamento de dados pessoais de menores deve ser realizado com base no seu melhor interesse, independentemente da base legal utilizada. Conforme Bruno Bioni (2019), essa especificidade do art. 14 atua como uma cláusula de barreira que impede a exploração de dados para finalidades que possam comprometer a autonomia futura do indivíduo ou rotulá-lo precocemente na sociedade da informação.

Bioni (2019) argumenta que o maior perigo reside na coleta invisível de dados, aquela que ocorre nos bastidores das aplicações por meio de metadados, geolocalização e padrões de clique. Nessa ótica, a perfilização comercial é particularmente nefasta, pois utiliza algoritmos de inteligência

artificial para identificar vulnerabilidades emocionais e socioeconômicas, direcionando estímulos de consumo que a criança não possui maturidade cognitiva para processar ou rejeitar.

A vedação à perfilização comercial fundamenta-se também na necessidade de proteção da personalidade em formação. Ferreira (2025) destaca que o tratamento de dados deve observar o princípio da minimização, coletando apenas o estritamente necessário para a prestação do serviço. No entanto, o que se observa na prática das plataformas é uma extração extensiva de dados que visa construir pares das crianças, prevendo comportamentos e moldando preferências. A LGPD impõe que esse ciclo seja rompido, exigindo que o consentimento dos pais (§1º do art. 14) seja específico e destacado, não podendo servir de autonomia desmedida para usos abusivos.

Desse modo, a transparência deve ser absoluta e as plataformas devem ser compelidas a demonstrar como o tratamento de dados realizado por seus algoritmos respeita efetivamente o melhor interesse preconizado pela Constituição e especificado pela legislação infraconstitucional.

4 Estudo de caso e responsabilização

O Ministério Público, enquanto fiscal da ordem jurídica, tem desempenhado um importante papel na repressão aos abusos no ambiente digital. Através de Ações Cíveis Públicas e Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), o MP busca equilibrar a assimetria de poder entre o usuário infantil e as corporações transnacionais.

Um caso emblemático é a denúncia contra plataformas de jogos que utilizam *loot boxes* (caixas de recompensa), as quais, segundo psicólogos e juristas, possuem mecânicas semelhantes aos jogos de azar. A atuação do Ministério Público nesses casos visa proibir que mecânicas de manipulação psicológica sejam empregadas para extrair recursos financeiros das famílias e fidelizar crianças em padrões de comportamento compulsivo.

Outro ponto crítico é a atuação do MP na fiscalização de aplicativos de mensagens e redes sociais populares entre menores, como o TikTok. A preocupação central reside na coleta de dados biométricos e na exposição a *challenges* (desafios perigosos). A responsabilização, nestes casos, muitas vezes decorre da omissão das plataformas em implementar filtros de idade eficazes. Adalberto Simão Filho (2005) reforça que, na sociedade de consumo, a responsabilidade deve ser solidária entre todos aqueles que participam da cadeia de fornecimento, especialmente quando o produto apresenta riscos inerentes ao público infantil.

Além da publicidade, a violação da privacidade através da exposição não autorizada tem gerado intervenções judiciais severas. O caso da influenciadora mirim Melody, que serve como exemplo de adultização precoce, ilustra como o Estado pode intervir até mesmo sobre o poder familiar quando este é exercido em prejuízo do desenvolvimento moral da criança. Exposta desde os oito anos em vídeos de teor hipersexualizado, a trajetória da artista mirim motivou intervenções severas do Ministério Público de São Paulo.

A intervenção ministerial no caso Melody não se limitou ao conteúdo dos vídeos, mas estendeu-se à gestão da carreira e à conduta do genitor, que foi notificado para adequar o visual e as performances da filha aos padrões protetivos da infância (Estadão, 2019). Este episódio ilustra o conceito de “trabalho infantil digital”, no qual a criança é transformada em uma marca viva, submetida a metas de produtividade e engajamento que ignoram as necessidades de lazer e estudo. Gonçalves (2023) reforça que tais atividades, embora ocorram no âmbito doméstico, mimetizam lógicas laborais e exigem autorização judicial e monitoramento estatal rigoroso.

Além da esfera individual, o caso gerou reflexos sobre as plataformas de *streaming*, que foram instadas a adotar mecanismos de moderação mais eficientes para conteúdos que promovam a erotização infantil. Dessa forma, a responsabilidade é compartilhada, na medida em que enquanto os genitores respondem pelo excesso no exercício do poder familiar, as plataformas lucram com a viralização de conteúdos polêmicos. A atuação do Ministério Público visa, portanto, romper o ciclo de monetização da vulnerabilidade, exigindo que o design algorítmico não priorize vídeos que exponham crianças a situações vexatórias ou perigosas.

Consoante mencionado anteriormente, a responsabilização no ambiente digital é multifacetada, exigindo uma análise criteriosa da culpa e do risco. No que concerne aos genitores, o fenômeno do *sharenting*, a prática de compartilhar de forma exaustiva a vida dos filhos nas redes sociais, levanta debates profundos sobre os limites do poder familiar. Stacey Steinberg (2020) adverte que essa exposição cria uma pegada digital permanente para a criança, muitas vezes antes mesmo que ela possa falar. Juridicamente, os pais têm o dever de proteger a privacidade dos filhos, e a violação desse dever, visando lucro ou fama, pode ensejar ações de reparação de danos propostas pelos próprios filhos no futuro.

José Fernando Simão (2005) destaca que o descumprimento dos deveres inerentes à paternidade gera o dever de indenizar. No caso do *sharenting*, o dano pode ser imaterial, ferindo a autodeterminação informativa da criança que, ao crescer, pode se sentir constrangida por uma identidade pública que

não escolheu. O conflito entre o direito de liberdade de expressão dos pais e o direito à privacidade dos filhos deve ser resolvido, invariavelmente, através do princípio do melhor interesse, privilegiando a preservação da imagem do menor.

Por outro lado, as plataformas não são meras hospedeiras passivas de conteúdo, mas agentes que organizam, recomendam e lucram com a visualização de vídeos infantis. Embora o art. 19 do Marco Civil da Internet preveja a responsabilidade condicionada à ordem judicial para a retirada de conteúdos de terceiros, a jurisprudência brasileira tem evoluído para uma responsabilidade mais rigorosa em casos envolvendo crianças. O dever de vigilância das plataformas é exacerbado pela sua capacidade técnica de detectar conteúdos impróprios através de inteligência artificial, tornando a omissão uma forma de negligência culpável.

5 Considerações finais

A análise desenvolvida ao longo deste estudo evidencia que a proteção infantil no ambiente digital constitui um dos maiores desafios jurídicos, sociais e tecnológicos da contemporaneidade. A incorporação massiva das plataformas ao cotidiano das crianças criou um ecossistema onde oportunidades de aprendizado coexistem com riscos estruturais, decorrentes de uma arquitetura digital orientada predominantemente pelo lucro e baseada na vigilância contínua.

Constatou-se que a criança encontra-se em situação de assimetria extrema frente ao poder das *big techs*. A pesquisa confirmou que a lógica do capitalismo de vigilância transforma a experiência infantil em matéria-prima para predição comportamental. Nesse cenário, práticas como publicidade direcionada e recomendações algorítmicas operam como manipulação psicológica que explora a imaturidade cognitiva do público infantil.

O estudo de caso analisado, envolvendo a trajetória de influenciadora mirim, demonstrara que a exploração econômica e a exposição excessiva da imagem ocorrem, muitas vezes, sob a complacência social e a ausência de limites claros. A monetização de rotinas e a criação de pegadas digitais permanentes pelos próprios responsáveis revelam uma tensão latente entre a liberdade parental e o direito da criança à privacidade e à autodeterminação informativa.

No campo normativo, conclui-se que o Brasil possui um arcabouço robusto, fundamentado na Constituição Federal, no ECA, no Marco Civil da Internet e na LGPD. O princípio do melhor interesse e a proteção integral

oferecem base sólida para a atuação jurídica. Contudo, a legislação ainda se mostra insuficiente diante da velocidade das inovações tecnológicas, persistindo lacunas regulatórias significativas quanto ao trabalho infantil artístico em plataformas digitais e ao controle efetivo da publicidade comportamental.

Diante disso, a tutela infantil exige uma atuação sistêmica e articulada que ultrapasse a simples aplicação da lei vigente. O estudo aponta como caminhos indispensáveis o fortalecimento da fiscalização estatal, a imposição de responsabilidade objetiva às plataformas pelo risco do design e a promoção de uma educação digital crítica.

Referências

BELOFF, Mary. **Los derechos del niño en el sistema interamericano**. Buenos Aires: Del Puerto, 2004.

BIONI, Bruno Ricardo. **Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

BOYD, Danah. **It's complicated: the social lives of networked teens**. New Haven: Yale University Press, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 21 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 21 fev. 2026.

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. **Como escolher influenciadores digitais para representar o negócio**. Brasília, DF: CFA, 2023. Disponível em: <https://cfa.org.br/como-escolher-influenciadores-digitais-para-representar-o-negocio/>. Acesso em: 18 fev. 2026.

ESTADÃO. **Pai de MC Melody diz que vai mudar visual e carreira da filha após ação do Ministério Público**. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 22 jan. 2019. Cultura. Disponível em: <https://emails.estadao.com.br/>

noticias/gente,pai-de-mc-melody-diz-que-vai-mudar-visual-e-carreira-da-filha-apos-acao-do-ministerio-publico,70002690327. Acesso em: 21 fev. 2026.

FERREIRA, Deborah Chaves. **A proteção das crianças na internet e os desafios do Direito Digital frente às novas tecnologias**. 2025. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito). Faculdade Mineira de Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Betim, 2025.

GONÇALVES, Bruna. **O trabalho infantil artístico e a atuação dos influenciadores digitais**. São Paulo: LTr, 2023.

LOIOLA, Daniel Felipe Emergente. **Recomendado para você: o impacto do algoritmo do YouTube na formação de bolhas**. 2018. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

SIMÃO FILHO, Adalberto. **A proteção da criança e do adolescente nas relações de consumo**. São Paulo: Atlas, 2005.

SIMÃO, José Fernando. Afetividade e Responsabilidade. **Revistas UNIFACS**. Salvador, n. 1, p. 119-130, 2005.

SOUSA, Letícia. **Desafio do desodorante: criadores de conteúdo podem responder por morte de menina de 8 anos no DF**. G1 DF, 14 abr. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2025/04/14/desafio-do-desodorante-criadores-de-conteudo-podem-responder-por-morte-de-menina-de-8-anos-no-df.ghtml>. Acesso em: 10 fev. 2026.

STEINBERG, Stacey. **Growing up shared: how parents can share smarter on social media and what you can do to keep your family safe in a no-privacy world**. Naperville: Sourcebooks, 2020.

STEINBERG, Stacey. Sharenting: Children's Privacy in the Age of Social Media. **Emory Law Journal**, Atlanta, v. 66, n. 4, p. 839-884, 2017. Disponível em: <https://scholarlycommons.law.emory.edu/elj/vol66/iss4/2>. Acesso em: 18 fev. 2026.

ZUBOFF, Shoshana. **A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder**. Tradução de George Schlesinger. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

SOBERANIA NACIONAL E ARBITRAGEM: UMA ANÁLISE DA “QUESTÃO CHRISTIE” SOB A ÓTICA DO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO

Armando Henrique Silva Semeão¹

1 Introdução

A soberania constitui um dos elementos centrais dos Estados Nacionais modernos e se apresenta como fundamento indispensável para a compreensão das relações internacionais. No âmbito do Direito Internacional Público, esse conceito está diretamente ligado à capacidade de um Estado exercer autoridade sobre seu território, sua população e suas decisões políticas sem subordinação a poderes externos. Desde o século XIX, período marcado pela consolidação dos Estados Nacionais e pela intensificação das relações diplomáticas, a soberania passou a ser constantemente testada em um cenário internacional assimétrico, no qual algumas potências exerciam influência significativa sobre países politicamente mais jovens, como era o caso do Brasil recém-independente (REZEK, 2021, p. 261-263).

No contexto do Império Brasileiro, a afirmação da soberania ocorreu de forma gradual e permeada por desafios diplomáticos relevantes. A dependência econômica em relação à Inglaterra, principal parceira comercial do Brasil no período, condicionava parte das decisões políticas e exigia cautela na condução da política externa. A diplomacia brasileira durante o Segundo Reinado (1840-1889) buscava equilibrar a necessidade de manter relações estáveis com potências europeias e o compromisso de preservar a autonomia estatal diante de pressões externas (CERVO; BUENO, 2018, p. 92-95).

1 Especialista em Direito do Trabalho e Direito Eleitoral pela Faculdade Venda Nova do Imigrante (Faveni). Especialista em Economia e em Comunicação e Oratória pela Faculdade Líbano. Pós-graduando em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Pós-graduando em Docência no Ensino Superior pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Graduando em Ciências Políticas pela Universidade de Uberaba (Uniupe) e Graduando em História pela Universidade Estácio de Sá. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). E-mail: armandohssemeao@gmail.com

É nesse cenário que se insere um acontecimento histórico que ficou conhecido como “Questão Christie”, um dos episódios mais emblemáticos da história diplomática brasileira. O conflito teve início a partir de acontecimentos aparentemente isolados, como o naufrágio do navio britânico *Prince of Wales* na costa do Rio Grande do Sul e a prisão de oficiais ingleses no Rio de Janeiro, acusados de desordem pública. Esses fatos foram utilizados pelo então representante britânico no Brasil, William Dougal Christie, como justificativa para apresentar exigências consideradas desproporcionais pelo governo imperial, evidenciando uma postura diplomática agressiva e pouco conciliadora (BETHELL, 2012, p. 157-160).

A atuação de Christie extrapolou os limites tradicionalmente aceitos no exercício da diplomacia. Ao exigir indenizações elevadas e recorrer à apreensão de navios mercantes brasileiros como forma de pressão, o diplomata britânico adotou medidas coercitivas incompatíveis com os princípios do respeito mútuo entre Estados soberanos. Tal conduta, caracteriza abuso de prerrogativas diplomáticas, uma vez que instrumentaliza a função diplomática para impor interesses unilaterais, desconsiderando a igualdade jurídica entre as nações (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2017, p. 401-403).

A resposta do governo brasileiro à postura britânica revela um momento de inflexão na política externa do Império. Ao rejeitar as exigências impostas e optar pelo rompimento das relações diplomáticas com o Reino Unido, em 1863, o Brasil assumiu uma posição firme em defesa de sua soberania. Essa decisão representou um gesto político de grande impacto simbólico, demonstrando que o Estado brasileiro não estava disposto a aceitar interferências externas em seus assuntos internos, mesmo quando provenientes de uma potência com influência global (BUENO, 2003, p. 211-214).

O rompimento das relações diplomáticas, longe de ser um ato impulsivo, deve ser compreendido como estratégia cuidadosamente avaliada no contexto das normas e práticas internacionais vigentes. A suspensão de relações diplomáticas constitui instrumento legítimo de protesto estatal, utilizado quando há violação grave de princípios fundamentais da convivência internacional (CASELLA, 2020, p. 178-180). No caso brasileiro, essa medida reafirmou a capacidade do Estado de agir de forma autônoma e responsável no cenário externo.

O desfecho da Questão Christie ocorreu por meio da arbitragem internacional, mecanismo que, embora ainda não amplamente institucionalizado à época, já era reconhecido como alternativa jurídica à resolução de controvérsias entre Estados. A escolha da arbitragem evidenciou a disposição brasileira em solucionar o conflito por vias pacíficas,

reforçando a centralidade do direito como instrumento regulador das relações internacionais. O laudo arbitral, proferido pelo rei Leopoldo I da Bélgica, foi favorável ao Brasil, reconhecendo a improcedência das principais reclamações britânicas (DOLINGER, 2003, p. 67-69).

A vitória brasileira no processo arbitral teve repercussões significativas tanto no plano jurídico quanto no diplomático. O reconhecimento internacional da legitimidade da posição brasileira contribuiu para fortalecer a imagem do país como uma nação comprometida com o Direito e com a solução pacífica de conflitos, características atinentes ao país inclusive na contemporaneidade. Esse resultado também reforçou a arbitragem como mecanismo eficaz para evitar a escalada de tensões diplomáticas em conflitos assimétricos, nos quais a via militar poderia representar consequências desastrosas (REZEK, 2021, p. 289-291).

A análise da Questão Christie permite observar, de forma concreta, a aplicação de princípios estruturantes do Direito Internacional Público, como a igualdade soberana dos Estados, a não intervenção e a solução pacífica das controvérsias. Episódios dessa natureza contribuíram para a consolidação de práticas diplomáticas baseadas na juridicidade e no diálogo, influenciando o desenvolvimento posterior de organismos multilaterais voltados à manutenção da paz (VIZENTINI, 2014, p. 44-46).

Sob uma perspectiva histórica e jurídica, o episódio revela que a soberania não se cauciona apenas por meio do poder bélico, mas também pela capacidade de mobilizar argumentos jurídicos, articular estratégias diplomáticas e recorrer a mecanismos legais reconhecidos internacionalmente. A postura adotada pelo Brasil na Questão Christie demonstra que a defesa da autonomia estatal pode ser alcançada por meios pacíficos, desde que respaldada por fundamentos jurídicos sólidos e por uma diplomacia consistente e coerente (SILVA, 2017, p. 119-121).

Diante disso, o presente trabalho propõe uma análise da Questão Christie sob a ótica do Direito Internacional Público, com o objetivo de compreender o abuso de prerrogativas diplomáticas praticado por William Christie, o significado do rompimento das relações diplomáticas como afirmação da soberania brasileira e a importância do laudo arbitral como reconhecimento jurídico da posição do Brasil. Ao desenvolver essa reflexão, busca-se evidenciar a arbitragem internacional como instrumento relevante para a resolução de conflitos e para a prevenção da guerra, reafirmando o papel do direito como elemento estruturante das relações entre Estados soberanos.

2 O abuso de prerrogativas diplomáticas por William Christie

As prerrogativas diplomáticas exercem papel essencial na condução das relações entre os Estados, tendo como finalidade garantir a comunicação oficial, a representação política e a proteção dos interesses nacionais no exterior. No âmbito do Direito Internacional Público, tais prerrogativas não configuram privilégios pessoais dos agentes diplomáticos, mas instrumentos funcionais destinados ao cumprimento de suas atribuições institucionais. Quando utilizadas de forma inadequada ou excessiva, essas prerrogativas deixam de cumprir sua função original e passam a representar uma violação aos princípios da soberania e da igualdade entre os Estados (REZEK, 2021, p. 247-249).

No século XIX, o exercício da diplomacia ocorria em um cenário internacional marcado por profundas assimetrias de poder. As grandes potências europeias, em especial o Reino Unido, frequentemente adotavam posturas intervencionistas em relação a países considerados periféricos ou politicamente menos consolidados. Conforme observa o historiador alexandrino Eric Hobsbawm, esse período foi caracterizado pela expansão do poder britânico e pela naturalização de práticas diplomáticas coercitivas, muitas vezes justificadas pela defesa de interesses comerciais e estratégicos (HOBSBAWM, 2014, p. 78-81).

É nesse contexto que se insere a atuação de William Dougal Christie, representante diplomático britânico no Brasil durante o Segundo Reinado. A condução de suas funções revelou uma postura incompatível com os limites jurídicos e éticos da diplomacia. A partir de incidentes pontuais, como o naufrágio do navio *Prince of Wales* e a prisão de oficiais britânicos no Rio de Janeiro, Christie passou a formular exigências que ultrapassavam o campo da reparação diplomática razoável, assumindo tom impositivo e ameaçador (BETHELL, 2012, p. 157-160).

O naufrágio do *Prince of Wales*, ocorrido em 1861, foi tratado pelo diplomata britânico como prova de negligência deliberada das autoridades brasileiras, mesmo diante da inexistência de evidências que sustentassem tal acusação. Ignorando os procedimentos legais internos e as investigações conduzidas pelas autoridades locais, Christie exigiu indenizações imediatas e punições exemplares, desconsiderando o princípio da jurisdição territorial do Estado brasileiro. Essa postura demonstra clara tentativa de subordinar o ordenamento jurídico nacional aos interesses britânicos (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2017, p. 399-401).

A situação agravou-se com o episódio envolvendo a prisão de oficiais ingleses acusados de perturbação da ordem pública na cidade do Rio de Janeiro. Ao invés de reconhecer a competência das autoridades brasileiras para lidar com o caso, Christie interpretou a prisão como afronta direta à honra britânica, utilizando o incidente como fundamento para ampliar suas exigências. Tal comportamento evidencia a instrumentalização da função diplomática como mecanismo de pressão política, prática incompatível com os princípios do respeito mútuo entre Estados soberanos (CASELLA, 2020, p. 165-168).

A adoção de medidas coercitivas por parte do representante britânico representa um dos aspectos mais graves do conflito. A apreensão de navios mercantes brasileiros, ordenada como forma de retaliação, constituiu violação direta do Direito Internacional consuetudinário vigente à época. Tais ações configuram abuso de poder diplomático, uma vez que extrapolam os meios legítimos de solução de controvérsias e impõem sanções unilaterais sem respaldo jurídico internacional (DOLINGER, 2003, p. 61-64).

Esse comportamento evidencia a lógica imperialista que orientava parte da diplomacia britânica no século XIX. A crença na superioridade política e moral das potências europeias legitimava, aos olhos de seus representantes, a adoção de práticas que ignoravam a soberania de Estados não europeus. Vizontini destaca que esse padrão de atuação contribuiu para o aumento das tensões internacionais e para a resistência crescente de países que buscavam afirmar sua autonomia no sistema internacional (VIZENTINI, 2014, p. 42-45).

No caso brasileiro, a atuação de Christie foi percebida como uma afronta direta à autoridade do Império do Brasil. A insistência em exigir reparações sem observância dos canais diplomáticos tradicionais revelou não apenas desrespeito institucional, mas tentativa de submeter o Brasil a uma posição de subordinação política. Tal cenário levou o governo imperial a reconhecer que a controvérsia extrapolava o campo administrativo, assumindo contornos de violação à soberania nacional (BUENO, 2003, p. 209-212).

Sob a ótica do Direito Internacional Público, o abuso de prerrogativas diplomáticas compromete a própria credibilidade do sistema diplomático. Quando agentes diplomáticos agem como instrumentos de coerção, enfraquecem os princípios que sustentam a convivência pacífica entre os Estados. A diplomacia deve operar como meio de diálogo e mediação, jamais como ferramenta de intimidação ou imposição unilateral (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2017, p. 392-394).

A reação brasileira ao comportamento de Christie demonstrou amadurecimento institucional e compreensão dos limites jurídicos da diplomacia internacional. Ao recusar-se a aceitar exigências incompatíveis com sua soberania, o Brasil sinalizou que reconhecia seus direitos enquanto sujeito de direito internacional, rompendo com a lógica de submissão que frequentemente marcava as relações entre potências e países periféricos no período (CERVO; BUENO, 2018, p. 96-99).

A análise do abuso de prerrogativas diplomáticas praticado por William Christie permite compreender a chamada Questão Christie como episódio emblemático da afirmação da soberania brasileira. O comportamento do diplomata britânico não apenas violou normas jurídicas implícitas nas práticas internacionais da época, mas também provocou reação que contribuiu para redefinir a postura do Brasil perante a comunidade internacional. Esse episódio evidencia que a defesa da soberania passa, necessariamente, pela resistência a práticas diplomáticas abusivas e pela afirmação do direito como limite ao poder.

3 O rompimento de relações diplomáticas como um ato de soberania brasileira

O rompimento de relações diplomáticas constitui uma das medidas mais significativas no campo das relações internacionais, sendo adotado quando a permanência do diálogo institucional se torna incompatível com a preservação da dignidade e da soberania de um Estado. No Direito Internacional Público, tal ato não configura, em si, uma declaração de guerra, mas um mecanismo político-jurídico de protesto extremo, utilizado diante de violações graves aos princípios que regem a convivência entre as nações. Essa medida expressa a insatisfação formal de um Estado diante da conduta de outro, reafirmando sua autonomia decisória (REZEK, 2021, p. 273-276).

No contexto do Império Brasileiro, a decisão de romper relações diplomáticas com o Reino Unido, representou um marco relevante na história da política externa nacional. Até então, o Brasil mantinha relação de dependência econômica e diplomática significativa em relação à Inglaterra, o que tornava qualquer enfrentamento direto uma problemática politicamente sensível. A diplomacia imperial buscava, de modo geral, evitar confrontos com potências europeias, priorizando soluções conciliatórias que garantissem estabilidade comercial e política (CERVO; BUENO, 2018, p. 94-97).

A postura adotada por William Christie, no entanto, alterou esse equilíbrio. A insistência em impor exigências desproporcionais, associada

ao uso de medidas coercitivas como a apreensão de embarcações brasileiras, levou o governo imperial a compreender que a controvérsia havia ultrapassado o campo diplomático ordinário. Nesse cenário, a manutenção das relações diplomáticas passou a representar, para o Brasil, uma aceitação tácita de práticas incompatíveis com sua soberania, o que exigia uma resposta institucional à altura (BETHELL, 2012, p. 161-164).

O rompimento das relações diplomáticas foi, assim, uma decisão estratégica e juridicamente fundamentada. Ao suspender o diálogo oficial com o Reino Unido, o Brasil sinalizou para a comunidade internacional que não reconhecia legitimidade nas exigências britânicas e que não admitiria interferências externas em sua jurisdição interna. Tal medida reforçou a compreensão de que a soberania não se manifesta apenas por meio de discursos, mas também por atos concretos que delimitam os limites da atuação estrangeira em território nacional (CASELLA, 2020, p. 173-176).

Sob a ótica do Direito Internacional Público, o rompimento de relações diplomáticas é expressão direta do princípio da igualdade soberana dos Estados. Esse princípio assegura que nenhuma nação pode impor sua vontade a outra por meios coercitivos, independentemente de sua posição econômica ou militar. Ao adotar essa medida frente ao Reino Unido, o Brasil afirmou sua condição de sujeito pleno de direito internacional, afastando a imagem de país passivo diante das pressões das grandes potências (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2017, p. 385-388).

A decisão brasileira também teve relevante dimensão simbólica. Em um período histórico no qual práticas imperialistas eram frequentemente naturalizadas, o gesto do Império, sob o reinado de D. Pedro II, rompeu com a lógica de subordinação que marcava as relações entre países centrais e periféricos. Observa-se que esse episódio contribuiu para redefinir a percepção internacional acerca da diplomacia brasileira, a qual demonstrou disposição para defender seus interesses com base em princípios jurídicos e políticos próprios (VIZENTINI, 2014, p. 46-49).

Do ponto de vista interno, o rompimento das relações diplomáticas fortaleceu a legitimidade do governo imperial. A resposta firme à atuação britânica encontrou respaldo na opinião pública e nas elites políticas, que passaram a enxergar a medida como defesa necessária da honra nacional. Tal apoio interno foi elemento relevante para sustentar a decisão, evidenciando a conexão entre soberania externa e coesão política interna em momentos de crise diplomática (BUENO, 2003, p. 215-218).

Vale destacar que o rompimento diplomático não significou abandono da via pacífica para a resolução do conflito, pelo contrário, mesmo diante da

suspensão das relações formais, o Brasil manteve disposição para solucionar a controvérsia por meios jurídicos reconhecidos internacionalmente. Essa postura demonstra maturidade diplomática, uma vez que preservou a possibilidade de diálogo indireto e de solução institucionalizada do conflito, sem recorrer ao uso da força (DOLINGER, 2003, p. 70-73).

A escolha pelo rompimento também deve ser compreendida como etapa intermediária de um processo mais amplo de afirmação soberana. Ao estabelecer limites claros à atuação britânica, o Brasil criou condições para que a controvérsia fosse encaminhada à arbitragem internacional em bases mais equilibradas. Esse movimento evidencia que a soberania se exerce não apenas na resistência, mas também na capacidade de direcionar conflitos para instâncias jurídicas legítimas (REZEK, 2021, p. 292-295).

A análise desse episódio permite compreender que o rompimento de relações diplomáticas, longe de ser um gesto isolado ou impulsivo, constitui instrumento legítimo do Direito Internacional Público. Quando utilizado de forma estratégica, esse mecanismo reafirma a autonomia estatal, preserva a dignidade nacional e contribui para a reorganização das relações entre os países em termos mais equilibrados. No caso da Questão Christie, tal medida representou passo decisivo para a consolidação da posição brasileira no cenário internacional do século XIX.

O rompimento das relações diplomáticas entre Brasil e Reino Unido deve ser interpretado como um ato consciente de soberania, fundamentado em princípios jurídicos e políticos sólidos. Ao adotar essa postura, o Estado brasileiro demonstrou que estava disposto a enfrentar pressões externas sem abdicar de seus direitos, reforçando a centralidade do Direito Internacional como instrumento de regulação das relações entre Estados soberanos.

4 O laudo arbitral e a vitória jurídica do Brasil

A arbitragem internacional consolidou-se, ao longo do século XIX, como um mecanismo relevante para a solução pacífica de controvérsias entre Estados, sobretudo em um contexto marcado por tensões diplomáticas recorrentes e pela ameaça constante de conflitos armados. Ainda que não estivesse plenamente institucionalizada naquele período, a arbitragem já era reconhecida como instrumento legítimo de mediação jurídica, capaz de oferecer decisões fundamentadas no direito e na equidade. No âmbito do Direito Internacional Público, esse mecanismo representava uma alternativa racional à força, preservando a soberania dos Estados envolvidos e a estabilidade das relações internacionais (REZEK, 2021, p. 283-286).

No caso da Questão Christie, o encaminhamento do conflito à arbitragem ocorreu após o rompimento das relações diplomáticas entre Brasil e Reino Unido. A escolha desse meio de resolução revelou uma postura estratégica do Estado brasileiro, que, mesmo diante de uma potência hegemônica, optou por submeter a controvérsia a um julgamento imparcial. Tal decisão demonstrou confiança na juridicidade de sua posição e na capacidade do direito internacional de oferecer respostas adequadas a conflitos assimétricos (CASELLA, 2020, p. 181-184).

O árbitro escolhido para conduzir o processo foi o rei Leopoldo I da Bélgica, figura reconhecida por sua neutralidade e prestígio internacional. A seleção de um terceiro imparcial foi elemento central para a legitimidade do procedimento arbitral, uma vez que assegurava às partes envolvidas a expectativa de uma decisão baseada em critérios jurídicos e não em interesses políticos diretos. A imparcialidade do árbitro constitui requisito essencial para a eficácia da arbitragem internacional (DOLINGER, 2003, p. 65-67).

Durante o procedimento, foram analisadas as acusações formuladas pelo governo britânico, em especial aquelas relacionadas ao naufrágio do navio *Prince of Wales* e à prisão de oficiais ingleses no Rio de Janeiro. O exame dos fatos revelou que não havia provas suficientes para sustentar a tese de negligência deliberada das autoridades brasileiras, tampouco fundamento jurídico para as exigências de reparação impostas por William Christie. A condução do processo evidenciou a fragilidade dos argumentos britânicos diante de uma análise técnica e jurídica dos acontecimentos (BETHELL, 2012, p. 165-168).

O laudo arbitral, proferido em 1865, foi amplamente favorável ao Brasil. A decisão reconheceu que o governo imperial havia agido dentro dos limites de sua jurisdição e que as medidas adotadas pelas autoridades brasileiras não configuravam violação ao direito internacional vigente. Esse reconhecimento representou vitória expressiva para o Brasil, sobretudo considerando a disparidade de poder existente entre os dois Estados envolvidos no conflito (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2017, p. 409-412).

A repercussão da decisão arbitral extrapolou os limites imediatos da controvérsia. No plano internacional, o laudo contribuiu para reforçar a credibilidade do Brasil como uma pátria capaz de defender seus interesses por meio de argumentos jurídicos consistentes. Tal resultado teve impacto simbólico relevante, ao demonstrar que Estados não pertencentes ao núcleo das grandes potências podiam obter reconhecimento jurídico em disputas internacionais, desde que fundamentados no direito (CERVO; BUENO, 2018, p. 101-104).

Sob esta perspectiva, a vitória brasileira no laudo arbitral reafirmou princípios estruturantes da ordem internacional, como a igualdade soberana dos Estados e o respeito à jurisdição interna. O reconhecimento de que o Brasil não estava obrigado a aceitar imposições unilaterais reforçou a compreensão de que a soberania estatal constitui limite intransponível à atuação diplomática estrangeira, mesmo em contextos de assimetria política e econômica (REZEK, 2021, p. 296-299).

A decisão arbitral também contribuiu para o fortalecimento da arbitragem como método de resolução de conflitos internacionais. Ao demonstrar sua eficácia em um caso concreto de elevada complexidade política, o episódio da Questão Christie passou a ser citado como precedente relevante na consolidação de práticas pacíficas de solução de controvérsias. Experiências como essa influenciaram o desenvolvimento posterior de instituições multilaterais voltadas à mediação e à arbitragem no século XX (VIZENTINI, 2014, p. 50-53).

No plano interno, a vitória jurídica fortaleceu a posição do governo imperial e contribuiu para a construção de uma identidade diplomática mais assertiva. O reconhecimento internacional obtido por meio do laudo arbitral reforçou a confiança do Estado brasileiro em sua capacidade de atuação no cenário externo, estimulando uma política externa menos submissa e mais comprometida com a defesa da soberania nacional (BUENO, 2003, p. 219-222).

A arbitragem, nesse contexto, mostrou-se instrumento eficaz não apenas para a resolução do conflito específico, mas também para a prevenção de uma escalada militar. Ao optar pela via jurídica, Brasil e Reino Unido evitaram um confronto armado que poderia gerar consequências econômicas e políticas graves para ambos os lados. Essa experiência evidencia que a arbitragem internacional desempenha papel central na preservação da paz, ao oferecer soluções institucionalizadas para disputas interestatais (CASELLA, 2020, p. 185-188).

A análise do laudo arbitral da Questão Christie permite compreender que a vitória brasileira não se limitou ao reconhecimento formal de sua posição jurídica. O episódio consolidou a arbitragem como ferramenta legítima de afirmação soberana, demonstrando que o direito pode funcionar como instrumento de equilíbrio nas relações internacionais. A decisão arbitral reafirmou que a solução pacífica de conflitos constitui caminho viável e desejável para a manutenção da ordem mundial, mesmo em contextos marcados por desigualdades de poder.

O laudo arbitral proferido no âmbito da Questão Christie representa marco significativo na história do Direito Internacional Público brasileiro. Ao obter reconhecimento jurídico favorável em uma controvérsia com uma potência hegemônica, o Brasil reafirmou sua soberania e contribuiu para o fortalecimento de mecanismos pacíficos de resolução de conflitos. Esse episódio permanece atual ao demonstrar que a arbitragem internacional pode atuar como instrumento eficaz de justiça, diálogo e prevenção da guerra entre Estados soberanos.

5 Conclusão

A Questão Christie constitui um dos episódios mais relevantes da história diplomática brasileira pelo fato de evidenciar de forma concreta os desafios enfrentados pelo Estado na afirmação de sua soberania no cenário internacional do século XIX. O conflito revelou que a atuação externa de um país não se limita à preservação de interesses econômicos ou políticos imediatos, mas envolve, de maneira central, a defesa de sua autonomia jurídica e institucional diante de práticas que possam comprometer sua autoridade e autonomia perante outros Estados Nacionais.

A conduta adotada pelo representante britânico, ao extrapolar os limites das prerrogativas diplomáticas, demonstrou como o uso inadequado desses instrumentos pode gerar instabilidade nas relações entre países. A imposição de exigências unilaterais e o recurso a medidas coercitivas evidenciaram uma lógica de superioridade incompatível com o respeito à igualdade soberana, elemento fundamental para a convivência pacífica entre as nações. Esse comportamento foi decisivo para que o conflito assumisse proporções mais amplas, exigindo uma resposta firme do Brasil.

O rompimento das relações diplomáticas, nesse contexto, representou uma escolha política e jurídica de grande relevância. Ao adotar essa medida, o Brasil reafirmou sua capacidade de definir os limites da atuação estrangeira em sua esfera interna, demonstrando que a manutenção do diálogo diplomático não pode ocorrer à custa da renúncia à soberania. Tal decisão revelou maturidade institucional e disposição para enfrentar pressões externas por meio de atos compatíveis com o direito internacional vigente.

A posterior submissão da controvérsia à arbitragem internacional consolidou a postura brasileira de valorização das soluções pacíficas para conflitos interestatais. Ao recorrer a um julgamento imparcial, o Brasil reafirmou a centralidade do direito como instrumento de resolução de disputas, evitando a escalada para um possível confronto bélico. O laudo

arbitral favorável ao Estado brasileiro confirmou a legitimidade de sua atuação e reforçou a compreensão de que a soberania pode ser defendida e cancelada por meios jurídicos ao invés de militares.

Desse modo, a Questão Christie demonstra que a arbitragem internacional desempenha papel essencial na prevenção de guerras e na manutenção da estabilidade das relações internacionais. O episódio evidencia que, mesmo em contextos de desigualdade de poder, é possível alcançar soluções justas quando os Estados optam por mecanismos baseados no diálogo, na imparcialidade e no respeito ao direito. A experiência brasileira nesse conflito permanece atual ao reforçar a importância da solução pacífica de controvérsias como princípio estruturante do sistema internacional.

Referências

- ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento; CASELLA, Paulo Borba. Manual de direito internacional público. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- AMADO, Rodrigo Espíúca dos Anjos. História do direito internacional público. São Paulo: Atlas, 2014.
- BETHELL, Leslie. Brasil e Grã-Bretanha: 1822–1914. São Paulo: Editora da UNESP, 2012.
- BUENO, Clodoaldo. Política externa da Primeira República: os anos de apogeu (1902–1918). São Paulo: Paz e Terra, 2003.
- CASELLA, Paulo Borba. Direito internacional público. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. 5. ed. Brasília: Editora UnB, 2018.
- DOLINGER, Jacob. Direito internacional privado e público. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- HOBSBAWM, Eric. A era do capital: 1848–1875. 16. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.
- REZEK, José Francisco. Direito internacional público: curso elementar. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula. 4. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014.

A TELEMEDICINA COMO POLÍTICA PÚBLICA NO CONTEXTO DE BELO HORIZONTE

Yuran Quintão Castro¹

Introdução

O estudo da telemedicina depende da aferição não apenas teórica dessa ferramenta de tecnologia, devido aos reconhecidos benefícios para a melhoria da atenção à saúde, mas também da maneira como ela é implementada na realidade brasileira, especialmente a partir da dinâmica do poder público municipal, por se tratar da localidade onde o cidadão desenvolve as relações sociais e imediatamente usufrui dos serviços públicos.

Nesse contexto, buscou-se examinar como se telemedicina é concretizada na realidade de Belo Horizonte como política pública e de qual maneira essa situação se desenvolve na cidade. Partiu-se do pressuposto de que o poder público local empreende política de estado dessa natureza e busca aperfeiçoar a dinâmica de tal ferramenta de tecnologia em meio à realidade social.

Como estratégia metodológica, utilizou-se a metodologia qualitativa e dedutiva, mediante análise crítico-reflexiva de fontes indiretas de pesquisa. Ademais, valeu-se da pesquisa empírica, a partir da aferição de dados apresentados pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, em sítio eletrônico oficial do Poder Executivo. Além do mais, a escolha do Município de Belo Horizonte se justifica pela proximidade do pesquisador com a realidade local.

Assim, o objetivo geral desta pesquisa fixou-se no estudo da implementação e do desenvolvimento da telemedicina na realidade de Belo Horizonte. Esse objetivo foi esmiuçado (objetivos específicos) na discussão a respeito dos fundamentos normativos presentes na Constituição Econômica que embasam a dinâmica do desenvolvimento enquanto modelo de avanço social. Na sequência, debateu-se os contornos da instrumentalização da telemedicina como política pública. Por fim, enfrentou-se a realidade do Município de Belo Horizonte, no contexto do recorte de pesquisa proposto.

1 Doutorando em Direito pela PUC-MG. Mestre em Direito e Inovação pela UFJF. Bolsista CAPES-PROEX. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa de Direito, Economia e Filosofia, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Advogado. E-mail: yuranqcastro@gmail.com.

Trata-se de análise relevante não somente para a circunstância de Belo Horizonte, pois descreve, ainda que brevemente, a maneira como se realiza importante ferramenta que visa aperfeiçoar as estratégias na atenção à saúde e como ela pode ser instrumentalizada para alcançar objetivos de melhoria da condição de bem-estar da população.

2 Constituição econômica e desenvolvimento

para a análise da implementação de telemedicina na realidade municipal é necessário destacar a estrutura normativo-constitucional que perpassa o estímulo à iniciativa estatal para a consecução dessa medida, tendo em vista que as ações de saúde são de competência comum dos entes da federação, segundo dispõe o inciso II, artigo 23, da Constituição (Brasil, 1988). Sendo assim, a atenção à saúde, concretizada pelo município, deve fazer parte do escopo de tal pessoa jurídica, de modo a zelar, na maior medida possível, pelos cidadãos estabelecidos em seu território.

O Direito à Saúde, entre outros dispositivos constitucionais, está elencado no *caput* do artigo 6º da Constituição (Brasil, 1988), considerada a norma que destaca o rol dos direitos sociais. Esses, por buscarem garantias que tutelam a sobrevivência de maneira equânime do indivíduo em sociedade, dependem de realizações (prestações positivas) do ente estatal. Assim, incumbe ao poder público implementar ações que resgatem ao ser humano a equidade que lhe é devida em sociedade.

Diante disso, a saúde é elemento social fundante, com o escopo de conferir aos indivíduos a sobrevivência de maneira digna, para que possam ter condições de desfrutar dos demais direitos elencados na Constituição (Brasil, 1988). A saúde, então, relaciona-se imediatamente com a vida, a fim de salvaguardá-la dignamente para que o ser humano não perca a condição que lhe é inerente e se estabeleça em sociedade.

A partir desses elementos, infere-se que os serviços de telemedicina implementados junto ao sistema de saúde municipal devem ser efetivos, bem como instrumentalizados conforme padrões administrativos que atendam ao interesse da sociedade ou ao interesse público.

No entanto, é de conhecimento que a estruturação dessa ferramenta demanda o despendimento de importantes quantias (recursos orçamentários), o que impõe o cumprimento da determinação constitucional de planejamento nas ações estatais, previsto no artigo 174, Constituição (Brasil, 1988). Do contrário, verifica-se pouca margem de realizabilidade dessa medida por meio das estruturas de Estado, consideradas as mais adequadas para a finalidade

constitucionalmente proposta, ainda que a Constituição (Brasil, 1988) seja dinâmica e abarque distintas racionalidades (Moreira, 2019, p. 271).

A esse respeito, destaca-se que as decisões provenientes do setor público são adotadas com o objetivo de corrigir inoperacionalidade do mercado, bem como atender aos objetivos da sociedade (Nusdeo, 2019, p. 28). Desse modo, conforme aludido, trata-se de visão estendida a todos os indivíduos abarcados pelos limites de jurisdição de cada entidade da federação (cada ente estatal possui competência imediata para regulamentar e implementar iniciativas junto ao território administrado, já que, de maneira geral, angaria recursos dessa estrutura social para devolvê-los mediante ações específicas).

Nesse sentido, é necessário estabelecer a diferenciação entre as medidas provenientes do setor público e aquelas advindas do privado, tendo em vista que o mercado privado frequentemente é considerado como alternativa para as situações em que o Estado, em tese, não possui recursos suficientes ou está despreparado (desplanejado) para concretizar as ações em que é demandado.

No entanto, a iniciativa privada, ou o mercado, apesar das qualidades que possui, especialmente voltadas para aspectos de gestão e eficiência, não se estabelece como um mecanismo capaz de resolver e equacionar toda e qualquer situação que se apresente em sociedade (Nusdeo, 2019, p. 24-25). Há, conforme apontado, elementos de aferição aos quais o poder público, por natureza, deve buscar o interesse da coletividade, em conjunto à análise de direitos básicos (fundamentais) conferidos ao indivíduo.

Em meio à realidade mercadológica, as decisões de mercado (detentor do capital) são orientadas e parametrizadas pelo sistema de preços, de modo a garantir a margem de lucro, enquanto o consumidor deve almejar a atenuação das disparidades com o representante da iniciativa privada, a fim de maximizar o próprio bem-estar (Nusdeo, 2019, p. 28). Trata-se de constante embate, cujo objetivo é primar pelos próprios interesses, de modo a minorar a diferença existente entre esses polos.

Logo, não é salutar que o Estado se afaste de suas atribuições constitucionais ou se abstenha de realizar medidas que sejam de interesse da sociedade, uma vez que o ente estatal reduzido (estado mínimo) está fadado a se desestruturar enquanto representante institucional, o que atenua a eficácia constitucional a respeito da minoração das discrepâncias sociais, segundo determina o inciso III, artigo 3º, Constituição (Brasil, 1988).

A partir da homogeneidade social é possível conquistar o desenvolvimento, já que conforme destaca Furtado (*apud* Octaviani, 2019, p. 251) “a homogeneização social é condição necessária, mas não suficiente para superar o subdesenvolvimento.”. O autor acrescenta que a “segunda

condição necessária é a criação de um sistema produtivo eficaz, dotado de relativa autonomia tecnológica”.

Sendo assim, percebe-se que é necessário ao ente estatal estabelecer estratégias para a superação do subdesenvolvimento, mediante a instrumentalização de mecanismos de tecnologia autonomamente adotados. Portanto, a telemedicina pode ser compreendida como uma ferramenta necessária para se conquistar tal intento, pois possibilita a redução da desigualdade no acesso à saúde e permite o domínio da capacidade de produção da inovação tecnológica (Octaviani, 2019, p. 250).

Vale ressaltar, porém, que, caso não se constate a capacidade de domínio dessa tecnologia, tal ferramenta pode se tornar um estímulo ao prejuízo da soberania nacional econômica – inciso I, artigo 1º; inciso I, artigo 170, ambos da Constituição (Brasil, 1988) – uma vez que proporciona ao estado nacional a subordinação a outros, a partir de empresas multinacionais, fomentadas por esses (políticas de incentivo), que se tornam detentoras dos instrumentos de tecnologia necessários para estruturação da telemedicina enquanto política pública.

3 Telemedicina como política pública

A telemedicina, pensada como ferramenta de tecnologia para ampliar as chances de prestação dos serviços de saúde, tendo em vista que busca aumentar o acesso à saúde, independente das distâncias entre pacientes e profissionais médicos, também pode ser examinada como uma estratégia de política pública de saúde.

A política pública pode ser caracterizada como um conjunto de ações promovidas pelo poder público com o objetivo de garantir o bem comum e melhores condições para uma vida digna (Duarte; Castro, 2023, p. 421). Notadamente, a instrumentalização da telemedicina se adequa a essa realidade, porque se trata de ferramenta tecnológica de considerável margem de abrangência, em relação às oportunidades de utilização em meio ao setor de saúde. Pode ser utilizada para o aprimoramento de atendimentos (troca de informações entre profissionais médicos), a redução de distâncias entre o paciente e o médico no atendimento, a análise de exames ou a realização de procedimentos a distância.

Nota-se, em razão disso, que a telemedicina possui ampliada margem de abrangência, que pode ser ainda mais estendida, de acordo com o grau de desenvolvimento e absorção da tecnologia, a exemplo dos softwares e maquinários, como câmeras, aparelhos de comunicação e robôs médicos.

Cumprе mencionar que a Lei nº 8.080 (Brasil, 1990), considerada como a lei geral do Sistema Único de Saúde, estabelece, no Título III-A, regulamentação a respeito da viabilidade de implementação da telessaúde como ferramenta de prestação de serviços de saúde. A telemedicina é um elemento em meio à telessaúde, pois aquela é destinada apenas aos serviços e divulgação de dados envolvendo profissionais médicos, ao passo que esta abarca as distintas áreas da saúde.

Além do mais, no artigo 26-D, Lei nº 8.080 (Brasil, 1990) não se fixou parâmetros detalhados a respeito da instrumentalização dessa ferramenta e destinou aos conselhos federais a normatização ética da prestação dos serviços elencados nesse título. Com isso, conferiu importante papel aos conselhos profissionais, de modo a acompanhar a evolução da instrumentalização da tecnologia para esse fim, em conjunto com os interesses dos profissionais envolvidos, desde que não prejudique o paciente.

Em meio a esse contexto, percebe-se que, para a implementação da telemedicina como política pública, há alguns desafios, como a ausência de infraestrutura de rede de telecomunicação nas distintas regiões do Brasil. Essa disparidade pode ser percebida até mesmo na mesma cidade, em razão das diferenças socioeconômicas existentes entre bairros. Ademais, profissionais, em regra, ainda não possuem a expertise necessária para o desenvolvimento da atenção à saúde mediante tal ferramenta, já que a telemedicina é progressivamente inserida na realidade dos serviços de saúde e não possui histórico de instrumentalização por um período maior de tempo. Pode-se mencionar, ainda, a ausência de recursos econômicos para se concretizar, de forma adequada, em âmbito nacional, devido aos altos custos de equipamentos e demais elementos de tecnologia que a compõem (Norbah Filho, 2021, p. 25).

Para mais, a implementação de uma política pública dessa magnitude demanda maior conhecimento em gestão na área da saúde, de modo a impor a implementação correta dos recursos, segundo a pretensão de realizabilidade da prestação de saúde. Nesse contexto, as verbas devem ser concretizadas em instalações de saúde, que possuem diferenças de infraestrutura, ou seja, há repartições públicas de saúde com instalações defasadas, que não detêm condições mínimas de serem equipadas com maquinários sofisticados para a prestação, a contento, da telemedicina (Norbah Filho, 2021, p. 25-26).

Há o desafio quanto à segurança dos dados sensíveis que são veiculados. Pacientes e profissionais necessitam da salvaguarda de que as informações trocadas mediante as plataformas de telemedicina não serão divulgadas por outros meios, devendo ser armazenadas de maneira segura. A criação de um

ambiente de confiança e segurança é fundamental para a implementação da telemedicina (Langowsky, Silva e Piffer, 2025, p. 8).

Apesar dessas circunstâncias, a realização de política pública de telemedicina se mostra relevante para a sociedade, por promover melhorias no atendimento de saúde, como a redução do tempo de espera até o atendimento do paciente. Também, possibilita uma resposta mais célere ao paciente, que não necessita, por exemplo, estar em consulta presencial com o profissional médico para ter ciência do resultado de algum exame ou diagnóstico (Norbah Filho, 2021, p. 26).

Amplia-se, outrossim, o acesso a profissionais especialistas, em razão da ausência de distribuição adequada de especialidades médicas pelo território nacional. Desse modo, permite-se que um paciente, na região central do estado do Maranhão, por exemplo, realize uma consulta com um médico neurologista, localizado em Santa Catarina. Essa característica de redução das distâncias permite, além disso, que profissionais se organizem em reuniões a distância para discutir casos e aperfeiçoar os conhecimentos adquiridos. Então, há uma redução de custos e gastos com deslocamentos, tanto por pacientes, quanto em relação aos profissionais (Norbah Filho, 2021, p. 26).

É relevante salientar que, a despeito das contribuições que a telemedicina pode proporcionar para a saúde, não há autorização legal para que seja utilizada de maneira desmedida ou sem o consentimento do paciente, como em caso de se demandar a presença física do profissional durante determinado exame. O inciso I, artigo 26-G, da Lei nº 8.080 (Brasil, 1990) estabelece que a prática da telessaúde (à qual a telemedicina é derivada) somente deve ser realizada se houver demonstração do “consentimento livre e esclarecido do paciente, ou de seu representante legal, e sob responsabilidade do profissional de saúde”. Isso auxilia na atenuação da limitação da comunicação não verbal, causada pelos meios de comunicação a distância, bem como em caso de problemas técnicos, durante a realização de procedimentos (Gonçalves, 2023, p. 40).

A utilização da telemedicina ainda levanta o questionamento a respeito da precarização da mão de obra, tendo em vista que se objetiva dinamizar (facilitar) atendimentos e prestações de saúde, ao mesmo tempo que se proporciona o barateamento da dinâmica envolvendo a relação havida entre médicos e pacientes. É possível que haja um processo de substituição da prestação de determinados serviços por maquinários e equipamentos mais sofisticados, o que pode aumentar índices de desemprego (Bousi, 2022, p. 31).

4 Análise da telemedicina no contexto de Belo Horizonte

O Município de Belo Horizonte, na realidade nacional, se apresenta como um dos precursores na utilização de instrumentos de tecnologia da informação e comunicação para o desenvolvimento da saúde local. No ano de 2004, instituiu-se o programa BH Telessaúde, uma parceria entre a Prefeitura de Belo Horizonte, a Universidade Federal de Minas Gerais, o Ministério da Saúde e a União Europeia, com o objetivo de fornecer apoio aos profissionais da atenção primária de cidade, mediante suporte assistencial e de educação, a partir de teleconsultorias online e offline, além de teleconferências educativas (Norbah Filho, 2021, p. 28).

Nota-se que essa iniciativa possuía reduzida abrangência, em relação às possibilidades que essa ferramenta confere de atenção à saúde. No entanto, trata-se de medida importante para se estabelecer mecanismos institucionais, de infraestrutura e de conhecimentos para o aperfeiçoamento das ações de saúde.

Apesar da relevância e do pioneirismo da iniciativa, não se constatou a continuidade ou a ampliação do programa até o momento em que se realizou a pesquisa para a elaboração deste trabalho. Ao consultar o sítio eletrônico oficial da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, no campo relacionado à área da saúde municipal, verificou-se que há apenas a disponibilização do serviço de teleconsulta pela Secretaria Municipal de Saúde (Belo Horizonte, 2026a).

Tal serviço é prestado em parceria com a Unimed-BH e garante aos usuários do SUS da rede municipal o acesso a consultas para situações clínicas de baixa gravidade, a exemplo de quadros de gripe, resfriado, diarreia, vômitos ou com suspeita de infecção urinária (Belo Horizonte, 2026a). Assim, verifica-se a ausência de autonomia na utilização da infraestrutura tecnológica, uma vez que depende de pessoa jurídica de direito privado para disponibilização desse aparato e do conhecimento técnico para o manuseio da ferramenta. Esse contexto demanda cautela por parte do poder público, em virtude da natureza dos dados que são veiculados a partir da plataforma, bem como compromete a segurança da continuidade dessa política.

Além disso, a disponibilização de teleconsultas representa somente uma das vertentes da telemedicina e, como se infere, trata-se de medida de baixo grau de complexidade, ou seja, para atendimentos mais simples. Essa característica pode ser em virtude da ausência de domínio da tecnologia por parte da administração municipal, além da falta de recursos humanos e financeiros para incrementá-la.

Constatou-se, ainda, que no Município de Belo Horizonte há regulamentação a respeito da possibilidade do uso da telessaúde, em meio à realidade da administração pública municipal. A Portaria SMSA/SUS-BH nº 903 (Belo Horizonte, 2024) regulamenta a telessaúde como modalidade assistencial na rede municipal de saúde, podendo abranger assistência, prevenção, promoção, educação, pesquisa e gestão em saúde, em ações de acompanhamento, diagnóstico, tratamento e vigilância epidemiológica. Logo, há normativa que trata de ferramenta tecnológica ainda mais abrangente que a telemedicina.

Ademais, buscou-se verificar a quantidade de teleconsultas realizadas em Belo Horizonte, de modo a aferir a eficácia e abrangência da política pública. Para tanto, estabeleceu-se o recorte temporal de 2023 a 2025, devido aos limites temporais e espaciais para o desenvolvimento da presente pesquisa, bem como por se tratar de período que perpassa mais de um mandato da gestão municipal (2021-2024 e 2025-2028). Nesse lapso temporal, foram consultados os relatórios anuais de gestão dos anos de 2023 e 2024, publicados pela Secretaria Municipal de Saúde. Tais documentos, entre outras informações, externalizam as ações de saúde havidas durante o ano.

Já para o ano de 2025, a Prefeitura Municipal disponibilizou os dois primeiros relatórios detalhados do quadrimestre. Esse documento é elaborado nos meses de maio, setembro e fevereiro, com o objetivo de veicular informações de monitoramento e execução das políticas do município. Posteriormente, essas informações são reunidas para compor o relatório anual de gestão.

Sendo assim, de acordo com o Relatório Anual de Gestão (RAG) do ano de 2023, foram ofertadas 6.385 vagas de teleconsulta e realizados 3.057 atendimentos (Belo Horizonte, 2026b). Em 2024, foram ofertadas 27.131 consultas, das quais 14.894 foram atendimentos efetivados (Belo Horizonte, 2026c). Percebe-se que, no lapso temporal de um ano, aumentou-se em mais de quatro vezes a disponibilidade de vagas, bem como houve o crescimento no índice de consultas realizadas. No primeiro ano, verificou-se a realização de cerca de 47,8% de consultas, enquanto para o segundo ano, o percentual subiu para 54,8%.

Em 2025, o Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior (RDQA) divulgado sobre o 1º quadrimestre destacou que foram realizadas 7.839 consultas (Belo Horizonte, 2026d). No RDQA do 2º quadrimestre, apresentou um total de 17.165 consultas (Belo Horizonte, 2026e). Constata-se, então, que somente nos dois primeiros quadrimestres de 2025 houve mais consultas realizadas que no ano de 2024, o que acompanha o índice de crescimento aferido de 2023 para 2024.

Depreende-se que a política pública de telemedicina é realizada de maneira ainda incipiente no Município de Belo Horizonte e, na vertente em que se utiliza (teleconsulta), progressivamente é estimulada junto à Secretaria Municipal de Saúde. Esse estímulo é percebido pelo aumento na disponibilização e realização de consultas. Tal contexto confirma a hipótese de pesquisa levantada para este trabalho.

Por fim, apurou-se que está em tramitação, na Câmara Municipal de Belo Horizonte, o Projeto de Lei nº 296 (Belo Horizonte, 2025), que busca instituir o Programa Municipal de Incentivo à Telemedicina no Município de Belo Horizonte. Dessa forma, apesar da disponibilização de teleconsultas pela Prefeitura Municipal e da regulamentação da telessaúde via portaria da Secretaria Municipal de Saúde, o legislador municipal pode aprovar nova regulamentação sobre a matéria, com o objetivo de estabelecer programa específico sobre o uso da telemedicina como ferramenta de desenvolvimento dos serviços de saúde.

Conclusão

A análise da implementação da ferramenta tecnológica da telemedicina na realidade do Município de Belo Horizonte como política pública evidenciou a relevância da atuação do ente estatal (prestação positiva) em meio à sociedade, de modo a atender à disposição normativa do inciso III, artigo 3º, Constituição (Brasil, 1988). Cabe ao poder público, a partir de políticas próprias, promover ações que reduzam desigualdades no acesso ao direito fundamental à saúde.

A realização da telemedicina como política pública, além disso, possibilita o desenvolvimento econômico do Estado, tendo em vista que estimula a busca pelo domínio autônomo de tecnologia inovadora na área da saúde. Por outro lado, é possível que ocorra desvantagens à soberania nacional, diante da existência do monopólio de mercado de empresas de tecnologia estrangeiras que detêm conhecimentos e ferramentas (maquinário) para estruturação dessa ferramenta.

A discussão sobre concretização da telemedicina, cabe salientar, envolve não somente melhorias na prestação de atendimentos de saúde e na relação entre profissionais. Há desafios na implementação, como a ausência de infraestrutura adequada nas distintas localidades (pode haver diferenças estruturais dentro de uma mesma cidade), bem como é possível o fomento à precarização da mão de obra médica em setor de grande relevância, tanto para a dignidade humana, quanto para a economia nacional.

Em Belo Horizonte, constatou-se que a telemedicina é utilizada ainda de maneira tímida, uma vez que a prefeitura municipal somente disponibiliza teleconsultas à população para casos de menor gravidade. Além disso, os serviços são ofertados em parceria com pessoa jurídica de direito privado, e não de maneira autônoma pelo município. Ainda assim, notou-se que a população progressivamente busca ter acesso a essa política como forma de alcance do Direito à Saúde.

Essa é uma breve análise de contexto municipal específico da capital de um dos principais estados economicamente desenvolvidos do Brasil. Assim, não se pretendeu tecer conclusões gerais para todo o estado ou para o âmbito nacional, mas apenas descrever a situação em análise com o escopo de demonstrar e servir de exemplo a respeito do modo como importante ferramenta de tecnologia é utilizada em meio a relevante área para a condição de existência do indivíduo e para o desenvolvimento estatal.

Referências

BELO HORIZONTE. **Portaria SMSA/SUS-BH nº 0903, de 26 de outubro de 2024**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. [2024]. Disponível em: <https://dom-web.pbh.gov.br/visualizacao/ato/450250>. Acesso em: 10 fev. 2026.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Saúde - Teleconsulta**. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/saude/teleconsulta>. Acesso em: 10 fev. 2026a.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Saúde. **Relatório Anual de Gestão - 2023**. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/saude/2024/rag-2023.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2026b.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Saúde. **Relatório Anual de Gestão - 2024**. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/saude/2026/9-01-26_smsa_rag-2024.pdf. Acesso em: 10 fev. 2026c.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Saúde. **Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior (RDQA) - 1º Quadrimestre de 2025**. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/saude/2026/9-01-26_smsa_1-rdqa-2025.pdf. Acesso em: 10 fev. 2026d.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Saúde. **Relatório**

Detalhado do Quadrimestre Anterior (RDQA) - 2º Quadrimestre de 2025. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/saude/2026/9-01-26_smsa_2-rdqa-2025.pdf. Acesso em: 10 fev. 2026e.

BOUSI, Ana Paula Assis. **Proteção de dados pessoais dos pacientes que utilizam a telemedicina no Sistema Único de Saúde no Brasil à luz do Direito Constitucional.** 2022. 120 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1998. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em 10 fev. 2026.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Projeto de Lei nº 296/2025.** Belo Horizonte: Câmara Municipal de Belo Horizonte. [2025]. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes/projeto-de-lei/296/2025>. Acesso em: 24 jan. 2026

DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades; CASTRO, Yuran Quintão. Telessaúde como política pública de saúde. **Revista Jurídica da Presidência**, [S.L.], v. 25, n. 136, p. 471-448, 31 ago. 2023. Biblioteca da Presidência da República. <http://dx.doi.org/10.20499/2236-3645.rjp2023v25e136-2965>.

GONÇALVES, Rafaela Fernandes. **Impacto da utilização da teleneurologia na redução de encaminhamento no Sistema Único de Saúde.** 2023. 71 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Medicina, Faculdade Evangélica Mackenzie do Paraná, Instituto Presbiteriano Mackenzie, Curitiba, 2023.

LANGOWSKY, Kamila Ribeiro; SILVA, Marlene de Souza Alves da; PIFFER, Douglas Moro. **TELEMEDICINA NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE: estratégias de implementação pela gestão pública.** **Revista Gestão e Conhecimento**, [S.L.], v. 19, n. 1, p. 1-17, 16 jan. 2025. Brazilian Journals. <http://dx.doi.org/10.55908/rgcv19n1-003>.

MOREIRA, Egon Bockmann. O Artigo 175 da Constituição: a lógica econômica da prestação de serviços públicos. In: NUSDEO, Fábio (coord.). **A Ordem Econômica Constitucional: estudos em celebração ao 1º centenário da Constituição de Weimar.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 269-292.

NORBAH FILHO, Rui Roberto. **Desafios para a implementação da telemedicina no Sistema Único de Saúde nos municípios abrangidos pela 2ª CRS.** 2021. 53 f. TCC (Graduação) - Curso de Administração Pública, Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, Frederico Westphalen, 2021.

NUSDEO, Fábio. A Ordem Econômica Constitucional: origem - evolução - principiologia. In: NUSDEO, Fábio (coord.). **A Ordem Econômica Constitucional:** estudos em celebração ao 1º centenário da Constituição de Weimar. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 17-34.

OCTAVIANI, Alessandro. A Ordem Econômica Brasileira e a Caça aos artigos 171 e 192: buscando o progresso e chegando ao atraso. In: NUSDEO, Fábio (coord.). **A Ordem Econômica Constitucional:** estudos em celebração ao 1º centenário da Constituição de Weimar. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 243-268.

PROCESSO ESTRUTURAL: UMA NOVA FACE DO ATIVISMO JUDICIAL?

Cristiane Camila Bonacin Garcia¹

Nathalia Godoy Rodrigues²

1 Introdução

O adensamento das competências do Poder Judiciário no cenário contemporâneo intensificou o debate acerca dos limites da jurisdição em litígios complexos e estruturais. Tais conflitos demandam respostas que transcendem a reparação individual e visam enfrentar falhas sistêmicas de políticas públicas e violações continuadas de direitos fundamentais. Na literatura processual contemporânea, esses casos são identificados como processos estruturais, modelo que se afasta do paradigma adjudicatório clássico e se orienta à implementação progressiva de soluções coletivas.³

Diferentemente da lógica tradicional, centrada na declaração de violação e na reparação individual, o processo estrutural envolve a reorganização institucional, a reconstrução de políticas públicas e o enfrentamento de desigualdades persistentes. Nesse contexto, emerge a crítica de que o Judiciário estaria assumindo funções típicas dos Poderes Legislativo e Executivo, caracterizando ativismo judicial.

Este trabalho parte da compreensão de ativismo judicial como a usurpação, pelo Poder Judiciário, de funções típicas dos Poderes Legislativo e Executivo. Sustenta-se, contudo, que o processo estrutural, quando conduzido

1 Mestra em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Servidora Pública Federal do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Especialista em Direito Constitucional. Especialista em Direito Processual. Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Maringá – UEM. Pesquisadora no Grupo de Pesquisa da Escola Judiciária Eleitoral - EJE do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Eleitoral do Ministério Público Estadual do Paraná. Palestrante e Autora de livros. E-mail: ccbonacin@hotmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6371046718179710>.

2 Mestranda em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina. Servidora Pública no Ministério Público do Estado do Paraná. Especialista em Direito Penal e Processo Penal Econômico. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Email: godoyrodriguesnathalia@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2040497216613698>.

3 <http://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/19096>

mediante procedimentos democráticos, participativos e transparentes, não configura ativismo, mas constitui mecanismo legítimo de efetivação constitucional. A legitimidade da atuação judicial, nessa perspectiva, decorre prioritariamente da qualidade procedimental da decisão — fundada no diálogo institucional e na participação dos sujeitos afetados — e não da imposição unilateral de soluções.

2 Processo estrutural: origem

O processo estrutural tem sua gênese no direito norte-americano, especialmente a partir das chamadas *structural injunctions*, desenvolvidas no contexto da dessegregação racial promovida pela Suprema Corte dos Estados Unidos. O marco paradigmático desse movimento foi o julgamento de *Brown v. Board of Education*, no qual a Corte declarou a inconstitucionalidade da segregação racial nas escolas públicas. Contudo, a mera declaração de incompatibilidade normativa mostrou-se insuficiente para produzir transformações concretas na realidade social. A superação da segregação exigia não apenas a afirmação abstrata de um direito, mas a reorganização efetiva de estruturas administrativas, políticas educacionais e práticas institucionais consolidadas ao longo do tempo.

Foi nesse cenário que emergiu a necessidade de decisões judiciais com conteúdo prospectivo e com mecanismos de supervisão continuada. A atuação judicial passou a envolver não apenas a determinação de obrigações específicas, mas o acompanhamento sistemático da implementação de medidas voltadas à reestruturação institucional. A decisão judicial deixou de ter caráter meramente declaratório ou condenatório, assumindo função transformadora e coordenadora de processos de reforma estrutural.

A partir das décadas de 1970 e 1980, a literatura jurídica conferiu densidade teórica a esse modelo. Owen Fiss destacou que determinadas controvérsias exigem uma atuação judicial orientada à reconstrução de instituições, sobretudo quando desigualdades estruturais impedem a fruição efetiva de direitos constitucionais. Para Fiss, a função das cortes, nesses contextos, não se limita à resolução de disputas individuais, mas envolve a afirmação pública de valores constitucionais e a promoção de mudanças estruturais necessárias à sua concretização.

Abram Chayes, por sua vez, descreveu a transição do modelo tradicional de litígio — bilateral, retrospectivo e centrado na autonomia das partes — para o chamado “litígio público”. Esse novo paradigma caracteriza-se pela pluralidade de atores, pelo impacto social ampliado das decisões e pela

necessidade de acompanhamento contínuo das medidas determinadas. O juiz deixa de ocupar posição passiva de árbitro entre interesses privados e passa a exercer papel ativo na coordenação de soluções que envolvem múltiplas instituições e interesses difusos.

Essas formulações teóricas revelam que o processo estrutural não representa mera expansão quantitativa da atuação judicial, mas uma transformação qualitativa de sua função. Trata-se de modelo que reconhece a insuficiência do paradigma adjudicatório clássico para lidar com conflitos marcados por complexidade institucional, multiplicidade de causas e impactos coletivos duradouros.

No Brasil, a Constituição de 1988 criou condições normativas e institucionais favoráveis à recepção dessas técnicas. Ao consagrar direitos sociais de eficácia imediata e estabelecer deveres positivos ao Estado, o texto constitucional deslocou o centro da atuação jurisdicional para além da proteção de liberdades negativas, impondo ao Poder Público obrigações concretas de implementação de políticas públicas. A partir desse novo desenho constitucional, a judicialização passou a refletir não apenas controvérsias individuais, mas falhas estruturais na execução de deveres estatais.

A complexidade dos conflitos decorrentes da inefetividade de direitos sociais evidenciou os limites das técnicas processuais tradicionais. A simples condenação ao cumprimento de obrigação específica ou a declaração abstrata de inconstitucionalidade mostraram-se, em muitos casos, incapazes de enfrentar causas estruturais de violações persistentes. Nesse contexto, a doutrina brasileira passou a reconhecer a necessidade de instrumentos processuais mais flexíveis, progressivos e adaptáveis, capazes de lidar com múltiplos interesses, repercussões interinstitucionais e impactos sociais amplos.

O processo estrutural consolida-se, assim, como técnica voltada ao enfrentamento de problemas que envolvem não apenas a conduta isolada de um agente público, mas deficiências sistêmicas na formulação e implementação de políticas públicas. Sua lógica não é retrospectiva, mas prospectiva; não se limita à responsabilização, mas orienta-se à reorganização institucional; não se esgota na decisão inicial, mas pressupõe acompanhamento e revisão periódica das medidas adotadas.

Autores como Edilson Vitorelli desenvolvem a noção de processo estrutural como um instrumento apto a enfrentar “problemas que envolvem múltiplos interesses, repercussões interinstitucionais e políticas públicas insuficientes”, destacando que sua aplicação exige procedimentos adaptáveis, progressivos e com supervisão judicial contínua¹.

1 <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/372>

Desse modo, a consolidação do processo estrutural decorre da conjugação de três fatores principais: (i) a constatação da insuficiência do modelo adjudicatório clássico para lidar com violações sistêmicas; (ii) a evolução teórica que reconheceu a dimensão pública e institucional de determinados litígios; e (iii) a transformação constitucional que impôs ao Estado deveres positivos de implementação de direitos fundamentais.

Compreender essa trajetória histórica e teórica é essencial para evitar interpretações simplificadoras que equiparam, de forma automática, decisões estruturais a manifestações de ativismo judicial. O processo estrutural surge como resposta institucional a conflitos cuja complexidade demanda mecanismos decisórios diferenciados, capazes de articular coordenação interinstitucional, progressividade na implementação e supervisão contínua, sempre orientados à efetividade constitucional.

3 O conceito de ativismo judicial

O conceito de ativismo judicial, associado à ideia de que o Judiciário extrapola sua função jurisdicional, foi amplamente explorado por autores que criticam a interferência judicial em políticas públicas. No Brasil, trabalhos introdutórios como de Georges Abboud e Gilmar Mendes traçam notas críticas sobre o ativismo¹, ressaltando os potenciais impactos na separação de poderes.

A intensificação do uso de mecanismos estruturais no Poder Judiciário brasileiro também está ligada à transformação do próprio papel da jurisdição constitucional a partir da Constituição de 1988. Com a incorporação de direitos sociais de eficácia imediata e a consagração de um Estado Democrático de Direito comprometido com a promoção da igualdade material, tornou-se inevitável que os tribunais fossem chamados a intervir em políticas públicas cuja omissão ou inadequação resultasse em violações massivas de direitos. Assim, os litígios estruturais surgem como resposta institucional a problemas que não encontram solução eficaz nos modelos tradicionais de responsabilização estatal.

Nesse contexto, o debate teórico sobre os limites da atuação judicial deve levar em consideração que, em muitos casos, a ausência de intervenção implica perpetuar um estado de inefetividade constitucional. A interpretação restritiva da função jurisdicional, que desconsidera a complexidade dos conflitos coletivos e sua natureza sistêmica, não apenas reduz a capacidade do Estado de enfrentar desigualdades históricas, como também ignora a

1 <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/19096>

necessidade de mecanismos de governança cooperativa entre os Poderes. O processo estrutural, portanto, não amplia indevidamente o papel do Judiciário; ele redefine, em bases democráticas e participativas, a forma de lidar com conflitos que envolvem múltiplos atores, múltiplas causas e múltiplos impactos.

A introdução dos processos estruturais no cenário brasileiro insere-se em uma tendência global de reconfiguração do papel das Cortes constitucionais diante de crises institucionais, omissões estatais prolongadas e violações sistêmicas de direitos fundamentais. Em diversos países, os modelos tradicionais de tutela judicial mostraram-se insuficientes para enfrentar litígios de grande complexidade, levando os tribunais a adotar técnicas decisórias mais amplas, prospectivas e cooperativas.

Nos Estados Unidos, por exemplo, as *structural injunctions* se consolidaram a partir dos casos de dessegregação racial decididos pela Suprema Corte, especialmente após *Brown v. Board of Education* (1954), quando se tornou necessário supervisionar mudanças educacionais e administrativas profundas (FISS, 1978; CHAYES, 1976). No contexto latino-americano, a Corte Constitucional da Colômbia também desempenhou papel central na formulação de decisões estruturais, como evidencia a Sentencia T-760/2008, que reformou o sistema de saúde colombiano por meio de ordens progressivas e monitoramento contínuo.

Essas experiências demonstram que, em contextos de desigualdade profunda e fragilidade institucional, as Cortes têm assumido protagonismo não para substituir a Administração, mas para impulsionar políticas públicas indispensáveis à efetividade constitucional.

A comparação internacional evidencia que tais litígios não exigem apenas a aplicação tradicional da lei, mas a construção compartilhada de soluções. Isso envolve cooperação com órgãos técnicos, especialistas, sociedade civil e autoridades governamentais, configurando um modelo de governança pública judicialmente coordenada. Autores como Abram Chayes² (1976) e Owen Fiss³ (1978) já haviam destacado que a legitimidade dessas decisões deriva menos da autoridade isolada do juiz e mais da capacidade de mobilizar atores diversos na reconstrução institucional.

Por essa razão, compreender os processos estruturais apenas pelos resultados das políticas públicas afetadas é insuficiente. Uma avaliação

2 CHAYES, Abram. *The Role of the Judge in Public Law Litigation*. Harvard Law Review, v. 89, n. 7, p. 1281–1316, 1976. DOI: <https://doi.org/10.2307/1340337>

FISS, Owen M. *The Civil Rights Injunction*. Indiana University Press, 1978.

3 *The Civil Rights Injunction* – Indiana University Press. Página oficial do livro: <https://iupress.org/9780253202905/the-civil-rights-injunction/>

adequada deve priorizar aspectos metodológicos: abertura ao diálogo institucional, deliberação multissetorial, fundamentação clara e aderência aos princípios do devido processo legal coletivo. A literatura contemporânea, incluindo Vitorelli (2024), Watanabe (2021) e Gargarella (2011), ressalta que a legitimidade democrática do processo estrutural decorre da sua natureza participativa e cooperativa, e não de um ativismo judicial arbitrário.

Assim, esse cenário global reforça que os processos estruturais constituem instrumentos legítimos de governança democrática, particularmente quando mecanismos tradicionais se revelam incapazes de dar respostas adequadas a violações de larga escala e a problemas sistêmicos.

No entanto, analisar a atuação judicial estritamente por seus efeitos sobre políticas públicas revela-se insuficiente. Uma avaliação mais adequada deve considerar critérios metodológicos que incluam abertura ao diálogo institucional ¹fundamentação clara e respeito aos princípios constitucionais lotados no devido processo legal coletivo.

4 Processo estrutural e participação: a construção democrática da decisão

A participação dos sujeitos afetados é, na literatura, um elemento caracterizador do processo estrutural e fator de sua legitimidade. Diferentemente do adjudicatório clássico, o modelo estrutural pressupõe mecanismos de inclusão das partes, envolvimento técnico, promoção de audiências públicas e diálogo entre Poder Judiciário, Executivo e Legislativo, todos destinados a construir soluções que reflitam pluralidade de interesses e expertise especializada.²

Esse enfoque participativo é particularmente salientado na doutrina contemporânea como requisito para que decisões judiciais de natureza estrutural se afastem de uma atuação unilateral do juiz e se aproximem de uma gestão democrática³ do litígio, baseada na construção plural e progressiva de soluções e não na imposição solitária da vontade do juiz.

Por outro lado, a crítica que associa automaticamente os processos estruturais ao ativismo judicial costuma desconsiderar a evolução das teorias processuais contemporâneas, que enfatizam a adaptação procedimental como requisito para garantir a efetividade dos direitos. A democracia processual não é incompatível com a separação de poderes; ao contrário, fortalece-a

1 https://revistas.unipacto.com.br/index.php/multidisciplinar/pt_BR/article/view/249

2 <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/372>

3 https://revistas.unipacto.com.br/index.php/multidisciplinar/pt_BR/article/view/249

ao distribuir responsabilidades, criar espaços de participação e permitir que diferentes instituições contribuam para a construção da solução. Dessa maneira, o processo estrutural deve ser compreendido como uma técnica destinada a enfrentar a complexidade dos litígios modernos, e não como uma afronta à legitimidade dos demais Poderes estatais.

No processo estrutural, portanto, o juiz exerce função coordenadora, e não substitutiva da administração pública. Sua atuação envolve formulação de diagnósticos técnicos; definição de metas e parâmetros de implementação; monitoramento contínuo das medidas; revisão periódica das decisões diante de novas informações; estímulo à cooperação entre órgãos públicos e sociedade civil.

Esse perfil de atuação está em linha com a compreensão contemporânea de que o Judiciário deve assegurar a efetividade de direitos constitucionais sem usurpar as competências originárias dos demais Poderes — uma conexão que a doutrina processual brasileira vem detalhando em obras específicas sobre *procedimentos estratégicos coletivos e structural litigation*⁴.

5 Processo estrutural: instrumento de efetivação constitucional

O processo estrutural é compatível com o Estado Democrático de Direito, na medida em que busca concretizar direitos fundamentais e enfrentar desigualdades estruturais. A Constituição de 1988 estabelece deveres positivos ao Estado (arts. 6º, 23, 196, 205, 225), não sendo admissível que sua inefetividade persista por ausência de atuação do Poder Público.

A literatura contemporânea também reconhece o processo estrutural como ferramenta decisiva na tutela de direitos fundamentais ligados ao meio ambiente. Cruz e Vasconcelos (2021) demonstram que litígios estruturais ambientais permitem enfrentar violações contínuas decorrentes de políticas públicas insuficientes e omissões administrativas persistentes. Segundo os autores, a condução estrutural possibilita ao Judiciário organizar diagnósticos técnicos, promover cooperação interinstitucional e garantir a participação de comunidades impactadas, fortalecendo não apenas a efetividade ambiental, mas também a legitimidade democrática das decisões judiciais.

Essa compreensão ao demonstrar que o processo estrutural tem se mostrado especialmente relevante na tutela de direitos fundamentais ligados ao meio ambiente. Cruz e Vasconcelos (2021), ao analisarem litígios estruturais ambientais, evidenciam que tais ações permitem enfrentar violações sistêmicas decorrentes de políticas públicas insuficientes e omissões administrativas

4 <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/372>

prolongadas. Para os autores, a atuação estrutural possibilita ao Judiciário estabelecer diagnósticos técnicos, coordenar ações interinstitucionais e assegurar a participação de comunidades diretamente afetadas, fortalecendo a legitimidade democrática das decisões e ampliando a capacidade estatal de proteção ambiental.

O processo estrutural encontra fundamento na Constituição de 1988, que consagra direitos sociais de natureza prestacional e impõe deveres positivos ao Estado. Em contextos de violação sistêmica de direitos, como educação, saúde, sistema prisional e políticas ambientais, a ausência judicial não preserva a separação de poderes, mas perpetua o déficit constitucional.

Nesse sentido, julgados como a ADPF 347 (Estado de Coisas Inconstitucional), a ADPF 709 (proteção de comunidades indígenas durante a pandemia), o RE 592.581 e diversos mandados de injunção estruturais revelam que a própria jurisprudência constitucional reconhece a legitimidade da atuação estruturante.

A jurisprudência brasileira, em especial no contexto de decisões paradigmáticas como reconhecimento de Estado de Coisas Inconstitucional,¹ tem firmado entendimento no sentido de que medidas estruturais supervisionadas judicialmente são indispensáveis para enfrentar violações sistêmicas de direitos humanos e coletivos.

6 Considerações finais

Demonstrou-se, portanto, que o processo estrutural não se confunde com o ativismo judicial. Quando conduzido com participação efetiva, diálogo institucional e responsabilidade metodológica, ele representa um modelo de gestão democrática do litígio, apto a gerar soluções mais legítimas, estáveis e eficazes.

A crítica ao ativismo judicial não deve servir para paralisar a atuação jurisdicional em contextos de violações estruturais. O desafio contemporâneo consiste em aperfeiçoar mecanismos procedimentais que ampliem a legitimidade e a transparência das decisões estruturais, assegurando sua compatibilidade com os princípios constitucionais e com a democracia.

A consolidação do processo estrutural no direito brasileiro demanda um compromisso institucional contínuo. A adoção desse modelo exige aperfeiçoamento das práticas administrativas, fortalecimento da cultura de participação social e desenvolvimento de capacidades técnicas que permitam

1 <https://revistaft.com.br/o-processo-estrutural-no-ambito-do-ordenamento-juridico-brasileiro/>

ao Judiciário atuar de forma cooperativa e fundamentada. Assim, a evolução dos processos estruturais não depende apenas de decisões judiciais inovadoras, mas da construção de um ambiente institucional que favoreça o diálogo, a transparência e a corresponsabilidade entre todos os atores envolvidos.

Conclui-se, portanto, que o processo estrutural, quando adotado com rigor metodológico, participação democrática e diálogo institucional, não se confunde com ativismo judicial no sentido pejorativo atribuído por alguns críticos. Ao contrário, representa um modelo de gestão democrática do litígio capaz de responder à complexidade dos desafios contemporâneos de efetivação constitucional.

Referências

ARENHART, Sérgio Cruz. **Curso de direito processual coletivo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro**. *Revista de Processo*, São Paulo, n. 225, 2013.

ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão**. *Revista de Processo Comparado*, n. 2, p. 211–229, 2015.

CHAYES, Abram. **The role of the judge in public law litigation**. *Harvard Law Review*, Cambridge, v. 89, n. 7, p. 1281–1316, 1976.

CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; VASCONCELOS, Lincoln Machado Alves de. The structural litigation as a form of protecting fundamental rights to the environment. *Research, Society and Development*, v. 10, n. 2, 2021. DOI: <https://doi.org/10.33448/rsd-v10i2.11605>.

FRANCISCO, J. C.; MASTRO ANDRÉA, G. F. Brown vs. Board of Education: influência no processo estrutural brasileiro. *Revista TRF3*, 2023. DOI: <https://doi.org/10.65674/rev-trf3.v34i158.108>.

LORES, Vanessa Gomes. **O processo estrutural no ordenamento jurídico brasileiro**. 2022. DOI: 10.5281/zenodo.7069000.

PINTO, S. S. Berti; SILVA, E. O.; et al. Processos estruturais no Brasil: entre a necessidade de transformação institucional e os limites do ativismo judicial. *REMI*, 2025. DOI: <https://doi.org/10.61164/r14cje24>.

SOUZA, Robert Augusto de; BORGES, Daniel Damasio. **Structural litigation and democratic legitimacy: interim measures by the Brazilian**

Federal Supreme Court. *Revista do Direito Público*, v. 20, n. 1, 2025. DOI: <https://doi.org/10.5433/1980-511X.2025.v20.n1.49426>.

VITORELLI, Edilson. **Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como?.** *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais*, 2024. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372>.

***HARDSHIP* E ONEROSIDADE EXCESSIVA: DISTINÇÃO DOGMÁTICA, REGIMES JURÍDICOS E CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS NA REVISÃO CONTRATUAL**

Mateus Pietrângelo Lima¹

1 Introdução

A disciplina dos mecanismos de reequilíbrio contratual no Direito Civil brasileiro tem sido objeto de renovada atenção doutrinária e jurisprudencial nas últimas décadas, especialmente em razão do incremento de contratos de longa duração, da intensificação de choques econômicos e regulatórios e da crescente complexificação das matrizes de alocação de riscos nos negócios jurídicos contemporâneos.

O Código Civil de 2002, ao positivar as hipóteses de resolução por onerosidade excessiva em seus artigos 478 a 480, promoveu relevante inflexão em relação ao modelo clássico de intangibilidade dos contratos, ao admitir, excepcionalmente, a superação da força obrigatória do pacto quando eventos extraordinários e imprevisíveis alteram de modo substancial a base objetiva do negócio jurídico, conferindo extrema vantagem a uma das partes.

Em paralelo ao movimento de flexibilização normativa, o ambiente contratual brasileiro passou a assimilar, de modo progressivo, técnicas de governança do risco oriundas do direito contratual comparado, notadamente a cláusula do *hardship*, difundida em instrumentos de *soft law*, como os princípios UNIDROIT e os modelos contratuais da Câmara de Comércio Internacional (ICC).

A referida cláusula, concebida como mecanismo de renegociação estruturada diante da alteração superveniente das circunstâncias contratuais, tem sido progressivamente incorporada à prática contratual doméstica, em especial em contratos empresariais complexos, de execução continuada ou diferida, notadamente nos setores de infraestrutura, energia, logística e operações estruturadas.

¹ Advogado especialista em direito empresarial aplicado a era digital. E-mail:mateuspietrangeloadv@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2313730004972069>.

Não obstante esse avanço técnico-institucional na elaboração de contratos mais sofisticados e responsivos à imprevisibilidade, a aplicação concreta desses institutos tem revelado significativos tensionamentos interpretativos no plano dogmático e decisório. A prática forense e mesmo parte da doutrina tendem a operar uma equiparação funcional entre a cláusula *hardship* e o regime de onerosidade excessiva, tratando-os como categorias intercambiáveis de revisão de contrato.

Tal aproximação, embora intuitivamente sedutora, obscurece distinções estruturais relevantes entre técnicas de governança contratual *ex ante*, voltadas à preservação do vínculo por meio da renegociação, e remédios jurisdicionais *ex post*, de natureza excepcional, orientados precipuamente à resolução do contrato ou à sua revisão em hipóteses restritas.

A questão que se impõe, portanto, consiste em indagar se a assimilação acrítica da cláusula de *hardship* ao regime jurídico da onerosidade excessiva do art. 478 do Código Civil mantém-se compatível com a arquitetura dogmática do Direito Civil brasileiro e com os princípios estruturantes do sistema contratual contemporâneo, em especial a força obrigatória dos contratos, a boa-fé objetiva, a função social do contrato e a segurança jurídica.

Trata-se, em última análise, de averiguar se a confusão entre os regimes citados compromete a coerência normativa do sistema, ao desfigurar os pressupostos de incidência da revisão contratual e, simultaneamente, esvaziar a função própria das cláusulas de *hardship* como instrumentos de regulação privada da imprevisibilidade.

A presente investigação justifica-se na medida em que a crescente incorporação de cláusulas *hardship* na prática contratual brasileira, aliada à ampliação do uso judicial da teoria da imprevisão e da onerosidade excessiva, tem produzido um cenário de incerteza dogmática e de instabilidade decisória, especialmente em contratos de longa duração e em setores altamente regulados, de modo que, a ausência de critérios operativos claros para a distinção entre renegociação contratual estruturada e revisão judicial excepcional compromete a função estabilizadora do Direito Civil, fragiliza a confiança legítima dos contratantes e tensiona o próprio papel do Judiciário na governança dos contratos complexos.

A abordagem metodológica adotada no presente ensaio é de natureza teórico-dogmática, com recurso à análise sistemática dos dispositivos legais pertinentes, em cotejo com a doutrina civilista contemporânea e com aportes de direito contratual comparado, especialmente no que se refere à cláusula de *hardship* nos princípios UNIDROIT e nos modelos contratuais internacionais. Emprega-se, ainda, a técnica de pesquisa bibliográfica e da análise crítica de

precedentes judiciais relevantes, com o objetivo de delimitar os contornos normativos de cada regime e propor critérios operativos para sua aplicação adequada no contexto jurídico contemporâneo.

2 Delimitação conceitual: *hardship* como técnica contratual de governança de risco

A cláusula de *hardship* insere-se no conjunto de mecanismos contratuais voltados à governança da imprevisibilidade e à preservação funcional do vínculo obrigacional diante de alterações supervenientes das circunstâncias que impactam de modo relevante a base econômica do negócio.

Diferentemente das técnicas clássicas que possibilitam a revisão judicial do contrato, a *hardship* opera, primariamente, no plano da autonomia privada, estruturando desde a origem contratual um procedimento de renegociação destinado a recompor o equilíbrio da negociação sem a ruptura imediata do vínculo. Assim, caracteriza-se instrumento de autorregulação do risco contratual, concebido para absorver eventuais choques supervenientes que, embora não inviabilizem por completo a execução da prestação, tornam-na excessivamente onerosa.

Nesse sentido, a técnica de renegociação por alteração superveniente das circunstâncias não se confunde com os regimes jurídicos da força maior ou da resolução contratual por inadimplemento. Enquanto aqueles institutos são tradicionalmente compreendidos, na dogmática civil, como mecanismos de exoneração do dever de prestar ou de dissolução do vínculo obrigacional, a cláusula de renegociação estrutura-se como técnica de preservação do contrato, orientada à recomposição da base econômica do negócio.

Sob tal perspectiva, a cláusula *hardship* encontra seu amparo no Direito Internacional, consolidada sobretudo pelo conjunto de regras de *soft law* que objetivam a harmonização do direito contratual consolidado nos princípios do Instituto Internacional para Unificação do Direito Privado (UNIDROIT) no seguinte artigo:

Há *hardship* quando sobrevêm fatos que alteram fundamentalmente o equilíbrio do contrato, seja porque o custo do adimplemento da obrigação de uma parte tenha aumentado, seja porque o valor da contraprestação haja diminuído, e (a) os fatos ocorrem ou se tornam conhecidos da parte em desvantagem após a formação do contrato; (b) os fatos não poderiam ter sido razoavelmente levados em conta pela parte em desvantagem no momento da formação do contrato; (c) os fatos estão fora da esfera de controle da parte em desvantagem; e (d) o risco pela superveniência dos

fatos não foi assumido pela parte em desvantagem. (UNIDROIT, 2016, Artigo 6.2.2)

Esse desenho orientativo evidencia que a técnica de renegociação por alteração superveniente das circunstâncias não se confunde com os regimes jurídicos da força maior ou da resolução contratual. Enquanto a força maior e o caso fortuito operam, em regra, como causas de exoneração ou de exclusão de responsabilidade em face da impossibilidade de cumprimento da prestação, e a resolução contratual atua como técnica de dissolução do vínculo diante do inadimplemento qualificado, o modelo consagrado nos princípios UNIDROIT preserva, como ponto de partida, a obrigatoriedade do contrato, deslocando a resposta jurídica para o plano da renegociação estruturada, sem a suspensão automática da execução.

Nesse prisma, cumpre observar que o conjunto principiológico citado, em seu artigo 6.2.3, ao dispor que o pleito de renegociação não confere, por si só, direito à suspensão do cumprimento, reforça a lógica de preservação do vínculo e a excepcionalidade de soluções extintivas, as quais somente se admitem, subsidiariamente, na ausência de acordo em prazo razoável e mediante intervenção judicial orientada à adaptação do contrato ou, em última *ratio*, à sua extinção em termos equitativos.

A técnica de renegociação por alteração da base do negócio revela-se, portanto, como mecanismo de governança contratual voltado à internalização da incompletude do contrato e à racionalização da alocação de riscos. Ao prever *ex ante* a possibilidade de recomposição do equilíbrio contratual, as partes reconhecem que determinados eventos supervenientes, embora não inviabilizem a prestação, podem torná-la excessivamente gravosa, justificando a abertura procedimental de renegociação orientada por deveres de lealdade, cooperação e transparência.

Importa ainda destacar que esse mecanismo não se presta à redistribuição indiscriminada dos riscos ordinários do negócio. Ao contrário, o próprio modelo normativo dos Princípios UNIDROIT condiciona a abertura da renegociação à demonstração de que os fatos supervenientes não foram razoavelmente considerados no momento da contratação, não se inserem na esfera de controle da parte prejudicada e não integram o risco assumido. Portanto, a técnica pressupõe a preservação da matriz de risco originalmente pactuada, sendo deflagrada apenas em hipóteses qualificadas de alteração extraordinária da base do negócio.

Por fim, a incorporação desta técnica ao contexto contratual brasileiro exige cautela hermenêutica. Isto porque, a utilização de modelos oriundo de direito contratual comparado, sem adequada filtragem pelos princípios

estruturantes do Direito Civil, no entanto, a doutrina defende a alteração do então vigente artigo 480 do Código Civil para fins de regular a cláusula de *hardship* no projeto de reforma do Código Civil de modo a expressar que “*as partes podem estabelecer que, na hipótese de eventos supervenientes que alterem a base objetiva do contrato, negociarão a sua repactuação*”. (TARTUCE, Flávio. 2026)

Conclui-se, portanto, que a recepção da técnica de *hardship*, deve ser orientada por critérios que preservem a força obrigatória dos contratos e delimitem, com rigor, as hipóteses excepcionais de abertura do procedimento de renegociação.

3 O regime jurídico da onerosidade excessiva no artigo 478 do Código Civil

O artigo 478 do Código Civil consagra, no Direito brasileiro, a técnica da resolução contratual por onerosidade excessiva superveniente, configurando exceção qualificada ao princípio da força obrigatória dos contratos. Trata-se de remédio jurisdicional de incidência excepcional, condicionado à ocorrência de acontecimentos extraordinários e imprevisíveis que alteram substancialmente a base objetiva do negócio jurídico, impondo a uma das partes sacrifício excessivo e, correlatamente, conferindo extrema vantagem a outra.

A positivação do instituto representa a incorporação, no plano normativo, de mecanismos de correção de desequilíbrios contratuais supervenientes, sem que isso importe a conversão da revisão judicial em técnica ordinária de gestão de riscos contratuais. A onerosidade excessiva não se confunde com a impossibilidade de cumprimento da prestação haja vista que o regime jurídico da imprevisão pressupõe a manutenção da possibilidade de adimplemento, ainda que em condições significativamente mais gravosas ao devedor.

Nessa perspectiva, distingue-se estruturalmente dos institutos do caso fortuito e da força maior, os quais, como já relatado, operam como causas de exoneração de responsabilidade em face da impossibilidade do cumprimento da prestação nos termos do artigo 393 do Código Civil. A presente distinção é relevante uma vez que delimita o âmbito de incidência do artigo 478 do diploma civilista às hipóteses em que a prestação permanece possível, mas excessivamente onerosa em virtude da alteração superveniente da base econômica do contrato. De igual modo os ensinamentos doutrinários consolidam:

Não são motivo de revisão os fatos, por mais imprevistos, que não aumentam o sacrifício do obrigado. O instituto caracteriza-se pela incidência sobre a prestação devida, tornando-a excessivamente onerosa para o devedor. Isto é o que distingue a imprevisão do caso fortuito e da força maior. É questão de fato a ser apreciada no caso concreto. (VENOSA, Sílvio. 2026)

O requisito de que o fato superveniente seja extraordinário e imprevisível há tempos é objeto de debate doutrinário, sobretudo quanto à delimitação do que deve ser considerado risco ordinário do negócio e quanto ao critério de aferição da imprevisibilidade. Registra-se divergência quanto à necessidade de cumulatividade entre extraordinariedade e imprevisibilidade e quanto ao parâmetro de avaliação desta última, oscilando-se entre critérios objetivos, subjetivos e modelos mistos que consideram, simultaneamente, a natureza do contrato, as condições de mercado e a qualidade dos contratantes. (SCHREIBER)

O regime do artigo 478 do Código civilista privilegia, como resposta típica ao desequilíbrio superveniente qualificado, a resolução do contrato, admitindo-se temperamentos pontuais voltados à preservação do vínculo. Por sua vez, o artigo 479 faculta à parte favorecida pela alteração superveniente evitar a resolução, oferecendo-se a modificar equitativamente as condições do contrato, e, por fim, o artigo 480 autoriza, em contratos unilaterais, a redução equitativa da prestação. Tais previsões confirmam que a preservação do vínculo, no âmbito do Código Civil, opera de forma subsidiária e condicionada, não se confundindo com técnicas contratuais de renegociação estruturada.

Em remate, a aplicação do instituto da onerosidade excessiva pressupõe autocontenção judicial e fundamentação qualificada quanto à caracterização de seus pressupostos, especialmente no tocante à identificação de evento superveniente que exceda o risco ordinário do negócio e à verificação de extrema vantagem correlata. A banalização de tais requisitos tende a deslocar à jurisdição para a gestão ordinária dos riscos contratuais, comprometendo a função alocativa do contrato e a previsibilidade das relações jurídicas.

4 Distinções dogmáticas essenciais entre os regimes: cláusula *hardship* e onerosidade excessiva

A distinção entre as técnicas contratuais de renegociação por alteração superveniente das circunstâncias e o regime da onerosidade excessiva não se limita a uma diferença terminológica, mas revela opções dogmáticas distintas quanto à alocação de riscos, ao papel da autonomia privada e à extensão da intervenção do Estado na governança dos contratos. A compreensão adequada desses regimes pressupõe o reconhecimento de que se trata de instrumentos

com pressupostos de incidência, finalidades e consequências normativas estruturalmente diversas.

Em primeiro plano, diverge o momento de incidência dos regimes. As cláusulas de *hardship* são concebidas e incorporadas ao contrato no momento de sua formação como mecanismos de gestão preventiva da imprevisibilidade, permitindo que as partes definam previamente procedimentos, gatilhos e parâmetros para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro diante de alterações supervenientes das circunstâncias.

Por outro lado, o instituto do artigo 478 do Código Civil opera em momento posterior, como remédio jurisdicional acionado após a ocorrência do evento superveniente qualificado, deslocando para o Judiciário a tarefa de avaliar a presença dos pressupostos legais e de definir a resposta jurídica adequada ao desequilíbrio constatado.

Ademais, diferem-se ainda os regimes quanto a titularidade da iniciativa e ao protagonismo decisório. Nos mecanismos contratuais de renegociação, a iniciativa permanece no âmbito das partes, que conduzem a dinâmica de recomposição contratual sob os deveres de lealdade, cooperação e transparência inerentes à boa-fé objetiva, sendo a intervenção judicial subsidiária e eventual, destinada apenas a suprir a ausência de consenso ou a reprimir condutas abusivas. Ao contrário ocorre no regime da onerosidade excessiva, onde a recomposição do equilíbrio contratual depende, em regra, da provocação do Judiciário, que assume o papel central na aferição dos pressupostos e na definição da resposta jurídica, notadamente a resolução do contrato ou a preservação condicionada do vínculo.

Ainda, há diferença no tocante a finalidade predominante. Isto porque, as técnicas de renegociação estruturada são orientadas à preservação do contrato, almejando uma recomposição consensual da equação econômico-financeira e a manutenção da função do vínculo. Outrossim, de igual forma não ocorre na revisão judicial com fundamento no artigo 478 do Código civilista, na qual, como visto, admite-se a preservação do vínculo apenas em caráter subsidiário e condicionado, mediante iniciativa da parte favorecida pela alteração superveniente ou nos limites estruturais do instrumento unilateral.

Em tempo, merece observância a distinção quanto ao regime de pressupostos e ao ônus argumentativo. Na cláusula de renegociação, a iniciativa de abertura do procedimento é definida pelas próprias partes, no exercício da autonomia privada, podendo adotar parâmetros mais flexíveis de caracterização da alteração relevante das circunstâncias, desde que compatíveis com os limites impostos pela boa-fé e pela função social do contrato. Distintivamente ocorre no âmbito da onerosidade excessiva, na qual

os pressupostos são estritamente legais e de interpretação restritiva, exigindo a demonstração de fato superveniente, extraordinário e imprevisível, com alteração substancial da base objetiva do negócio jurídico, além, da extrema vantagem correlata à outra parte.

Por fim, os regimes divergem quanto aos efeitos sistêmicos sobre a alocação de riscos e previsibilidade contratual uma vez que, por um lado (cláusula de *hardship*) contribui para a internalização da gestão da imprevisibilidade, preservando a matriz de riscos pactuada e reduzindo incentivos à judicialização e, por outro, tende a deslocar ao Estado a função de reequilíbrio dos contratos, com potencial erosão da força obrigatória do vínculo.

Essa distinção dogmática não implica a exclusão de complementaridade entre os regimes, mas impõe sua aplicação funcionalmente adequada: técnicas contratuais de renegociação como instrumentos preferenciais de governança da imprevisibilidade em contratos complexos e de longa duração; e a onerosidade excessiva como remédio jurisdicional excepcional, acionável quando ausente mecanismos contratuais eficazes ou quando frustradas as tentativas de recomposição consensual do equilíbrio contratual.

5 Consequências práticas da confusão entre os regimes

A assimilação acrítica entre as técnicas contratuais de recomposição consensual do equilíbrio econômico-financeiro (*hardship*) e o regime da onerosidade excessiva produz consequências práticas relevantes no plano da segurança jurídica, da alocação de riscos e do desenho institucional do papel do Judiciário na governança dos contratos. A confusão entre os regimes, por sua vez, tende a desestruturar a lógica funcional do sistema contratual contemporâneo, ao deslocar à jurisdição conflitos que poderiam ser solucionados primariamente no âmbito da autonomia privada.

Uma primeira consequência manifesta-se na fragilização da força obrigatória dos contratos. A utilização expansiva do artigo 478 do Código Civil como instrumento ordinário de reequilíbrio contratual (em substituição a mecanismos contratuais de recomposição consensual) reduz a previsibilidade quanto à estabilidade das prestações pactuadas em contratos de longa duração. Ao perceberem que alterações supervenientes das circunstâncias podem ser judicializadas com vistas à revisão ou resolução do vínculo, os contratantes passam a internalizar expectativas de flexibilização judicial, assim incentivando comportamentos oportunistas e enfraquecendo a confiança legítima depositada no pacto originário.

Além disso, a equiparação dos regimes estimula a judicialização estratégica da negociação, de modo que ao engajamento da boa-fé em processos de recomposição consensual do equilíbrio econômico-financeiro venha a ser suprimido a instrumentalização da ameaça de resolução judicial ou de revisão impositiva como técnica. Tal deslocamento do conflito para o plano estatal eleva custos de transação, prolonga o saneamento e compromete a funcionalidade econômica do contrato.

No plano sistêmico, a ausência de diferenciação clara e a aplicação indistinta dos institutos acentuam a imprevisibilidade decisória e a fragmentação jurisprudencial. Na medida em que não se estabelecem critérios dogmáticos claros, abre-se espaço para que, de um lado, se exija para abertura da renegociação contratual prevista em cláusula *hardship* o atendimento aos requisitos estritos do artigo 478 do Código Civil, esvaziando a função da cláusula de governança da imprevisibilidade e, por outro lado, para que se flexibilizem tais requisitos legais, tratando a onerosidade excessiva como se configurassem um direito genérico a renegociação.

O resultado potencial desse deslocamento conceitual é que eventos supervenientes de natureza semelhante possam vir a ser ora enquadrados como riscos ordinários do negócio, ora qualificados como fatos extraordinários e imprevisíveis aptos a ensejar a resolução ou revisão judicial do contrato. Esse cenário tende a comprometer a função orientadora da jurisprudência e a dificultar a formação de expectativas normativas estáveis por parte dos agentes econômicos.

Outro efeito relevante recai sobre a alocação contratual de riscos, que se vê recalibrada de modo distorcido quando riscos ordinários do negócio passam a ser reabsorvidos judicialmente sob o rótulo de onerosidade excessiva. A externalização desses riscos para o Judiciário desestimula a construção contratual de matrizes de riscos mais sofisticadas, de modo a reduzir os incentivos à incorporação de cláusulas de governança da imprevisibilidade e, portanto, causando o empobrecimento contratual e a dependência da intervenção judicial no âmbito privado.

Em última análise, a sobreposição indevida dos regimes redefine o papel institucional do Judiciário na governança contratual, convertendo-o, na prática, em instância ordinária de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro de relações privadas complexas. Tal expansão jurisdicional, além de tensionar a função alocativa da autonomia privada, inclina-se a produzir efeitos indesejáveis, como o aumento da litigiosidade contratual e a redução da eficiência na gestão de conflitos.

6 Critérios operativos para aplicação funcionalmente adequada dos regimes

A aplicação funcionalmente adequada das técnicas contratuais de recomposição consensual do equilíbrio econômico-financeiro e do regime da onerosidade excessiva pressupõe a adoção de critérios operativos que preservem a coerência do sistema contratual e evitem a sobreposição indevida entre instrumentos de governança de previsibilidade e remédios jurisdicionais de natureza excepcional.

Nesse contexto, a primazia da autonomia privada na gestão de alterações supervenientes das circunstâncias deve ser reconhecida como diretriz interpretativa relevante, sobretudo quando as partes tenham previsto o dever de utilização de mecanismos procedimentais de recomposição da sinalagma contratual. A intervenção judicial, nesses casos, deve operar de modo subsidiário e deferente ao desenho contratual limitada ao controle de abusos, à repressão de comportamentos oportunistas e à integração procedimental em hipóteses de impasses não abusivo.

A relevância dessa diretriz encontra respaldo no próprio movimento de atualização da legislação civilista em curso. O anteprojeto de Reforma do Código Civil, ao propor nova redação ao artigo 480 a fim de prever expressamente que *“as partes podem estabelecer que, na hipótese de eventos supervenientes que alterem a base objetiva do contrato, negociarão a sua repactuação”* não introduz propriamente inovação dogmática, mas positividade da prática contratual já consolidada no âmbito de contratos complexos e de longa duração.

A proposta legislativa evidencia o reconhecimento, em nível normativo, da centralidade das técnicas de recomposição consensual do equilíbrio contratual como instrumento preferencial de governança da imprevisibilidade, reforçando a necessidade de leitura sistemática do artigo 478 do Código Civil como remédio jurisdicional excepcional, e não como técnica ordinária de gestão de riscos contratuais.

Nessa perspectiva, a incidência do regime da onerosidade excessiva deve ser reservada às hipóteses em que inexistam mecanismos contratuais eficazes ou que tais mecanismos tenham sido frustrados e insuscetível de recomposição consensual. A abertura da via jurisdicional, portanto, não pode operar como substitutivo imediato da dinâmica de recomposição construída pelas partes, sob pena de esvaziamento da função alocativa do contrato e incentivo a judicialização.

Assim, a intervenção judicial, quando necessária, deve ser calibrada por critérios de subsidiariedade e da intervenção mínima, com fundamentação

qualificada quanto à caracterização dos pressupostos legais da onerosidade e consideração do histórico de conduta das partes no manejo dos instrumentos contratuais de recomposição consensual.

Deste modo, ao reconhecer a complementaridade funcional entre os regimes, a proposta ora delineada busca contribuir para a estabilização das expectativas normativas no campo da revisão contratual, preservando, de um lado, a força obrigatória dos contratos e a racionalidade da alocação de riscos e, de outro, a possibilidade de correção de desequilíbrios supervenientes excepcionais.

7 Considerações finais

A análise desenvolvida ao longo do presente ensaio evidenciou que a cláusula de *hardship* e o regime de onerosidade excessiva previsto nos artigos 478 a 480 do Código Civil não se confundem, apesar de incidirem sobre um mesmo fenômeno base, qual seja, a alteração superveniente das circunstâncias contratuais. Trata-se de instrumentos estruturalmente diversos quanto ao momento de incidência, aos pressupostos normativos, às finalidades predominantes e ao papel atribuído à autonomia privada e ao Estado na recomposição do equilíbrio contratual.

Enquanto a cláusula *hardship* se insere no plano da governança contratual *ex ante* da imprevisibilidade, orientada primariamente à preservação do vínculo por meio da renegociação estruturada, a onerosidade excessiva configura remédio jurisdicional *ex post*, de aplicação excepcional, vocacionado, em regra, à resolução do contrato, admitindo-se a sua preservação apenas de modo subsidiário e condicionado.

A confusão entre os regimes, como se procurou demonstrar, não constitui problema meramente terminológico, mas fonte de relevantes distorções sistêmicas. A equiparação funcional entre técnicas de recomposição consensual e remédios jurisdicionais tende a fragilizar a força obrigatória dos contratos, incentivar a judicialização estratégica da renegociação, recalibrar de forma indevida a alocação contratual de riscos e tensionar o papel institucional do Judiciário na governança de relações privadas complexas.

Ao deslocar para a jurisdição conflitos que poderiam ser absorvidos primariamente no âmbito da autonomia privada, corre-se o risco de esvaziar a função estabilizadora do contrato e comprometer a previsibilidade das relações obrigacionais, especialmente em contratos de longa duração e em setores regulados, nos quais a gestão da imprevisibilidade constitui elemento central da racionalidade econômica do vínculo.

Nesse contexto, a proposta de critérios operativos delineada ao final do estudo buscou oferecer parâmetros mínimos para uma aplicação funcionalmente adequada dos regimes, compatibilizando a preservação da força obrigatória dos contratos com a necessidade de correção dos desequilíbrios supervenientes. A leitura sistemática do Código Civil à luz da proposta de reforma do artigo 480, que reconhece expressamente a legitimidade da cláusula de repactuação de eventos supervenientes, reforça que a governança contratual da imprevisibilidade não constitui inovação dogmática, mas prática consolidada que demanda recepção hermenêutica adequada.

Conclui-se, portanto, que a consolidação de uma distinção clara entre renegociação estruturada e onerosidade excessiva, com deferência ao desenho contratual e autocontenção da intervenção judicial, apresenta-se, assim, como condição para o fortalecimento da segurança jurídica, da racionalidade alocativa dos contratos e da coerência do sistema civil contemporâneo.

Referências

BRASIL. **Código Civil: Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Brasília, DF: Presidência da República, 2002.

BRASIL. Senado Federal. **Anteprojeto de reforma do Código Civil brasileiro**. Brasília, DF: Senado Federal, 2024.

SCHREIBER, Anderson. **Equilíbrio contratual e dever de renegociar**. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2020. E-book. p. 219.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil: contratos**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026. E-book. p. 307.

UNIDROIT. **Princípios UNIDROIT sobre Contratos Comerciais Internacionais 2016**. Tradução para o português. Roma: Instituto Internacional para a Unificação do Direito Privado, 2016.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito civil: contratos**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2025. E-book. p. 103.

DIREITO PRIVADO E PRESERVAÇÃO DA EMPRESA

Henrique Avelino Lana¹

1 Introdução

A dissolução parcial das sociedades limitadas ocupa posição relevante no Direito Privado empresarial contemporâneo, pois envolve a organização patrimonial coletiva, a autonomia privada e a continuidade da atividade econômica. Esse instituto ultrapassa a simples solução de conflitos entre sócios, revelando-se mecanismo jurídico de preservação da empresa. A evolução do Direito Privado superou a lógica individualista do Código Comercial de 1850, reconhecendo que a sociedade empresária possui função econômica e social que transcende os interesses individuais dos sócios. Nesse contexto, a dissolução parcial busca equilibrar dois valores fundamentais: o direito de retirada do sócio e a preservação da empresa como organização produtiva. O contrato de sociedade, entendido como contrato plurilateral, orienta-se pela realização de um objetivo comum entre os sócios. Assim, a saída de um membro não deve comprometer automaticamente a continuidade da atividade empresarial. O estudo examina os fundamentos jurídicos, econômicos e principiológicos que justificam a dissolução parcial como instrumento de estabilidade das relações societárias e de preservação da empresa.

2 Contrato de sociedade e preservação da empresa no direito privado empresarial

Analisar coerentemente as hipóteses de dissolução parcial do vínculo societário, ou mesmo o próprio instituto jurídico da dissolução parcial, necessariamente passa, antes, pela distinção entre sociedade de pessoas e de capital. Nas sociedades de capital, a permanência ou retirada de um sócio não proporciona, em tese, a diminuição da perspectiva de continuidade da

1 Advogado. Especialista, Mestre e Doutor. Pós Doutorado em Direito Empresarial. Professor na PUC / MG e Centro Universitário FAMINAS BH. Sócio do Escritório MPAL - Moreira do Patrocínio & Avelino Lana advogados.

empresa, pois a boa administração dos negócios não está essencialmente adstrita à propriedade das quotas ou ações. Por outro lado, nas sociedades de pessoas, sabe-se que as qualidades pessoais de cada sócio, boa convivência e afinidade entre eles são a essência da própria existência do contrato de sociedade. Por isso, como adiante será visto, o direito escrito nacional dispôs, em um primeiro momento, em suma, que o afastamento do sócio significava “quebra” do contrato social, dando-se causa então à extinção total do vínculo social.

Mas, como será abordado a seguir, a realidade econômica evidenciou que nas sociedades, seja de pessoas ou capitais, e ao seu redor, pairam interesses diversos e que denotam possuir uma função social.¹

Arelado à economia de nosso país, o exercício da atividade econômica, via empresa e pelas limitadas, potencializa a maximização do bem estar, maximização dos interesses pessoais e sociais, maximiza as riquezas, promove a geração de empregos e tributos, aperfeiçoa serviços e produtos utilizados pelo consumidor, etc. Já em termos econômicos, a atividade empresarial influencia na relação de concorrência entre os agentes econômicos, inclusive em âmbito internacional. Também influencia o meio ambiente, de onde provêm os recursos naturais escassos, indispensáveis à atividade e que merecem uma análise econômica, de maneira a ser utilizados da forma mais eficiente possível. A disciplina da dissolução parcial é tema de suma importância e mostra-se merecedor de profundo estudo e esclarecimento. Sua abordagem legal é ampla, antiga, e por isso é necessária uma cuidadosa especificação de seus conceitos. Isso decorre do fato de ser o direito societário eminentemente dinâmico, sendo difícil prever todas as hipóteses de sua abrangência no cotidiano da atividade negocial.

Mediante análise do direito objeto do Código Comercial de 1850, percebe-se que a dissolução foi, no primeiro momento, tratada como sendo o sentido antagônico em relação à formação da pessoa jurídica. Assim, dissolvida totalmente a pessoa jurídica, proceder-se-ia à liquidação de seus débitos e disposição do ativo e, caso houvesse sobra, o saldo seria devolvido aos sócios na exata proporção de suas participações, pondo-se termo ao vínculo societário. Dessa forma, notava-se, em pleno apogeu liberal mundial, um aspecto individualista que orientava a dissolução (total) das sociedades, eis que os motivos que a ensejavam decorriam, sobretudo, da vontade interna e individual dos sócios que a compunham. Corroborar esta perspectiva individualista a redação dos artigos 335 e 336 do Código Comercial Brasileiro

1 Sobre esse ponto, mostra-se importante ver a pioneira obra de Comparato (1983).

de 1850², em relação aos quais se dissolviam as sociedades, dentre outros motivos, pela falência, incapacidade ou morte de qualquer um dos sócios, inabilidade de qualquer um deles, ou mesmo pelo simples intuito de um único sócio, nos casos de ser ela por prazo indeterminado. Logo, caso se constatasse algum empecilho relacionado a um sócio específico, todo o aparato econômico e jurídico da sociedade estaria então comprometido. Até então, não havia mecanismos legais que permitissem que um sócio se ausentasse, e os demais, remanescentes no vínculo societário, pudessem continuar o exercício da atividade econômica. Mas associando-se este cenário ao hodierno contexto econômico capitalista prevalecente, esse sistema eminentemente individualista não resistiu, tendo em vista que o passar dos anos e evoluir dos tempos evidenciou que a empresa possui notável importância sócio-econômica.³

Sabe-se que a empresa, enquanto atividade, não é, por si, sujeito de direito no Brasil. É objeto de direito que representa uma instituição econômica atrelada à organização de capital e trabalho, objetivando a circulação ou produção habitual e profissional de serviços e bens que detém um titular, sendo este sujeito de direito, pessoa física ou jurídica. Considerando-se que a sociedade empresária é o modelo jurídico que sujeitos de direito escolhem para unir esforços comuns em busca do objetivo lucrativo, a empresa, enquanto atividade, se mostra como sendo instituto que interessa a todos, da coletividade, preservar. Logo, o regime da dissolução da sociedade não poderia continuar sendo influenciado apenas pelos intuítos volitivos individualistas dos sócios.

Mostrava-se imprescindível que se desse maior valor ao interesse coletivo, em sobreposição ao individual. Surgiu, nesse desiderato, a dissolução parcial das sociedades. A doutrina contemporânea, apesar da ausência de previsão legal própria e específica, passou a tratar então a dissolução total

-
- 2 Art. 335 - As sociedades reputam-se dissolvidas: 1 - Expirando o prazo ajustado da sua duração. 2 - Por quebra da sociedade, ou de qualquer dos sócios. 3 - Por mútuo consenso de todos os sócios. 4 - Pela morte de um dos sócios, salvo convenção em contrário a respeito dos que sobreviverem. 5 - Por vontade de um dos sócios, sendo a sociedade celebrada por tempo indeterminado. Em todos os casos deve continuar a sociedade, somente para se ultimarem as negociações pendentes, procedendo-se à liquidação das ultimas. (BRASIL, 1850).
Art. 336 - As mesmas sociedades podem ser dissolvidas judicialmente, antes do período marcado no contrato, a requerimento de qualquer dos sócios: 1 - mostrando-se que é impossível a continuação da sociedade por não poder preencher o intuito e fim social, como nos casos de perda inteira do capital social, ou deste não ser suficiente; 2 - por inabilidade de alguns dos sócios, ou incapacidade moral ou civil, julgada por sentença; 3 - por abuso, prevaricação, violação ou falta de cumprimento das obrigações sociais, ou fuga de algum dos sócios;
- 3 Trajano de Miranda Valverde, há cerca de 70 anos atrás, já ponderava: A evolução do direito comercial brasileiro reflete a necessidade de se proteger a sociedade, a continuidade da empresa, contra os próprios sócios ou os eventos que, pelo Código Comercial, de feição nitidamente individualista, acarretam a dissolução do organismo jurídico, com prejuízo para a economia de seus componentes e, indiretamente, da economia nacional. (VALVERDE, 1942, p. 637).

como exceção, e a dissolução parcial como regra, em contrariedade ao Código Comercial de 1850.

Inicialmente, quando se cogitava de dissolução parcial, ainda não havia, no Brasil, leis escritas que instruísem de forma pormenorizada como se daria o desligamento de sócios do vínculo social, tal como o direito de recesso, anteriormente previsto para as sociedades de quotas de responsabilidade limitada, nos termos do artigo 15 do Decreto n.º 3.708/1919 (BRASIL, 1919) ou artigo 137 da Lei 6.404/1976 (BRASIL, 1976), que toca sobre as sociedades anônimas.^{1 2} A dissolução parcial era, na verdade, instituto próprio, decorrente da interpretação jurídica conferida às leis que propriamente disciplinavam a dissolução total das sociedades, dentre elas, como salientado, os artigos 335 e 336 do Código Comercial de 1850.³ Verificava-se ser a dissolução parcial instituto supra legal, por ser maneira interpretativa do contrato ou da lei, visando-se a coibir a dissolução total da sociedade nos casos previstos em lei.

A dissolução parcial era fruto da criação jurisprudencial que permitia ao sócio que se retirava da sociedade, o mesmo resultado que seria alcançado se a sociedade fosse totalmente dissolvida. Essa orientação dos tribunais tomou por base o art. 335, nº 5 do Código Comercial, que reputava dissolvida a sociedade por vontade de um dos sócios quando celebrada por prazo indeterminado. Assim, bastava que a sociedade fosse por tempo indeterminado para que o sócio pudesse requerer a sua dissolução. Aos poucos, a doutrina e a jurisprudência foram desenvolvendo a linha de preservação da empresa,

1 Decreto 3.708/1919 - Art. 15. Assiste aos socios que divergirem da alteração do contracto social a faculdade de se retirarem da sociedade, obtendo o reembolso da quantia correspondente ao seu capital, na proporção do ultimo balanço approved. Ficam, porém, obrigados às prestações correspondentes às quotas respectivas, na parte em que essas prestações forem necessárias para pagamento das obrigações contrahidas, até á data do registro definitivo da modificação do estatuto social. (BRASIL, 1919). Lei 6.404/1976 - Art. 137. A aprovação das matérias previstas nos incisos I a VI e IX do art. 136 dá ao acionista dissidente o direito de retirar-se da companhia, mediante reembolso do valor das suas ações (art. 45), observadas as seguintes normas: I - nos casos dos incisos I e II do art. 136, somente terá direito de retirada o titular de ações de espécie ou classe prejudicadas; II - nos casos dos incisos IV e V do art. 136, não terá direito de retirada o titular de ação de espécie ou classe que tenha liquidez e dispersão no mercado, considerando-se haver:

2 *A característica marcante do Decreto n.º 3.708/1919 foi a sua “singularidade”, fazendo com que inexistam disposições essenciais sobre a dissolução, liquidação e partilha, tornando-o um diploma inteiramente mudo acerca das causas e forma de dissolução. [...] Tal realidade fez com que a doutrina e o Judiciário orientassem sobre como dirimir os conflitos de interesses entre sócios nas empresas que adotaram esse tipo societário.* (ALBERGARIA NETO, 2007, p. 241).

3 *Trazida, entretanto, a questão da empresa a partir de certa época, à colação, houve expressiva mudança na apreciação dos interesses nela envolvidos, passando-se a admitir a continuação da sociedade, apesar dos velhos dispositivos legais e de certas cláusulas contratuais. Foi então, que se recorreu à dissolução parcial, como verdadeira construção pretoriana, a qual em termos de apuração de haveres, iria se expandindo até chegarmos ao atual período com a chamada dissolução parcial como se total fosse.* (BULGARELLI, 1999, p. 409).

permitindo a adoção do critério de liquidação, mas sem liquidar a sociedade. (SANTOS, 2010, p. 9).

A dissolução parcial, por si, não era exatamente o mesmo que as formas legais que configuram a saída, mediante recesso, morte, exclusão, etc. Isso, pois, pela dissolução parcial pretendia-se evitar a extinção da atividade econômica, justamente nas hipóteses nas quais não estivesse expresso na lei como sendo caso de recesso ou saída, proporcionando-se, desse modo, interpretação mais extensiva às normas que impunham a dissolução total. Assim, pela dissolução parcial não há dissolução completa do vínculo social, podendo remanescer no exercício da atividade econômica os demais sócios.

Depois de ter sido recepcionada pela jurisprudência pátria como forma de manutenção da empresa, a dissolução parcial foi expressamente disposta no Código Civil de 2002 (BRASIL, 2002). Enquanto atividade, a empresa acarreta interesses não só dos titulares do empreendimento, mas também da comunidade em geral e do próprio poder público. De fato, a Constituição Federal Brasileira, que trata o Estado como agente econômico, invoca a necessidade de se buscar a justiça social.⁴ Afinal, a atividade empresária açambarca em seu funcionamento a atuação de distintos grupos de pessoas, sendo eles empregadores, sócios, administradores, prestadores de serviços, fornecedores, empregados, clientes, etc. Busca-se tutelar todos que lidam com a empresa. Há, nesse sentido, a *função social da empresa*.⁵ A função social da empresa envolve o papel da atividade econômica em prol da comunidade, independentemente do tipo societário⁶ adotado ou grau de capacidade econômica do agente.⁷ Busca-se com a função social da empresa

4 *Especificamente em nosso ordenamento, o interesse social na moderna empresa privada, dentro de uma ordem econômica fundada na liberdade de iniciativa (art. 170 da Constituição Federal de 1988, caput), vem se tornando cada vez mais premente, em especial em um contexto onde a presença do Estado como agente econômico está diminuindo, ao mesmo tempo em que aumenta a preocupação com a realização dos ditames da justiça social (art. 170 da Constituição Federal de 1988, caput). (PIMENTA, 2004a, p. 30).*

5 *Emprestar ao Direito uma função social significa, portanto, considerar que os interesses da sociedade se sobrepõem aos interesses do indivíduo, sem que isso implique, necessariamente, a anulação da pessoa humana, justificando-se a ação do Estado pela necessidade de se acabar com as injustiças sociais. Função social significa não-individual, sendo critério de valoração de situações jurídicas conexas ao desenvolvimento das atividades de ordem econômica. (AMARAL NETO, 2003, p. 367).*

6 A lei n.º 6.404/76, que disciplina as Sociedades Anônimas, faz referências à função social da empresa, tal como se lê no art. 116: "Entende-se por acionista controlador a pessoa, natural ou jurídica, ou o grupo de pessoas vinculadas por acordo de voto, ou sob controle comum, que: [...] Parágrafo único. O acionista controlador deve usar o poder com o fim de fazer a companhia realizar o seu objeto e cumprir sua função social, e tem deveres e responsabilidades para com os demais acionistas da empresa, os que nela trabalham e para com a comunidade em que atua, cujos direitos e interesses deve lealmente respeitar e atender." (BRASIL, 1976).

7 Embora voltados os estudos sobre a função social da empresa para a macroempresa, não se pode negar, como parece intuitivo, que as médias e pequenas empresas não deixam também de formar um núcleo de interesses [...] o qual, embora em menor escala, está relacionado com uma indelmentável

respeitar, de forma sustentável, a maximização de interesses, riquezas e bem estar individuais e coletivos daqueles que com ela se relacionam, conciliando-se os interesses da sociedade em geral com os interesses daquele que exerce a empresa.^{1,2,3}

Deste modo, mostra-se mais socialmente interessante e útil, sobretudo para a coletividade, que a atividade econômica seja preservada, mesmo na hipótese de um sócio desejar deixá-la, o que conduz ser salutar a dissolução parcial. Com o intuito de salientar a importância da manutenção da empresa, enquanto atividade econômica, já há muito se vem invocando o princípio de sua preservação, de modo a se evitar o fim da produção ou circulação dos bens e serviços proporcionada por determinada sociedade empresária. Caso um determinado sócio pretenda sair do vínculo societário, independentemente do grau de complexidade ou porte da sociedade, a atividade deve ser mantida, haja vista o interesse coletivo, econômico, que a permeia.^{4 5}

função social. (LUCENA, 1996, p. 734-735).

- 1 *Como bem salienta foi salientado em outra obra: A função social é um princípio que trouxe um maior grau de justiça nas relações sociais, visando coibir os abusos individuais. Nas empresas, direciona a fazer o bem comum, possibilitando um ganho econômico mais justo para todos. Diante dessa nova realidade, deve a empresa ter como meta outros objetivos atrelados a uma exploração das atividades econômicas, que não se pautem exclusivamente com o objetivo de lucro, mas estar associadas a valores de justiça social e bem-estar coletivo. Assim, numa economia de mercado que pressupõe ao particular a detenção dos meios de produção, a empresa constitui elemento essencial para determinar a estrutura econômica e social de uma sociedade. O que se conclui que é plenamente possível a conciliação da busca do lucro com o exercício da função social da empresa. (MAGALHÃES, 2009, p. 12).*
- 2 Em outra obra: "Então, pode-se dizer que cumprir uma função social é atingir uma finalidade útil para a coletividade, e não apenas para as pessoas diretamente envolvidas. Ela determina uma limitação interna, no sentido de que legítimo será o interesse individual quando realizar o direito social, e não apenas quando não o exercer em prejuízo da coletividade. O princípio da função social, dessa forma, impõe ao proprietário (ou a quem for exercer o direito de usar, gozar e dispor da propriedade), bem como ao empresário - conforme será visto adiante - a prática de comportamentos em benefício da sociedade. (PEREIRA; MAGALHÃES, 2011, p. 55).
- 3 *A empresa é vista como instituição cuja importância transcende a esfera econômica e passa a abarcar interesses sociais dos mais relevantes, como a própria sobrevivência e o bem estar dos trabalhadores que para ela prestam seus serviços e dos demais cidadãos que dividem com ela o mesmo espaço social. (LOPES, 2006, p. 119).*
- 4 *As empresas comerciais representam um valor econômico de organização que é necessário conservar, para salvaguarda do esforço organizador dos empresários, do direito dos empregados ao trabalho, dos direitos dos sócios a ver frutificar seu capital. A ordem jurídica deve, portanto, facilitar o afastamento daquele sócio cuja presença é elemento pernicioso para o seu normal funcionamento e para a prosperidade da sua empresa. (NUNES, 2001, p. 58).*
- 5 "Institutos como o recesso e a exclusão de sócio vem sendo utilizados hodiernamente como instrumentos para a preservação da atividade e do organismo econômico contra os abalos ocorridos na estrutura da sociedade que os exerça. Autores como Rafael García Villaverde, Arturo Dalmartello e Avelãs Nunes há muito já vem trabalhando o princípio da preservação da empresa, assinalando sua importância e relacionando-o, dentre outros, ao instituto da exclusão de sócio. [...] No direito Pátrio, Rubens Requião e Fábio Konder Comparato, dentre outros, têm-se destacado, por também abordar a relação entre a exclusão de sócio e a preservação da empresa, vínculo este também válido se tratarmos, por exemplo, do direito de recesso.[...] o princípio da preservação da empresa constitui-se na imposição de determinadas normas e condutas ao empresário e àqueles que diretamente

3 O contrato de sociedade como estrutura plurilateral no direito privado

Apesar da notória e valiosa discussão, há atualmente certo consenso doutrinário no sentido de que o contrato de sociedade, por adotar peculiaridades de um ato complexo e, também, de um contrato, seria, na verdade, um contrato plurilateral, cuja criação doutrinária se deu pela colaboração de Túllio Ascarelli. A distinção entre “ato complexo” e “contrato”, no âmbito dos negócios que requerem, para sua realização, o concurso da vontade de várias partes, costuma ser assentada, pela doutrina, na circunstância de que as partes, no contrato, são animadas por interesses contrapostos: o contrato constitui justamente o instrumento jurídico da solução desta contraposição. As várias normas sobre o contrato encontram fundamento nessa observação. Ao contrário, no ato complexo, as partes apresentam-se, por assim dizer, do mesmo lado; justamente por isso, o ato complexo está sujeito a uma disciplina diversa daquela dos contratos. Que acontece, pois, na sociedade? Por um lado, parece-me inegável que, na constituição da sociedade, as várias partes tem interesses antagônicos, exatamente como nos contratos de escambo; por exemplo, no que respeita à avaliação da respectivas contribuições; à determinação da respectiva ingerência na administração; à distribuição dos lucros e das perdas [...]. De outro lado, no entanto, a constituição de uma sociedade representa apenas o primeiro passo: a sociedade, uma vez constituída, visa uma finalidade comum a todos os sócios, todos interessados na melhor realização dela; constitui um instrumento que, uma vez constituído, favorece a todos os sócios. (ASCARELLI, 2001, p. 276-277). A constituição de uma sociedade está, portanto, e digamos assim, a “meio caminho” entre a noção clássica de contrato e a concepção de ato complexo. De forma a aclarar - definitivamente, segundo entendemos, - a questão, Tullio Ascarelli sistematizou, para explicar a constituição de uma sociedade. [...] No contrato plurilateral as vontades criadoras não se encontram em sentidos opostos, como nos contratos sinalagmáticos tradicionais. Ao contrário, estas vontades estão orientadas para a consecução de um objetivo comum. A idéia de objetivo, empresa, empreendimento, atividade a ser vivida em conjunto pelos signatários de um contrato plurilateral é de fulcral importância na caracterização deste instituto. As partes de um contrato plurilateral se obrigam a agrupar esforços pessoais e/ou recursos patrimoniais particulares em um

estão envolvidos com a empresa, tendentes a possibilitar ao organismo econômico cumprir com a demanda social em torno de si mesmo que à custa do interesse de seus titulares. Dentre estas normas, certamente estão, e não é demais repetir, os já mencionados institutos da exclusão e da dissolução parcial de sociedade.” (PIMENTA, 2004a, p. 33-34).

fundo comum destinado à realização desta atividade ou empreendimento no qual todos partícipes se envolverão. (PIMENTA, 2010, p. 2).

Com efeito, a função do contrato plurilateral não termina, quando executadas as obrigações das partes (como acontece, ao contrário, nos demais contratos); a execução das obrigações das partes constitui a premissa para uma atividade ulterior; a realização desta constitui a finalidade do contrato, êste (sic.) consiste, em substância, na organização de várias partes em relação ao desenvolvimento de uma atividade ulterior. Concluindo uma sociedade, as partes querem organizar-se para a realização de uma atividade ulterior: esta constitui o objetivo da sociedade, e a sua determinação é, portanto, juridicamente relevante. Eis por que, em tais contratos, devemos preocupar-nos com o objetivo ou fim do contrato e com a possibilidade e com a legitimidade desse objetivo. (ASCARELLI, 2001, p. 273).

Diante de tal função instrumental e finalística, sempre que houver inadimplemento da obrigação de alguma das partes, ou mesmo invalidade, esta não afetará as demais relações, tampouco obstará a permanência da vigência do contrato entre os demais contratantes.

Isso porque, no contrato bilateral típico, as vontades das partes estão em posições opostas. Já no contrato plurilateral, as vontades dos contratantes não são contrapostas, pois caminham a favor de um objetivo comum. Comparato afirma, “nas sociedades, [...] analogicamente ao que ocorre em outros contratos plurilaterais, como a associação ou o consórcio, o elemento fundamental não é o sinalagma, mas o escopo ou o objetivo comum, inexistente aos demais tipos contratuais”. (COMPARATO, 2006, p. 40-41).^{1 2}

Nesse sentido, considerando-se que nos contratos bilaterais o inadimplemento por uma das partes acarreta a resolução do contrato como um todo, pois para se exigir a contraprestação é imprescindível a prestação, isso não ocorre no contrato plurilateral de sociedade. Afinal, no contrato plurilateral o eventual não cumprimento de alguma obrigação social não influi diretamente quanto aos demais contratantes, já que as prestações caminham em um objetivo comum. Logo, no contrato plurilateral, o inadimplemento de algum sócio não implica absoluta invalidade do contrato.

1 [...] os sócios cooperam para o escopo comum, e, em lugar dos interesses antagônicos ou opostos, que se observam nos outros contratos, na de sociedade, todos os sócios se esforçam para o mesmo resultado, no qual estai empenhados. Cada um deles tem um fim, se não idêntico, ao menos semelhante ao dos outros. (MENDONÇA, 1964, p. 14-15).

2 [...] no campo doutrinário [...] coube a Ascarelli, ao aprimorar a doutrina que tem o contrato de sociedade como um contrato plurilateral, fornecer suporte jurídico a que a organização jurídica societária sobrevivesse a certos males, que, pelas regras do Código Comercial, a levariam à completa extinção, assim concomitantemente aniquilando a empresa. (LUCENA, 1996, p. 738).

O já transcrito texto do caput do art. 981 do Código Civil brasileiro (Lei nº 10.406/2002) deixa claro que, no contrato de sociedade, todos os contratantes se obrigam a contribuir com recursos patrimoniais ou esforços pessoais para a consecução da atividade comum. Outro fator de relevância na figura do contrato plurilateral está na constatação de que a prestação de cada um dos contratantes não é, por si só, a causa jurídica da prestação dos demais, em virtude da inexistência de oposição de vontades. Desse modo, o inadimplemento de um deles não torna, em princípio, ineficaz, o acordo como um todo, sendo ainda admissível, salvo cláusula contrária, a livre entrada e saída de contratantes sem violação à integridade do acordo. (PIMENTA, 2010, p. 4).

Verifica-se a partir disto que, enquanto nos contratos bilaterais comuns o inadimplemento de uma das partes leva à resolução do contrato como um todo, posto que desta prestação depende a realização da obrigação e a satisfação do outro contratante, no contrato de sociedade (chamado contrato plurilateral) isto não ocorre. O inadimplemento de um dos coobrigados não atinge diretamente a situação dos demais partícipes do acordo de vontades, posto que as suas respectivas prestações se voltam para um objetivo comum. (PIMENTA, 2004a, p. 39). Assim, o contrato de sociedade, como avença plurilateral que é, pode abranger um número superior a duas, mas sempre incerto, de partes, possibilitando, destarte, que outras a elas venham a aderir. E, ao contrário do que sucede nos contratos bilaterais - nos quais os direitos e obrigações são exercidos diretamente em relação ao outro contratante - , nos contratos plurilaterais as partes são titulares de direitos e obrigações para com todas as outras, já que o exercício desses direitos e obrigações destina-se à satisfação do interesse comum. Por essas razões, na primeira modalidade, a não-execução da obrigação de uma das partes pode acarretar a extinção do contrato. Na segunda, porém, essa extinção já não ocorre, porquanto o inadimplemento afeta apenas a adesão da parte, permanecendo íntegro o contrato quanto às demais. (FONSECA, 2007, p. 1-2).

Nota-se assim que o contrato plurilateral de sociedade admite a entrada e saída de contratantes, merecendo estes retirarem de volta seus recursos financeiros investidos, sem que haja comprometimento de sua validade e eficácia. Deriva daí a conclusão de que o afastamento do sócio não acarreta a dissolução da sociedade. E pouco importa que o desligamento do sócio se apresente como decorrência do não-cumprimento de obrigações sociais, de mera manifestação de vontade ou de fato ao quotista não necessariamente imputável, como v.g. a morte. Em todos esses casos, não se revelando a participação do sócio essencial à continuidade da sociedade - quer pela natureza da prestação a ele afeta, quer pelo grau de repercussão que a

desvinculação acarretará ao capital social-, o contrato social não se rompe. Desatam-se apenas os laços existentes entre o sócio retirante e os demais sócios da sociedade. (FONSECA, 2007, p. 29)

É verdade, que se percebia certo confronto de dispositivos legais, haja vista as regras constitucionais ligadas à liberdade de associação e a crescente importância dada à atividade econômica e interesse social de sua preservação, o que acarretou uma necessária mudança de interpretação dos artigos 335 e 336, do Código Comercial de 1850 (BRAISL, 1850), no tocante às sociedades por quotas de responsabilidade limitada. E quanto às decisões jurisprudenciais, considera a doutrina especializada ser marco o acórdão do Supremo Tribunal Federal, prolatado no Recurso Extraordinário n.º 50.659, de relatoria do Ministro Villas Boas (HENTZ, 1997, p. 41) em que se entendeu que a empresa deveria permanecer, mesmo mediante a saída de um sócio dissidente que pleiteara a dissolução total da sociedade por quotas de responsabilidade limitada com base no art. 335, n. 5 do Código de 1850. Há que se fazer alusão também ao acórdão RE- 92773, marco, de 1981, do Supremo Tribunal Federal, pelo qual se concluiu ser inadmissível a dissolução neste tipo societário quando por iniciativa do sócio minoritário inconformado.

A essa altura da evolução pretoriana, que progredira a remo surdo, já se fazia nitidamente sentir que o princípio preservativo da empresa fincara sólidas estacas no campo societário. Pacificado restara que vicissitudes pessoais dos sócios não mais seriam causas de dissolução total da sociedade, mas tão somente de sua dissolução parcial, com preservação da empresa por ela explorada. (LUCENA, 1996, p. 750).

Assim, permite-se afirmar que foi da sociedade por quotas de responsabilidade limitada que a dissolução parcial nasceu. O Código Civil atual contempla explicitamente possibilidades legais em que o vínculo social será apenas parcialmente extinto, como nos dispositivos inseridos na parte “resolução da sociedade em relação a um sócio” (artigos 1.028 a 1.032) e “resolução da sociedade em relação aos sócios minoritários” (artigos 1.085 a 1.086), ao ponto de até mesmo admitir que a sociedade atue, por certo período, com apenas um sócio (artigo 1.033, inciso IV). (BRASIL, 2002).

4 Conclusão

A evolução do Direito Privado empresarial demonstrou a superação da lógica individualista que vinculava a saída de um sócio à dissolução total da sociedade. A dissolução parcial passou a representar instrumento jurídico voltado à preservação da empresa e à continuidade da atividade econômica. Nesse contexto, a sociedade empresária é compreendida como estrutura

organizacional que ultrapassa os interesses individuais de seus sócios. O contrato de sociedade, enquanto contrato plurilateral, permite a saída de um sócio sem comprometer a existência da organização empresarial. O instituto busca equilibrar autonomia privada, estabilidade das relações negociais e função social da empresa. Ao preservar a atividade produtiva, evita-se a destruição desnecessária de riqueza e protegem-se trabalhadores, credores e demais agentes econômicos. Dessa forma, a dissolução parcial fortalece a confiança no ambiente empresarial e contribui para a segurança jurídica. Conclui-se que esse mecanismo reafirma o papel estruturante do Direito Privado na promoção do desenvolvimento econômico sustentável.

Referências

ALBERGARIA NETO, Jason Soares. A dissolução da sociedade limitada no novo código civil. In: BERALDO, Leonardo de Faria (Org.). **Direito societário na atualidade: aspectos polêmicos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 261 - 277.

ASCARELLI, Túllio. **Problemas das sociedades anônimas e direito comparado**. Campinas: Bookseller, 2001.

BARBI FILHO, Celso. **Dissolução parcial nas sociedades limitadas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

BULGARELLI, Waldirio. **A teoria jurídica da empresa: análise jurídica da empresarialidade**. São Paulo: RT, 1985.

BULGARELLI, Waldirio. **O novo direito empresarial**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

COMPARATO, Fábio Konder. **Direito empresarial**. São Paulo: Saraiva, 1995.

COMPARATO, Fábio Konder. Estado, empresa e função social. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, ano 85, n. 732, out. 2006, p. 40-41.

COMPARATO, Fábio Konder. Função social da propriedade dos bens de produção. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro** - RDM, São Paulo: Malheiros, ano 25, n.63, p.71-79, jul./set. 1983.

FONSECA, Priscila Maria Pereira Corrêa da. **Dissolução Parcial, retirada e exclusão de sócio**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LANA, Henrique Avelino. **Dissolução parcial nas sociedades limitadas. Análise econômica sobre a inclusão do aviamento em dissolução parcial**.

Belo Horizonte: Arraes. 2012.

LOPES, Idevan César Rauen. **Empresa e exclusão de sócio:** de acordo com o novo código civil. Curitiba: Juruá, 2004.

LOPES, Ana Frazão de Azevedo. **Empresa e propriedade:** função social e abuso de poder econômico. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

LUCENA, José Waldecy. **Das sociedades limitadas.** 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

LUCENA, José Waldecy. Das sociedades por quotas de responsabilidade limitada. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 734-735.

LUCENA, José Waldecy. **Lições de direito societário.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MENDONÇA, José Xavier Carvalho de. **Tratado de direito comercial brasileiro.** 6 ed. São Paulo: Freitas Bastos, 1964, p. 14-15. v.3.

NUNES, A. J. Avelás. **O direito de exclusão de sócios nas sociedades comerciais.** São Paulo: Cultural Paulista, 2001. p. 58

PEREIRA, Henrique Viana; MAGALHÃES, Rodrigo Almeida. **Princípios constitucionais do direito empresarial:** a função social da empresa. Curitiba: Editora CRV, 2011

PIMENTA, Eduardo Goulart. **Exclusão e retirada de sócios:** conflitos societários e apuração de haveres no código civil e na lei das sociedades anônimas. Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2004.

PIMENTA, Eduardo Goulart. **Direito, Economia e relações patrimoniais privadas.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 43, n. 170, p. 159-174, 2006.

PIMENTA, Eduardo Goulart. **Recuperação de empresas:** um estudo sistematizado. São Paulo: IOB Thomson, 2006b.

SANTOS, Paulo Penalva. Notas introdutórias. In: NUNES, Márcio Tadeu Guimarães. Dissolução Parcial, Exclusão de Sócio e Apuração de Haveres nas Sociedades Limitadas. Questões controvertidas e uma proposta de revisão dos institutos. São Paulo: Quartier Latin do Brasil. 2010. Apresentação.

TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo. A função social da empresa. **Revista dos Tribunais (São Paulo)**, São Paulo, v.92, n.810, p.33-50, abr. 2003.

VALVERDE, Trajano de Miranda. **A evolução do direito comercial brasileiro.** Rio de Janeiro: Revista Forense, 1942. v. 92.

ENTRE IDEOLOGIA E PRUDÊNCIA: OAKESHOTT E OS LIMITES DA RAZÃO NA POLÍTICA

Iann Endo Lobo¹

Cristian Sparemberger²

Jaime José Krul³

Sandra Ostroski Lacks⁴

1 Introdução

A crítica de Michael Oakeshott ao racionalismo moderno apresenta uma perspectiva única e fundamental para a compreensão das dinâmicas políticas contemporâneas. No centro de sua argumentação está a ideia de que o racionalismo moderno simplifica excessivamente a complexidade da vida social e política. Essa visão, segundo Oakeshott, subestima a importância do conhecimento prático e da tradição, elementos essenciais para uma política equilibrada e prudente. A análise de suas reflexões proporciona uma lente crítica através da qual podemos avaliar as limitações e os perigos do racionalismo técnico, particularmente em sua tendência a desconsiderar a complexidade da prática política e subestimar a relevância da sabedoria prática.

Este artigo tem como objetivo principal explorar o diagnóstico de Oakeshott sobre o racionalismo moderno, suas origens históricas e as críticas por ele apresentadas. A primeira parte do estudo se concentra na análise detalhada das ideias de Oakeshott, rastreando a evolução do racionalismo desde seus primórdios com pensadores como Nicolau Maquiavel, Francis Bacon e René Descartes até suas manifestações contemporâneas. Através dessa investigação, buscamos compreender como essas ideias foram desenvolvidas e como influenciaram a prática política ocidental. Oakeshott identifica um

1 Doutor em Sociologia e Ciência Política – UFSC. E-mail: E-iannloboe@gmail.com

2 Doutorando em Sociologia e Ciência Política – UFSC. E-mail: sparemberger@hotmail.com

3 Advogado (OAB/RS 99.861). Mestre em Práticas Socioculturais e Desenvolvimento Social – UNICRUZ. E-mail: jaime.krul@setrem.com.br

4 Advogada (OAB/RS 84.783). Graduada em Direito – UNIJUÍ. E-mail: sandra.ostroski@yahoo.com.br

padrão de pensamento que privilegia a racionalidade técnica em detrimento da sabedoria prática, levando a uma abordagem tecnocrática da política.

Na segunda parte, o artigo conclui a respeito da relevância das críticas de Oakeshott para a teoria política e a prática contemporânea. Argumentamos que a reflexão de Oakeshott serve como um importante lembrete da necessidade de equilibrar a racionalidade técnica com a sabedoria prática. Em um mundo onde as soluções tecnológicas e a eficiência são frequentemente exaltadas, a abordagem de Oakeshott enfatiza a importância de reconhecer e valorizar o conhecimento prático acumulado ao longo do tempo. Esse equilíbrio é vital para garantir a dignidade da vida humana e preservar a liberdade de pensamento, evitando os perigos do despotismo e da tirania tecnocrática.

2 Metodologia

A metodologia deste artigo baseia-se na leitura crítica e análise das principais obras de Michael Oakeshott, focando especialmente em *Rationalism in Politics*, onde ele expõe suas críticas ao racionalismo moderno. Através de uma abordagem histórica, contextualizamos as ideias de Oakeshott dentro do desenvolvimento do pensamento ocidental. Adicionalmente, empregamos uma abordagem comparativa, confrontando as críticas de Oakeshott com as ideias de pensadores como Nicolau Maquiavel, Francis Bacon, René Descartes, Karl Marx e Friedrich Engels. Esta comparação evidencia as particularidades das críticas de Oakeshott e sua relevância para a teoria política contemporânea, destacando a necessidade de equilibrar a racionalidade técnica com a sabedoria prática.

3 Diagnóstico e crítica do racionalismo moderno

Michael Oakeshott, historiador das ideias políticas e filósofo inglês, desenvolveu, ao longo de sua obra, uma reflexão sistemática sobre os limites da racionalidade humana como instrumento de controle e engenharia da sociedade e da política. Não se trata, contudo, de um elogio ao irracionalismo ou de um apelo ao retorno a um suposto estado de natureza. Oakeshott inscreve-se antes na linhagem do ceticismo inglês, cuja genealogia intelectual remonta a David Hume¹ e Edmund Burke².

1 Como nota Hill (1987 p. 556), David Hume “se torna um forte advogado do conservadorismo”, ao passo que funda sua doutrina política no preceito dos costumes e opiniões e tradições políticas herdadas do passado. Para um debate e discussão das nuances desse tema ver Silva (2019).

2 Para um panorama do pensamento de Burke ver Coutinho (2014) e Kirk (2016).

Sua desconfiança em relação ao otimismo racionalista moderno deriva de uma concepção da política fundada na experiência, no costume e na tradição. As instituições, os valores e os vínculos que estruturam a convivência social não são produtos de um desígnio racional plenamente consciente, mas o resultado sedimentado da ação anônima de múltiplas gerações e do acúmulo histórico de práticas, ajustes e aprendizagens. Nesse sentido, a política não é um problema a ser resolvido por meio de um projeto teórico acabado, mas uma prática historicamente situada, cujo saber é, antes de tudo, prático e incorporado.

Assim, Oakeshott foi um grande crítico da perspectiva racionalista moderna presente no que chamamos acima de Positivismo. A doutrina positivista, seguindo Oakeshott, partiria dos pressupostos intelectuais deficientes que pairam sobre a prática e a teoria política do Ocidente desde o século XVII (2016, p. 57). Esse modo de compreensão da política deficiente é o que o filósofo chamou de Racionalismo moderno. Quais suas características e origem?

Oakeshott argumenta que o Racionalismo na política é uma das mais potentes veias intelectuais e práticas da Europa moderna, sendo presente em todos os partidos e matizes políticas. Ele é diferente dos racionalismos do passado e sua característica, provavelmente a principal, é a dúvida a respeito de toda autoridade que não aquela fundada na razão racionalista. Em suma, ele desacredita da autoridade dos costumes, da tradição e do hábito. Além disso, essa descrença de tudo, exceto a própria razão, é acompanhada de um otimismo na própria capacidade do racionalista de fundar algo novo, um novo projeto para a nova sociedade e novos modos de vida, por exemplo. É, em parte, por isso que Oakeshott chama, de forma aparentemente paradoxal, a política racionalista de “política da fé”, a fé na própria razão como meio de redenção dos males do mundo (OAKESHOTT, 2018). Desse modo, argumenta o autor, que “o racionalista nunca duvida do poder de sua ‘razão’ (quando devidamente aplicada) para determinar o valor de alguma coisa, a verdade de uma opinião ou a propriedade de determinada ação” (2016, p. 17). Além disso, o tipo racionalista é universalista, ao mesmo tempo que individualista. Ele pode combinar as duas coisas ao passo que crê na capacidade de cada um de utilização de sua razão, na mesma medida em que pressupõe que cada um utilizando de sua razão deve alcançar as mesmas conclusões que ele. Por fim o racionalista é um tipo de empirista, ele crê na experiência, não na experiência do passado que toma forma na tradição dos costumes e instituições presentes, mas na sua própria experiência de sujeito emancipado e racional.

A soma dessas e de outras características menores emprestam ao racionalista um modo de ser específico quando adentra o campo da política. Primeiro, ele ingressa na política com os olhos de um engenheiro. Dessa perspectiva os problemas políticos são destrinchados desde a mentalidade da solução técnica. Assim, diz Oakeshott (2016, p. 23), “o caráter que o racionalista clama para si é o de engenheiro, cuja mente (supostamente) é controlada o tempo todo pela técnica apropriada a cada situação”, de tal forma que a assimilação da política com a engenharia “é justamente o que se pode denominar de política racionalista”.

Somado a essa mentalidade, o racionalismo político moderno ainda dispõe de dois outros gostos, o perfeccionismo e a uniformidade. O primeiro, faz com que o racionalista se incline para o credo da “erradicação da imperfeição”, de modo que é inconcebível a ele “uma política que não consista em resolver problemas, ou um problema político o qual não tenha solução racional” (OAKESHOTT, p. 25). Já o segundo ponto, o predispõe a aceitar que “o remédio para cada mal em particular é tão universal em sua aplicação quanto o é em sua concepção racional” (*ibidem*).

Em síntese, podemos dizer que, para Oakeshott, a análise do tipo ideal do racionalista e seu intercâmbio com a política se prestam, em última instância, a demonstrar a incompatibilidade, ou, ao menos, a assimetria, existente entre o terreno da política e a mentalidade racionalista. O campo da política é para Oakeshott constituído pelo elemento do contingente e do transitório. De modo que não basta uma racionalidade técnica para acessá-lo, esmiuçá-lo e operá-lo, é preciso antes um tipo de sabedoria prática, sensível aos elementos que estão em jogo em cada problema político, a fim de encontrar uma medida razoável (ainda que seja muito difícil fazê-lo) para cada situação específica. Por isso, é possível aproximar Aristóteles e Oakeshott nesse ponto. O filósofo estagirita, havia dividido o conhecimento técnico, *Tekhne*, necessário para as artes e atividades produtivas, do conhecimento necessário ao fazer político, a virtude da moderação, a *Phronesis*¹. Daí o ceticismo de Oakeshott a respeito da capacidade técnico racional do saber humano, um aspecto de seu pensamento que o coloca em claro contraste com o que acima chamamos de positivismo.

Para esclarecer o conhecimento técnico, portanto, é preciso recorrer ao contraste, desenhado por Oakeshott, com o tipo distinto de conhecimento, o conhecimento prático. Ambos são importantes e necessários para todas as atividades humanas, porém, Oakeshott percebe a tendência racionalista de sobrevalorizar o conhecimento técnico sobre o conhecimento prático. O saber

1 Para uma aproximação mais detalhada das afinidades entre Oakeshott e Aristóteles ver Hörcher (2020, p.115). Ver também Aristóteles (2014).

técnico tem a ver com o conhecimento disponível em manuais, a exemplo de um livro de receitas culinárias ou de um manual de instruções de como dirigir um carro, logo, é passível de ser apresentado em forma de normas claras, gerais e relativamente simples; o saber prático escapa a sistematização e formulação claras, sua sutileza só pode ser aprendida pelo uso e pela prática e não pode ser reduzido a forma manualesca, daí a impressão que passa de ser impreciso, o que não significa que seja uma forma de conhecimento inválida. A aparência de imprecisão “significa unicamente”, argumenta o autor, “que o método pelo qual pode ser compartilhado e com isso transformado em conhecimento comum não pertence ao método de uma doutrina formulada” (2016, p. 30-1). Daí que o autor também o chame, por vezes de *conhecimento tradicional* e acrescente que, “a maestria em toda habilidade, a busca por qualquer atividade concreta é impossível sem ele” (*ibidem*). Todo agir humano excelente depende, pois, da combinação dos dois tipos de conhecimento.

O cerne do problema reside no fato que o racionalista estrito descarta qualquer tipo de conhecimento que não o técnico. “A soberania da razão”, escreveu Oakeshott, “significa a soberania da técnica” (2016, p. 37). Isso conduz em termos políticos ao pendor pela ideologia como elemento de compreensão da política, dado que a ideologia fornece de modo manualesco, diretrizes de ação e fórmulas de práticas políticas simples, diretas e inteligíveis a qualquer um, não importando capacidade intelectual, ou, experiência prática.

Como historiador do pensamento político, Oakeshott não se satisfaz com o simples diagnóstico do problema, mas se esforçou por trazer à luz a genealogia do fenômeno. Basicamente, a raiz intelectual dessa tendência remonta, para nosso autor, ao menos desde o século XVI com o pensamento de Bacon e Descartes, com seu ímpeto por fazer tábula rasa de todo o passado a fim de assentar o conhecimento realmente seguro sobre a natureza na luz da própria razão. Noção resumida no *Cogito* cartesiano que duvida de tudo, exceto da capacidade do próprio intelecto. O processo de vulgarização desse racionalismo científico inicial perpassou a vida prática, invadiu todos os âmbitos da vida europeia e apenas fez intensificar ao longo dos séculos.

Contribuiu para a evolução do racionalismo na política o fato histórico de que a política moderna contou com o ingresso de diferentes classes, antes alheias aos meandros da prática política, de modo que a cartilha ideológica lhes caiu muito bem e supriu-lhes a falta de *know-how*. Mesmo Maquiavel parece a Oakeshott como um tipo de vanguarda do processo de manualização política. Maquiavel proveu “uma farsa para a política, um treinamento político para compensar a falta de educação na área, uma técnica para um governante que não tivesse tradição alguma. Ele saciou a demanda de sua época” (2016, p.

65). Ainda que o filósofo florentino fosse ciente dos limites do conhecimento técnico na aplicação política, seus seguidores se inspiraram em seu projeto e vulgarizaram-no.

Na esteira disso, Marx e Engels aparecem como a grande epítome do racionalismo político, “a política europeia sem esses autores ainda assim teria se coberto toda pela avalanche racionalista, mas sem dúvida nenhuma que tais autores são os mais destacados artífices da política racionalista”, isso está intimamente conectado ao fato de que os autores voltaram sua obra para uma classe que nunca imaginou, “nem em seus sonhos mais delirantes, poder se debruçar sobre o exercício do poder de fato” (2016, p. 67-8). São esses alguns dos principais elementos intelectuais e práticos que levaram à soberania da técnica e da ideologia.

Tão grande, segundo Oakeshott, era o domínio do conhecimento técnico e da ideologia que nenhum partido passava sem sua própria política de manuais, essa era uma característica de “quase toda política contemporânea” (2016, p. 59). Não sem ironia, o filósofo britânico argumentou que para os partidos de seu tempo “não ter um caderninho de instruções” equivalia a “manchar a reputação” e isso nada mais é que “a vitória da técnica” (*ibidem*). Agora, para deixar claro, a suspeita que move o mal humor de Oakeshott a respeito desse tipo de política racionalista é que ela é, na melhor hipótese, impraticável, e, na pior hipótese, danosa.

Em primeiro lugar, tal concepção racionalista é ingênua ao conceber a complexidade infinita do social em termos de aplicação de soluções práticas, como se a manutenção da sociedade, por exemplo, se desse no mesmo plano da manutenção de um carro ou de uma ponte, aos quais bastam, em grande medida, a aplicação de um conhecimento de engenharia técnica. Depois, o racionalismo parte de uma avaliação incorreta acerca do conhecimento humano, dado que considera apenas o conhecimento técnico como conhecimento legítimo. E, por fim e mais perigoso, o problema maior não se dá quando o racionalista não consegue aplicar seu programa de manual (esse seria, na verdade, o melhor horizonte, tanto mais se conduzisse o racionalista a reconhecer os limites da técnica), mas justo quando ele logra sucesso, pois “o preço que pagamos por seus logros é uma tirania cada vez mais completa dessa moda intelectual racionalista sobre o todo da vida em sociedade” (OAKESHOTT, 2016, p. 78). Antes fosse apenas ingênuo, porém, é também muito perigosa a prática do racionalismo político ideológico moderno, pois esconde a pior das quimeras políticas: o despotismo e a tirania.

4 Considerações finais

Avancemos, por fim, três considerações sobre como as provocações de Oakeshott podem auxiliar o pensamento político contemporâneo. Primeiro, a tentação do racionalismo na política pode ocorrer dentro de um amplo espectro de ideologias políticas, sejam elas anarquistas, socialistas ou fascistas. A mente humana está sempre particularmente vulnerável a teorias, abstrações e explicações fáceis para a realidade. Talvez a simplicidade dessas teorias tenha maior apelo de massas, dada a maior facilidade de compreensão. Tudo pareceria mais fácil se tivéssemos à nossa disposição um manual de instruções de pronta aplicação na realidade que abarcasse todas as variáveis da ação humana e dos recursos naturais. A tentação da simplificação do real em manuais e ideologias abstratas deve ser resistida por parte daqueles que pretendem defender a dignidade da vida humana. Em contrapartida, a nobreza da virtude prática, da prudência e da *phronesis* política aristotélica devem ser exaltadas, a fim de que a política não seja dirigida pela mentalidade técnico-ideológica.

Em segundo lugar, podemos deduzir da crítica à posição racionalista uma proposição na ordem da ontologia social. As teorias sociais e políticas tendem a se balizar em pressupostos ontológicos a respeito da natureza da sociedade, dos indivíduos, da ordem e da contingência social. O pressuposto que retiramos da crítica ao racionalismo é de que os seres humanos são radicalmente limitados para a tarefa de controle das contingências que abarcam a condição humana. Poderíamos dizer que temos uma limitação natural no que tange à nossa capacidade de controlar e administrar o mundo. Ainda que esse seja um princípio trágico, não é necessariamente pessimista, pois, ainda que não tenhamos a ciência para abolir todos os males, nos é dada a possibilidade de buscar, com moderação, a virtude.

Em terceiro lugar, é preciso recordar que há um mal decorrente da ideologização ao qual nós, amigos da ordem constitucional e do regime liberal democrático, devemos estar sempre em guarda, qual seja, a ameaça à liberdade de pensamento. O modo ideológico como se manifesta a política racionalista é, no limite, o seminário da perseguição e da intolerância, na medida em que aquele que lê o mundo através de simples coordenadas ideológicas é mais facilmente disposto a rejeitar e até odiar perspectivas distintas. Por mais que muitas vezes bem intencionada, é possível que a busca pela realização de ideais elevados, se perseguida de modo obtuso, pode conduzir ao desastre político. Assim, a busca de ideais como igualdade, liberdade ou ordem social, pode levar à intolerância e ao fechamento do livre pensamento e livre discussão. Contra isso, a filosofia política, ao longo de sua história, esteve sempre atenta. E assim deverá permanecer.

Referências

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução de E. Bini. São Paulo: Edipro, 2014.

COUTINHO, J. P. **As ideias conservadoras: explicadas a revolucionários e reacionários**. São Paulo: Três Estrelas, 2014.

HILL, R. David Hume. In: STRAUSS, L.; CROPSEY, J. (org.). **History of political philosophy**. Chicago: University of Chicago Press, 1987. p. 535–558.

HÖRCHER, F. **A political philosophy of conservatism: prudence, moderation and tradition**. London: Bloomsbury Publishing, 2020.

KIRK, R. **Edmund Burke: redescobrimo um gênio**. Tradução de M. X. de Brito. São Paulo: É Realizações, 2016.

OAKESHOTT, M. **A política da fé e a política do ceticismo**. Tradução de L. M. Neto. São Paulo: É Realizações, 2018.

OAKESHOTT, M. **Conservadorismo**. Tradução de A. Bezamat. Belo Horizonte: Editora Ayné, 2016.

SILVA, L. A política do ceticismo de David Hume e seu suposto conservadorismo. **Revista Pólemos**, Brasília, v. 8, n. 16, 2019. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/polemos/article/view/23732/23413>. Acesso em: 25 jun. 2022.

IMPENHORABILIDADE DE VALORES NA EXECUÇÃO

Eleeldo Osdisnei de Oliveira Braga¹

1 Considerações iniciais

O presente capítulo não busca esgotar o tema sobre a impenhorabilidade, apenas suscita brevemente uma mudança importante no processo de execução e no cumprimento de sentença no intuito de chegar-se a impenhorabilidade dos valores depositados na caderneta de poupança e sua ampliação.

Inicialmente, apresentar-se-á breves comentários sobre o processo de conhecimento e executivo para uma melhor compreensão do tema impenhorabilidade. Posto isto, adentrar-se-á a formação da fase de cumprimento de sentença com a intimação e no processo execução a citação, sendo estes, elementos essenciais para a formação do processo executivo. Por seguinte, adentrar-se-á no plano de defesa dos executados, o qual destacar-se-á a impenhorabilidade de valores por meio da impugnação ao cumprimento de sentença, onde será demonstrado o alinhamento da legislação com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Por oportuno, cabe ressaltar que não se pretende esgotar o tema, mas, tão somente, contribuir para o desenvolvimento de outros estudos que também propugnem a evolução da doutrina e da jurisprudência.

1 Mestre em Direito pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – Campus Santo Ângelo- RS; Especialista em Direito e Processo do Trabalho, com formação para o Magistério Superior pela Anhanguera – UNIDERP; Pós-Graduado em Direito e Processo Penal pela Universidade Cândido Mendes (UCAN); Graduado em Direito (URI) campus Santo Ângelo, RS. Integrante do Projeto de Pesquisa Direito Internacional do Trabalho e o resgate da dignidade e da cidadania. Conselheiro da OAB subseção de Santo Ângelo gestão (2019-2020); professor do Colégio Tiradentes da Brigada Militar de Santo Ângelo, IFFAR, Município de Sete de Setembro-RS e escola de idiomas Kingsway E-mail: eleeldo.s.b@hotmail.com

2 O processo de execução à luz do novo CPC

O novo Código de Processo Civil de 2015 trouxe mudanças significativas, contudo, o presente especificará uma parte importante do cumprimento de sentença e do processo de execução.

Para uma melhor compreensão, deve-se, inicialmente, observar que o Novo Código de Processo Civil possui características peculiares que vieram suscitar mais celeridade aos processos em outras palavras, ocorreu-se uma simplificação dos processos e procedimentos. Nesse sentido, o processo de conhecimento possui o procedimento comum e o especial, extinguindo o processo cautelar e transferindo os requisitos da urgência (dano irreparável e difícil reparação) para tutela Provisória, compreendida em tutela de urgência e tutela de evidência, nos termos do art. 294 do Código de Processo de 2015.

Contudo, o por que destacar sobre o processo de conhecimento para uma explanação sobre o processo de execução? Nos novos moldes do CPC2015 o processo executivo começou a ter mais celeridade e continuidade no que se refere ao cumprimento de sentença, o qual não precisa ser um novo processo na busca de satisfação do que foi decidido no processo de conhecimento. Nesse caso, a decisão do juízo tornou-se um título executivo, onde não necessita de um processo de execução autônomo, basta apenas realizar a petição com requerimentos e pedidos, observando-se os requisitos iniciais, no próprio processo que decidiu, abrindo assim, uma nova fase do processo o qual denomina-se Cumprimento de Sentença ou como alguns doutrinadores preferem denominar “Cumprimento de Decisão”.

3 O instituto do cumprimento de sentença no Novo Código de Processo Civil

O cumprimento de sentença denominado no art.513 do CPC2015 é a denominação mais utilizada pelos advogados e juristas por estar expresso no Código de Processo Civil de 2015. Pondera-se que a doutrina destaca que melhor seria o termo cumprimento de decisão, tendo em vista que uma decisão como despacho pode torna-se uma decisão definitiva ou provisória com força executiva, em outras palavras, nessa decisão, abre-se a possibilidade de cumprimento da decisão.

Independente da terminologia utilizada, o fato é que a alteração processual da Lei 11.232/05, faz com que a decisão de um juiz, desembargador, ministro ou acórdão, possam ser executados nos mesmos autos do processo

de conhecimento, ocorrendo um processo único onde pode ser obtido a condenação e a satisfação de uma obrigação.

4 Intimação

A fase de cumprimento de sentença tornou-se mais célere e como ocorre nos mesmos autos do processo de conhecimento, tornando-se apenas uma nova fase do processo principal, dispensa a Citação, esta, usada nos processos de execução e no processo de conhecimento inicial. A petição que requer o cumprimento de sentença pede a intimação do executado para pagar voluntariamente o valor cobrado. Contudo, deve ser observado que o réu precisa ser intimado, sob pena de nulidade absoluta dos atos posteriormente realizados.

PROCESSO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. INTIMAÇÃO. CARTA COM AVISO DE RECEBIMENTO. AUSÊNCIA. NULIDADE. RÉU REVEL. AÇÃO DE CONHECIMENTO. DESPEJO E COBRANÇA DE ALUGUÉIS. RECURSO PROVIDO. 1. É causa de nulidade processual a falta de intimação do réu revel na fase de cumprimento de sentença, devendo ser realizada por intermédio de carta com aviso de recebimento nas hipóteses em que o executado estiver representado pela Defensoria Pública ou não possuir procurador constituído nos autos, na forma do art. 513, § 2º, II, do CPC/2015. 2. Recurso especial provido para anular os atos posteriores à ausência de intimação para cumprimento de sentença, determinando-se, consequentemente, o retorno dos autos à primeira instância. (RECURSO ESPECIAL Nº 2053868 - RS (2023/0030055-1) RELATOR: MINISTRO ANTONIO CARLOS FERREIRA)

A evolução foi no sentido de simplificação e acelerou a satisfação da obrigação, contudo, precisa-se observar as formalidade da intimação para validade dos atos posteriores os ganharam bastante destaque em 2017 com o julgamento do controle administrativo 0003251-94.2016.2.00.0000 e com o advento da Pandemia em 2020 o CNJ criou a resolução 354/2020 onde o seu artigo 8º prevê a possibilidade de intimação por meio eletrônico, mas somente com a resolução 569/2024 do CNJ foi possível a unificação dos procedimentos, consolidando a realização das publicações por meio do Diário Eletrônico Nacional e Domicílio Judicial Eletrônico. Nesse aspecto, deve ser observado que a citação ou intimação deve dar ciência da existência do processo e afastando qualquer dúvida, veja-se o HC 641.877 - DF (2021/0024612-7)

HABEAS CORPUS. PROCESSUAL PENAL. VIOLÊNCIA DOMÉSTICA. VIAS DE FATO. CITAÇÃO POR MEIO ELETRÔNICO. CIÊNCIA PELO PACIENTE DA ACUSAÇÃO QUE RECAI CONTRA SI. ALEGAÇÃO DE NULIDADE. AUSÊNCIA DE

PREJUÍZO AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA. COAÇÃO ILEGAL. INOCORRÊNCIA. ORDEM DENEGADA. 1. Diante da Covid-19, a citação eletrônica por Whatsapp deixa de ser suscitada por uma questão de modernização da Justiça e passa a ser necessária por uma questão de segurança e integridade física do ser humano, ambos direitos fundamentais previstos no artigo 5º da CF/88. 2. A ciência do teor da denúncia é inequívoca, consoante demonstra a troca de mensagens entre o denunciado e a oficial de justiça pelo aplicativo Whatsapp, ocasião em que o paciente inclusive manifestou interesse em ser representado pela Defensoria Pública. 3. Conforme dispõe o artigo 563 do CPP, “nenhum ato será declarado nulo, se da nulidade não resultar prejuízo para a acusação ou para a defesa”. No caso concreto, nota-se que não houve prejuízo processual objetivamente demonstrado que importe em nulidade do ato de citação, uma vez que os elementos necessários para o conhecimento da denúncia foram devidamente encaminhados ao denunciado e não há dúvidas quanto à ciência, pelo acusado, do ato da citação e do teor da acusação. 4. Habeas Corpus admitido e ordem denegada. (e-STJ, fl. 159).

Pode-se dizer que as mudanças trouxeram uma evolução ao novo Código de Processo Civil de 2015 que em 2021 criou-se a Lei 14.195, onde alterou os dispositivos legais do CPC. Estas mudanças, em uma interpretação mais apropriada pelo período tecnológico em que vivencia-se, coloca uma maior eficácia a diversos atos e uma melhor celeridade. E, apesar das divergências com relação a validade ou não da intimação e citações por meio de aplicativos de mensagens ou redes sociais, esta modalidade já está nas praxes dos oficiais de justiça e demais responsáveis. Novos tempos e novas medidas, existe a necessidade de adequação e compatibilidade desde que sejam para melhorar e evoluir no sentido de facilitar e ter uma direção nos procedimentos que levem a um resultado mais equilibrado. Como ficar de fora uma comunicação pelo WhatsApp, sabendo-se que é amplamente utilizado pelos cidadãos para os relacionamentos sociais.

5 Impugnação ao cumprimento de sentença

A impugnação é o meio utilizado de defesa nos procedimentos de cumprimento de sentença. Esta previsão diferencia esse procedimento satisfativo da execução, a qual precisa-se ingressar com a petição inicial de execução requerendo a citação do executado para responder o processo, sendo que, a resposta é por meio da defesa de autos apartados chamados de embargos.

Nesse contexto, o cumprimento de sentença permite a defesa nos mesmos autos do processo principal (CPC, art. 475-J, § 1º e 475-L):

Art. 525. Transcorrido o prazo previsto no art. 523 sem o pagamento voluntário, inicia-se o prazo de 15 (quinze) dias para que o executado,

independentemente de penhora ou nova intimação, apresente, nos próprios autos, sua impugnação. § 1º Na impugnação, o executado poderá alegar:

I – falta ou nulidade da citação, se, na fase de conhecimento, o processo correu à revelia;

II – ilegitimidade de parte;

III – inexecutibilidade do título ou inexigibilidade da obrigação;

IV – penhora incorreta ou avaliação errônea;

V – excesso de execução ou cumulação indevida de execuções;

VI – incompetência absoluta ou relativa do juízo da execução;

VII – qualquer causa impeditiva, modificativa ou extintiva da obrigação, como pagamento, novação, compensação, transação ou prescrição, desde que supervenientes ao trânsito em julgado da sentença.

Importante destacar que a defesa veio a permitir efetivamente o contraditório e ampla defesa sem a necessidade de segurança do juízo, tanto na defesa como nos embargos à execução, ambos, podem obter o efeito suspensivo, estes, tão importantes para que os pedidos e requerimentos na inicial de execução bem como na petição que inicia a fase de cumprimento de sentença, sejam obstados de prosseguimentos no que se refere a constrição de bens, devendo aguardar a decisão final para poder executar.

Este é o sentido das decisões do STJ:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. EFEITO SUSPENSIVO. REQUISITOS. ART. 919, § 1º, DO CPC/2015. AUSÊNCIA DA GARANTIA DA EXECUÇÃO POR PENHORA, DEPÓSITO OU CAUÇÃO.

1. Embargos à execução opostos pela recorrida, em virtude de anterior ação de execução de título executivo extrajudicial ajuizada em seu desfavor.

2. Ação ajuizada em 06/09/2018. Recurso especial concluso ao gabinete em 15/10/2019. Julgamento: CPC/2015.

3. O propósito recursal é definir se a exigência da garantia do juízo - prevista no art. 919, § 1º, do CPC/2015 como requisito necessário à concessão de efeito suspensivo aos embargos à execução - pode ser relativizada na hipótese dos autos.

4. O art. 919, § 1º, do CPC/2015 prevê que o Juiz poderá atribuir efeito suspensivo aos embargos à execução quando presentes, cumulativamente, os seguintes requisitos: (a) requerimento do embargante; (b) relevância da argumentação; (c) risco de dano grave de difícil ou incerta reparação; e (d) garantia do juízo.

5. A controvérsia posta a deslinde nos autos consiste na averiguação de ocorrência de excepcionalidade hábil a ensejar a suspensão da execução,

ainda que não tenha havido a garantia do juízo, conforme exige o art. 919, § 1º, do CPC/2015.

6. Ao conferir detida análise aos fundamentos utilizados pela Corte local, verifica-se que a garantia prevista em lei foi dispensada, sem, contudo, ter sido traçada qualquer nota relevante que justificasse a adoção da medida.

7. É certo que o Tribunal de origem reconheceu a existência dos outros requisitos exigidos por lei (requerimento da parte, probabilidade do direito alegado e perigo da demora ou risco ao resultado útil do processo). Todavia, a coexistência de tais pressupostos não é suficiente para, por si só, afastar a garantia do juízo, que se deve fazer presente cumulativamente.

8. Recurso especial conhecido e provido.

(REsp n. 1.846.080/GO, relatora Ministra Nancy Andrichi, Terceira Turma, julgado em 1/12/2020, DJe de 4/12/2020.)

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EMBARGOS À EXECUÇÃO. ATRIBUIÇÃO DE EFEITO SUSPENSIVO. REQUISITOS NÃO PREENCHIDOS. ALEGADA OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC/2015. NÃO OCORRÊNCIA. REVISÃO DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. ENUNCIADO N.º 07/STJ. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTOS QUE JUSTIFIQUEM A ALTERAÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

1. Inexiste maltrato ao art. 1.022, inciso II, do Código de Processo Civil, quando o acórdão recorrido, ainda que de forma sucinta, aprecia com clareza as questões essenciais ao julgamento da lide.

2. Nos termos do art. 919, § 1º, do Código de Processo Civil de 2015, somente é possível atribuir efeito suspensivo aos embargos à execução quando presentes, cumulativamente, os seguintes requisitos: (a) requerimento do embargante; (b) relevância da argumentação; (c)

risco de dano grave de difícil ou incerta reparação; e (d) garantia do juízo. Precedentes.

3. Elidir as conclusões do aresto impugnado quanto ao não preenchimento dos requisitos do art. 919, §1º, do CPC/2015, deveras, demandaria o revolvimento do conjunto fático-probatório dos autos, o que é vedado nesta sede especial, a teor da Súmula N. 07/STJ.

4. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

(AgInt no AREsp n. 2.075.891/MS, relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, julgado em 13/3/2023, DJe de 16/3/2023.)

O que pode ser deduzido com a legislação inicialmente analisada é que a apresentação de impugnação, bem como embargos à execução, não impede a prática dos atos executivos, inclusive, os de expropriação. Contudo, o juiz

poderá, a requerimento do executado e, desde que garantido o juízo com penhora, caução ou depósito suficientes, atribuir à impugnação ou embargos, efeito suspensivo, desde que seja relevantes os fundamentos e possa causar ao executado grave dano de difícil ou incerta reparação.

6 Impenhorabilidade de valores até 40 salários

Dentre os demais meios de penhora, irá ser abordado especificamente a proteção aos vencimentos, salários e remunerações não se aplica ao excedente a cinquenta salários mínimos, bem como não poderá ser oposta na execução de prestação alimentícia. Ademais, consigna a nova lei que a proteção aos 40 salários mínimos investidos em poupança também não se aplicará na hipótese de penhora para pagamento de tais verbas (alimentares).

Nesse sentido, ficou evidente que a proteção é ampla, e abraça mesmo os valores recebido a título de auxílio-doença, esses valores são considerados absolutamente impenhorável conforme previsão no artigo 833, incisos IV e do Código de Processo Civil, *in verbis*:

Art. 833. São impenhoráveis:

[...]

V - os vencimentos, os subsídios, os soldos, os salários, as remunerações, os proventos de aposentadoria, as pensões, os pecúlios e os montepios, bem como as quantias recebidas por liberalidade de terceiro e destinadas ao sustento do devedor e de sua família, os ganhos de trabalhador autônomo e os honorários de profissional liberal, ressalvado o § 2º.

Nesse sentido, a jurisprudência do STJ - AGINT NO RECURSO ESPECIAL nº 1.407.062 - mg (2013/0329652-8) Relator: Ministro Luis Felipe Salomão:

AGRAVANTE: JOSÉ HÉLIO DA SILVEIRA PROCURADORES: ROBERTO JUNQUEIRA MAIA - MG086606 DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO AGRAVADO: COMPANHIA DE BEBIDAS IPIRANGA ADVOGADO: FERNANDO CORRÊA DA SILVA E OUTRO(S) - SP080833 EMENTA PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO. PENHORA SOBRE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. AUXÍLIO-DOENÇA. VERBA REMUNERATÓRIA. IMPENHORABILIDADE, REGRA. EXCEÇÕES DISPOSTAS NO ART. 833, § 2º, DO CPC/15. PAGAMENTO DE VERBA NÃO ALIMENTAR. GANHOS DO EXECUTADO SUPERIORES A 50 SALÁRIOS MÍNIMOS. 1. A regra geral da impenhorabilidade dos vencimentos, dos subsídios, dos soldos, dos salários, das remunerações, dos proventos de aposentadoria, das pensões, dos pecúlios e dos montepios, bem como das quantias recebidas por liberalidade de terceiro e destinadas ao sustento do devedor

e de sua família, dos ganhos de trabalhador autônomo e dos honorários de profissional liberal poderá ser excepcionada, nos termos do art. 833, IV, c/c o § 2º do CPC/2015, quando se voltar: I) para o pagamento de prestação alimentícia, de qualquer origem, independentemente do valor da verba remuneratória recebida; e II) para o pagamento de qualquer outra dívida não alimentar, quando os valores recebidos pelo executado forem superiores a 50 salários mínimos mensais, ressalvadas eventuais particularidades do caso concreto. Em qualquer circunstância, deverá ser preservado percentual capaz de dar guarida à dignidade do devedor e de sua família. 2. As exceções à regra da impenhorabilidade não podem ser interpretadas de forma tão ampla a ponto de afastarem qualquer diferença entre as verbas de natureza alimentar e aquelas que não possuem tal caráter. 3. As dívidas comuns não podem gozar do mesmo status diferenciado da dívida alimentar a permitir a penhora indiscriminada das verbas remuneratórias, sob pena de se afastarem os ditames e a própria ratio legis do Código de Processo Civil (art. 833, IV, c/c o § 2º), sem que tenha havido a revogação do dispositivo de lei ou a declaração de sua inconstitucionalidade. 4. Na hipótese, trata-se de execução de dívida não alimentar proposta por pessoa jurídica que almeja o recebimento de crédito referente à compra de mercadorias recebidas e não pagas pelo devedor, tendo o magistrado autorizado a penhora de 30% do benefício previdenciário (auxílio-doença) recebido pelo executado. Assim, pelas circunstâncias narradas, notadamente por se tratar de pessoa sabidamente doente, a constrição de qualquer percentual dos rendimentos do executado acabará comprometendo a sua subsistência e de sua família, violando o mínimo existencial e a dignidade humana do devedor. 5. Agravo interno provido para dar provimento ao recurso especial.

Percebe-se que a impenhorabilidade de determinados bens ou valores, visa garantir o direito constitucional à dignidade humana, possibilitando, assim, a subsistência do executado e de sua família. Em outras palavras, uma penhora sem observar a natureza ou bem penhorado pode tornar-se em um equívoco gravíssimo, capaz de trazer sérios danos aos executados que não teria valores para seu sustento e de sua família. Este entendimento pode ser extraído das jurisprudências:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL. NOTA PROMISSÓRIA. DECISÃO QUE DEFERE A PENHORA NO ROSTO DOS AUTOS DA AÇÃO TRABALHISTA, DA QUAL A EXECUTADA É CREDORA. RECURSO DA EXECUTADA. PLEITO PELO DEFERIMENTO DA JUSTIÇA GRATUITA. CONCESSÃO PARA O PROCESSAMENTO DO PRESENTE RECURSO. PLEITO PELA IMPENHORABILIDADE DOS CRÉDITOS TRABALHISTAS. PERTINÊNCIA. CRÉDITO QUE NÃO ULTRAPASSA 50 SALÁRIOS MÍNIMOS. INTELIGÊNCIA DO ART. 833, § 2º DO CPC. DECISÃO REFORMADA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. (TJPR - 13ª C. Cível - 0014244-

83.2018.8.16.0000 - Pato Branco - Rel.: Desembargadora Rosana Andriguetto de Carvalho - J. 17.10.2018)

(TJ-PR - AI: 00142448320188160000 PR 0014244-83.2018.8.16.0000 (Acórdão), Relator: Desembargadora Rosana Andriguetto de Carvalho, Data de Julgamento: 17/10/2018, 13ª Câmara Cível, Data de Publicação: 19/10/2018)

AÇÃO DE REPARAÇÃO DE DANO MORAL EM FASE DE CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. PENHORA DE VERBAS SALARIAIS. INSURGÊNCIA DO EXECUTADO. (A) EXPRESSA PREVISÃO NO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015 DA POSSIBILIDADE DE PENHORA DE VERBAS SALARIAIS NO QUE EXCEDER CINQUENTA SALÁRIOS MÍNIMOS, RESSALVADO O LIMITE DE CINQUENTA POR CENTO DOS RENDIMENTOS LÍQUIDOS DO EXECUTADO (ARTS. 833, IV, § 2º E 529, § 3º DO CPC/15). (B) SUCUMBÊNCIA RECURSAL DOAGRAVANTE. CONDENAÇÃO EM HONORÁRIOS RECURSAIS. INVIABILIDADE. DECISÃO QUE NÃO FIXOU HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA. ART. 85, § 11, DO CPC/15. RECURSO NÃO PROVIDO. (TJPR - 8ª C. Cível - AI - 1546189-3 - Região Metropolitana de Maringá - Foro Central de Maringá - Rel.: Luiz Cezar Nicolau - Unânime - J. 24.11.2016)

A jurisprudência, a legislação Constitucional e a Infraconstitucional protegem os salários e as remunerações, prevendo em seus textos e normas sobre a impenhorabilidade conforme o art. 833 da CLT, art. 833, V do Código de Processo Civil e a OJ nº 153 da SDI-2 do TST, bem como a jurisprudência.

7 Decisão de impenhorabilidade no Superior Tribunal de Justiça

Tanto o STJ quanto o STF já se pronunciaram com relação à impossibilidade de penhora de valores, tanto na conta corrente, poupança, aplicação e fundo de investimento em valores de até 40 salários mínimos:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. MONTANTE NO LIMITE DE QUARENTA SALÁRIOS MÍNIMOS. DEPÓSITO EM CONTA CORRENTE, CADERNETA DE POUPANÇA E/OU FUNDOS DE INVESTIMENTO. IMPENHORABILIDADE. ARTIGO 833, X, DO CPC. SÚMULA N. 568/STJ. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA N. 7/STJ. INADMISSIBILIDADE. MULTA. ARTIGO 1.021, § 4º, DO CPC. CABIMENTO.

1. Cumprimento de sentença.

2. A jurisprudência desta Corte consolidou-se no sentido de que é “[...] possível ao devedor poupar valores sob a regra da impenhorabilidade no patamar de até quarenta salários mínimos, não apenas aqueles depositados em cadernetas de poupança, mas também em conta corrente ou em fundos de investimento, ou guardados em papel-moeda [...]”, admitindo-se, ainda, que para “[...] alcançar o patamar de quarenta salários mínimos, que o valor incida em mais de uma aplicação financeira, desde que respeitado tal limite [...]” (EResp n. 1.330.567/RS, Segunda Seção, DJe de 19/12/2014).

Precedentes.

3. O reexame de fatos e provas em recurso especial é inadmissível.

4. Agravo interno no recurso especial não provido, com aplicação de multa, nos termos do artigo 1.021, § 4º, do CPC. (AgInt no REsp n. 2.136.448/SP, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 19/8/2024, DJe de 22/8/2024.)

RECURSO ESPECIAL Nº 1698087 - PE (2017/0230937-0) RELATOR: MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO RECORRENTE: ENRIQUE CARLOS DE CAMPOS MANZI ADVOGADO: ÉLDER GUSTAVO TAVARES RODRIGUES - PE030283 RECORRIDO: FAZENDA NACIONAL DECISÃO TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. PENHORA NO ROSTO DOS AUTOS. PEDIDO DE LIBERAÇÃO. COMPETÊNCIA. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA SOBRE VERBAS NÃO REMUNERATÓRIAS. AUSÊNCIA DE ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CÓDIGO FUX. RECURSO ESPECIAL DO PARTICULAR PARCIALMENTE PROVIDO. 1. Trata-se de Recurso Especial interposto por ENRIQUE CARLOS DE CAMPOS MANZI em adversidade ao acórdão proferido pelo egrégio TRF da 5a. Região, assim ementado: EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. PENHORA NO ROSTO DOS AUTOS. PEDIDO DE LIBERAÇÃO. COMPETÊNCIA. CDA. PRESUNÇÃO DE CERTEZA E LIQUIDEZ. AUSÊNCIA DE PROVA. SENTENÇA MANTIDA. 1. Tratando-se de penhora no rosto dos autos de outra execução, para assegurar eventual saldo da alienação de imóvel ali penhorado, a competência para conhecer de eventual impenhorabilidade é do Juízo que determinou a constrição sobre o dito bem. Nesses termos: RESP 201001045768, MAURO CAMPBELL MARQUES, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE DATA: 28/09/2010 DTPB. 2. A Certidão de Dívida Ativa goza de presunção de certeza e liquidez, impondo-se a apresentação de elementos probatórios idôneos para afastá-la, não sendo bastante para tal objetivo meras alegações desprovidas de suporte material que confirme o vício descrito. 3. Apesar de afirmar a inclusão na base de cálculo de verbas de caráter não remuneratório e/ou indenizatório, o embargante, ora apelante, quedou-se silente nas oportunidades que foram oferecidas no decorrer do processo para instruí-lo com documentos capazes de comprovar a sua alegação. 4. A ausência de elementos de prova para lastrear a pretensa iliquidez da CDA autoriza afirmar a inexistência de

vício apto a fulminar a presunção que o informa. 5. Apelação não provida (fls. 287/288). 2. A parte recorrente sustenta, em seu Apelo Raro, violação dos arts. 69, § 2o., VII do Código Fux, 1o. da Lei 8.009/1990, afirmando que seria o juízo da 8a. Vara Federal o competente para a análise do pedido de nulidade da penhora sobre bem de família. Aduz, também, violação do art. 22, I da Lei 8.212/1991, argumentando que não se pode incluir valores de caráter não remuneratório na base de cálculo das contribuições previdenciárias. 3. Contrarrazões apresentadas (fls. 269/278), sendo o Recurso Especial admitido na origem (fls. 346). 4. É o Relatório. 5. Preliminarmente, verifica-se que assiste razão à parte recorrente quanto à competência do juízo para analisar o pedido de nulidade da penhora. 6. Esta Corte entende que qualquer dos juízos é competente para analisar a penhora no rosto dos autos, como se pode colher da fundamentação do acórdão abaixo transcrito. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. ORDEM DE INDISPONIBILIDADE EMANADA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. IMPENHORABILIDADE DE CRÉDITOS TRABALHISTAS. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS PARA CARACTERIZAÇÃO DO CONFLITO - NÃO CONHECIMENTO. I - A orientação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que a penhora no rosto dos autos, situação análoga à dos presentes autos, não é apta a motivar conflito de competência, tendo em vista que cada um dos juízos é competente para processar e julgar a execução que tramita sob sua jurisdição. Precedentes: AgRg no CC 115.211/SP, Rel. Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Segunda Seção, julgado em 11/04/2012, DJe 18/04/2012; AgRg no CC 79323/SP, Rel. Ministra Nancy Andriighi, Segunda Seção, julgado em 28/03/2007, DJ 09/04/2007, p. 222; CC 37952/SP, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Seção, julgado em 13/04/2005, DJ 09/05/2005, p. 287. II - Cada um dos juízos é competente para disciplinar os atos que são praticados nos processos sob sua jurisdição. III - Conflito de competência não conhecido (CC 167.917/RS, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 15.5.2020). 7. Quanto à violação do art. 22, I da Lei 8.212/1991, em que a parte reporta omissão no acórdão recorrido quanto a algumas verbas em que não incidiria contribuição previdenciária, não se pode conhecer do pedido, pois a parte olvidou-se de alegar ofensa ao art. 1.022 do Código Fux. 8. Ante o exposto, dá-se parcial provimento ao Recurso Especial do Particular, determinando-se o retorno dos autos à origem, para que aprecie a questão da nulidade da penhora sobre o bem de família. 9. Publique-se. 10. Intimações necessárias. Brasília, 15 de junho de 2020. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO Relator (STJ - REsp: 1698087 PE 2017/0230937-0, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Publicação: DJ 29/06/2020)

Como pode ser observado na legislação do STJ, a previsão legal protege valores de 40 salários mínimos depositados na poupança, conta corrente, aplicações, dentre outras. Ainda, protege-se o ganho do executado até 50 salários mínimos.

8 Decisão de impenhorabilidade no Supremo Tribunal Federal

As decisões do STF vem ao encontro das decisões do STF no seguinte sentido, de acordo com o relator do recurso, Ministro Luis Felipe Salomão, a regra geral da impenhorabilidade de salários pode ser excepcionada, conforme o artigo 833 do Código de Processo Civil (CPC) de 2015, quando versarem: I) para o pagamento de prestação alimentícia, de qualquer origem, independentemente do valor da verba remuneratória recebida; e II) para o pagamento de qualquer outra dívida não alimentar, quando os valores recebidos pelo executado forem superiores a 50 salários mínimos mensais.

ARE 1330471 Relator(a): Min. PRESIDENTE Decisão proferida pelo(a): Min. LUIZ FUX Julgamento: 17/06/2021 Publicação: 21/06/2021. Decisão. caderneta de poupança, até o limite de 40 (quarenta) salários mínimos; Tal impenhorabilidade é absoluta e visa a proteção do pequeno investimento, criado para proteger o indivíduo de eventual imprevisto em seu núcleo familiar, devendo ser determinada a liberação da totalidade de valores encontrados em conta poupança, sempre quando inferiores a quarenta salários mínimos. [...] Ademais, cabe referir que a proteção prevista no art. 833, X, do CPC não se dirige apenas ao saldo imobilizado em caderneta de poupança, de modo que a impenhorabilidade até o valor de 40 salários mínimos não faz distinção entre poupança, conta-corrente, fundos de investimento, ou guardados em papel-moeda, segundo julgado da Quarta Turma do Superior Tribunal de Justiça, verbis: [...] Em sintonia com o julgado acima, este Tribunal editou a súmula nº 108 que dispõe sobre a impenhorabilidade de quantia depositada até o valor de quarenta salários mínimos, mesmo que não seja em caderneta de poupança, isto é, mesmo que a quantia referida esteja depositada em aplicação financeira tipo CDB, RDB ou fundo de investimentos. Eis o teor da súmula: É impenhorável a quantia depositada até quarenta.

O Ministro destacou que, para conseguir descaracterizar a impenhorabilidade é necessário considerar a natureza alimentar ou não do crédito. Porém, frisou o Ministro, que qualquer circunstância, deve ser preservada a dignidade do devedor e de sua família, por meio de demonstração de que constrição dos valores ou percentagem, seja prejudicial ao sustento.

9 Considerações finais

Ocorreu uma significativa mudança no processo de execução, onde as decisões judiciais seguem como cumprimento de sentença, podendo ser executado as obrigações nos mesmos autos do processo principal. Esta

alteração possibilitou uma nova dinâmica no processo realçando a celeridade e economia processual para estes procedimentos que não mais necessitam abrir outro processo no intuito de satisfazer a obrigação. Noutro sentido, os documentos de obrigações como por exemplo contratos, são documentos que não passam pelo processo de conhecimento, podendo ser executados diretamente no juízo, abrindo-se assim, um processo próprio de satisfação da obrigação conhecido como processo de execução.

A dinâmica utilizada no processo de conhecimento e executivo possibilitam a defesa do executado o qual se denomina embargos para o processo executivo e impugnação do cumprimento de sentença para a fase de cumprimento de sentença. dentre as possibilidades de defesas, abordou-se especificamente no presente capítulo a proteção a dignidade do executado e de sua família no momento em que os valores de até 40 salários mínimos são legalmente protegidos da penhora. Este tema foi objeto de evolução legislativa e a jurisprudência dos Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal estenderam a proteção para conta corrente e aplicações financeiras. A jurisprudência continua avançando no sentido de proteger um mínimo para que o executado possa ter a dignidade e progressão em sua vida financeira e econômica. Essa decisão no ARE 1330471, acima descrito, possibilita um entendimento mais amplo que poder-se-ia estender a impenhorabilidade para qualquer bem com valor de 40 salários mínimos.

Referências

ASSIS, Araken. **Manual da Execução**. 19ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista Dos Tribunais Ltda, 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm. Acesso em: 08.06.2025.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Novo Código de Processo Civil Anotado**. São Paulo: Sraiva, 2015.

DIDIER JUNIOR, Fredie(cord); Macedo, Lucas Buril de; Peixoto, Ravi; Freire, Alexandre. **Procedimentos Especiais, Tutela Provisória e Direito Transitório**. Salvador: Juspodivm, 2016.

DIDIER JUNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandre de. Curso de Direito Processual Civil. **Execuções**. 7. ed. Rev., ampl. E atual. Salvador: Ed. JusPddivm, 2017.

DONIZETTI, Elpídio. **Curso didático de Direito Processual Civil**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. **Direito Processual Civil Esquematizado**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

LUNARDI, Fabrício Castagna. **Curso de Direito Processual Civil**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013.

JUSTIÇA CLIMÁTICA E DIREITOS HUMANOS: A RESPONSABILIZAÇÃO ESTATAL NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

Bruna Kleinkauf Machado¹

Rafaela Teixeira Sena Daibes Resque²

1 Introdução

A crise ambiental contemporânea desafia os fundamentos do direito internacional dos direitos humanos ao evidenciar que a degradação ecológica compromete, de forma estrutural, a realização de garantias fundamentais. A intensificação das mudanças climáticas, a expansão de atividades extrativistas predatórias e a deterioração acelerada dos ecossistemas revelam a insuficiência de abordagens fragmentadas. O meio ambiente deixa de ser percebido como simples recurso econômico e passa a ser reconhecido como condição material indispensável à própria existência da vida humana digna.

No contexto latino-americano, essa problemática assume contornos ainda mais complexos. A histórica desigualdade social, a concentração fundiária e a vulnerabilidade institucional potencializam os impactos ambientais sobre povos indígenas, comunidades tradicionais e populações periféricas. A crise climática, nesse cenário, opera como multiplicador de vulnerabilidades,

-
- 1 Mestre em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional (CESUPA). Pós-Graduada em Direito Penal e Criminologia (PUC/RS). Pós-Graduada em Direitos Humanos, Responsabilidade Social e Cidadania Global (PUC/RS). Bacharela em Direito pela Universidade Feevale. Advogada. Pesquisadora no projeto de pesquisa Direito, Instituições e Políticas Públicas (Dipp). Membro da Clínica de Direitos Humanos do CESUPA.
 - 2 Professora Efetiva da Universidade do Estado do Pará (UEPA). Professora da Graduação e do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional (CESUPA). Coordenadora do Projeto de Pesquisa Direito, Instituições e Políticas Públicas (DIPP). Integrante da Rede Brasileira de Direito e Políticas Públicas (RDPP). Membro da International Society of Public Law (ICON-S). Doutora em Direito (UFPA). Visiting scholar at Human Rights Institute of Columbia University in the City of New York; Global Legal Studies of Wisconsin University; Forsythe Family Program on Human Rights and Humanitarian Affairs of University of Nebraska/Lincoln; Universidad Iberoamericana Ciudad de México; PUC RIO e na FGV SP. Mestre em Direito (UFPA). Pesquisadora Visitante da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Bacharela em Direito (CESUPA). Advogada.

intensificando processos de deslocamento forçado, insegurança alimentar e conflitos territoriais.

Diante dessa realidade, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos passou por notável transformação hermenêutica. Se, em sua gênese, a atuação da Comissão e da Corte Interamericana estava centrada na repressão a violações civis e políticas, progressivamente o sistema ampliou seu escopo interpretativo, incorporando direitos econômicos, sociais e culturais e, posteriormente, a dimensão ambiental como eixo estruturante da proteção da dignidade humana.

O reconhecimento do direito ao meio ambiente saudável como direito autônomo não constitui simples ampliação temática, mas verdadeira reconfiguração paradigmática. Trata-se de deslocamento interpretativo que integra sustentabilidade, proteção ecológica e justiça social em uma mesma matriz normativa.

Essa evolução suscita a seguinte indagação central: em que medida o Sistema Interamericano consolidou o direito ao meio ambiente saudável como direito humano autônomo e quais são os impactos dessa consolidação para a responsabilização estatal em contexto de crise climática? A hipótese que orienta o estudo sustenta que o Parecer Consultivo OC-23/17 representa ponto de inflexão, ampliando significativamente as obrigações preventivas dos Estados e fortalecendo a litigância climática regional.

Metodologicamente, a pesquisa adota abordagem qualitativa, com análise jurisprudencial e diálogo teórico com autores da justiça climática e do constitucionalismo ecológico, permitindo compreender a densidade normativa e as implicações estruturais dessa transformação.

2 A evolução do sistema interamericano e a incorporação da dimensão ambiental

O Sistema Interamericano emergiu em contexto de graves violações associadas a regimes autoritários. Nas primeiras décadas de funcionamento, a prioridade consistiu na responsabilização por desaparecimentos forçados, tortura e execuções extrajudiciais. A proteção da vida e da integridade física ocupava posição central na agenda regional.

Com o processo de redemocratização latino-americano, novas demandas passaram a tensionar o sistema. Povos indígenas e comunidades tradicionais utilizaram a via interamericana para reivindicar reconhecimento territorial e proteção cultural. Esse movimento impulsionou ampliação

interpretativa da Convenção Americana, especialmente do artigo 21, relativo ao direito de propriedade.

O caso Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicarágua representou marco inaugural dessa expansão. A Corte reconheceu que a propriedade coletiva indígena possui dimensão espiritual, cultural e material indissociável do território, afirmando que a exploração de recursos naturais sem consentimento viola direitos fundamentais.

Posteriormente, no caso Povo Kichwa de Sarayaku vs. Equador, consolidou-se o dever de consulta prévia, livre e informada. A Corte afirmou que projetos de exploração econômica exigem participação efetiva das comunidades afetadas, reconhecendo a interdependência entre território, cultura e equilíbrio ambiental.

Essa evolução jurisprudencial consolidou compreensão segundo a qual o meio ambiente não constitui objeto periférico, mas elemento estrutural da proteção de direitos humanos. A degradação ambiental passou a ser interpretada como potencial violação de direitos à vida, à integridade e à identidade cultural.

Além disso, a ampliação da atuação da Comissão Interamericana, por meio de relatórios temáticos sobre mudanças climáticas e mobilidade humana, reforçou a centralidade da agenda ambiental no sistema regional.

Esse processo revela deslocamento progressivo de um paradigma exclusivamente repressivo para modelo mais preventivo e estrutural, no qual a proteção ambiental assume papel estratégico na arquitetura dos direitos humanos.

3 Justiça climática e constitucionalismo ecológico: fundamentação teórica

A consolidação do direito ao meio ambiente saudável exige diálogo com a teoria da justiça climática. Mary Robinson sustenta que a crise climática deve ser compreendida como questão de equidade e direitos humanos, considerando que os grupos menos responsáveis pelas emissões históricas são os mais afetados.

Henry Shue desenvolve argumento de responsabilidade diferenciada, defendendo que justiça climática exige distribuição equitativa de encargos, com base na contribuição histórica para o aquecimento global. Tal perspectiva fundamenta juridicamente a extraterritorialidade reconhecida pela Corte Interamericana.

Edith Brown Weiss, ao formular a teoria da equidade intergeracional, fornece base normativa para reconhecer que gerações presentes possuem dever fiduciário de preservar recursos naturais para gerações futuras. Essa dimensão foi incorporada no OC-23/17 ao reconhecer proteção ambiental intergeracional.

No campo do constitucionalismo ecológico, J. J. Gomes Canotilho propõe a ideia de Estado de Direito Ambiental, no qual sustentabilidade constitui princípio estruturante. O constitucionalismo andino amplia essa perspectiva ao reconhecer direitos da natureza, superando paradigma estritamente antropocêntrico.

A Corte Interamericana aproxima-se dessas correntes ao reconhecer a centralidade da proteção ambiental para a dignidade humana. Embora mantenha fundamentação antropocêntrica, sua jurisprudência revela sensível abertura à interdependência ecológica.

Autores como David Boyd defendem reconhecimento universal do direito ao meio ambiente saudável como direito humano fundamental. Essa proposta dialoga diretamente com a evolução interamericana.

A incorporação dessas teorias revela que a transformação observada não é apenas jurisprudencial, mas epistemológica, exigindo reconfiguração das categorias clássicas dos direitos fundamentais.

4 O Parecer Consultivo OC-23/17 e a autonomia do direito ambiental

O Parecer Consultivo OC-23/17 representa o momento de consolidação teórica e normativa da proteção ambiental no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Até então, a tutela ecológica vinha sendo construída de forma progressiva e indireta, especialmente por meio da proteção territorial indígena e da interpretação ampliativa do direito de propriedade coletiva. Com o referido parecer, contudo, a Corte Interamericana promove verdadeira inflexão hermenêutica ao reconhecer explicitamente o meio ambiente saudável como direito humano autônomo, desvinculado da necessidade de comprovação de violação direta de outros direitos convencionais.

A solicitação do parecer pela Colômbia, em contexto de controvérsias sobre exploração de recursos naturais no Caribe, permitiu à Corte enfrentar de maneira estruturada a relação entre degradação ambiental e direitos humanos. O Tribunal partiu do reconhecimento de que a proteção ambiental constitui condição *sine qua non* para o exercício de direitos como vida, integridade pessoal, saúde, alimentação, moradia e identidade cultural. Essa afirmação

desloca o meio ambiente da posição periférica que tradicionalmente ocupava e o integra ao núcleo estrutural da proteção da dignidade humana.

A Corte afirmou que o direito ao meio ambiente saudável possui dimensão tanto individual quanto coletiva. Individual, porque a degradação ambiental afeta diretamente a vida e o bem-estar das pessoas; coletiva, porque a proteção ecológica transcende interesses particulares e envolve a preservação de bens comuns essenciais à humanidade. Essa dupla dimensão reforça o caráter difuso do direito ambiental e amplia a legitimidade de sua tutela no âmbito internacional.

Um dos avanços mais significativos do parecer consiste no reconhecimento da extraterritorialidade das obrigações ambientais. A Corte estabeleceu que os Estados têm o dever de prevenir danos ambientais significativos que possam produzir efeitos além de suas fronteiras. Essa interpretação representa expansão substancial da noção clássica de jurisdição e dialoga diretamente com teorias contemporâneas da responsabilidade internacional, especialmente no contexto das mudanças climáticas, cujos impactos não se limitam ao território do Estado emissor.

Ao reconhecer a obrigação de prevenção, a Corte incorporou princípios estruturantes do direito ambiental internacional, como o princípio da precaução e o princípio da prevenção. O dever estatal não se restringe à reparação posterior de danos já consumados, mas abrange a adoção de medidas razoáveis e diligentes para evitar a ocorrência de impactos ambientais graves ou irreversíveis. Essa lógica antecipatória aproxima o Sistema Interamericano de um modelo de responsabilidade estrutural, orientado à proteção preventiva dos direitos humanos.

O parecer também promoveu sistematização relevante ao classificar os direitos afetados pela degradação ambiental em direitos substantivos e direitos processuais. Entre os substantivos, destacam-se vida, saúde, integridade pessoal e propriedade. Já os direitos processuais compreendem acesso à informação, participação pública e acesso à justiça. Essa distinção fortalece a densidade normativa da proteção ambiental, pois reconhece que a tutela ecológica depende tanto de garantias materiais quanto de mecanismos democráticos de deliberação e controle social.

Ao enfatizar os direitos processuais ambientais, a Corte dialoga com o conceito de democracia ambiental e com os fundamentos do Acordo de Escazú. A participação pública, a transparência e o acesso à informação deixam de ser meras boas práticas administrativas e passam a constituir exigências jurídicas vinculantes. Essa perspectiva reforça o caráter emancipatório da

proteção ambiental, ao permitir que comunidades vulneráveis participem das decisões que impactam seus territórios e modos de vida.

Outro aspecto central do OC-23/17 é a incorporação da dimensão intergeracional da proteção ambiental. A Corte reconheceu que o meio ambiente saudável deve ser garantido às gerações presentes e futuras, aproximando-se da teoria da equidade intergeracional formulada por Edith Brown Weiss. Esse reconhecimento amplia o horizonte temporal das obrigações estatais e impõe dever fiduciário de preservação ecológica, deslocando a análise jurídica para além da lógica imediatista de curto prazo.

Sob perspectiva do constitucionalismo ecológico, o parecer representa aproximação do Sistema Interamericano às experiências constitucionais latino-americanas que reconhecem a centralidade da natureza na ordem jurídica. Embora a Corte mantenha fundamentação predominantemente antropocêntrica, sua jurisprudência revela crescente sensibilidade à interdependência entre sistemas ecológicos e realização de direitos humanos. A proteção ambiental passa a ser concebida como pressuposto estrutural da própria ordem jurídica democrática.

Do ponto de vista da teoria dos direitos fundamentais, o OC-23/17 contribui para a superação da tradicional compartimentalização entre direitos civis e políticos e direitos econômicos, sociais e culturais. A degradação ambiental afeta simultaneamente múltiplas dimensões de direitos, revelando sua natureza transversal e interdependente. Essa transversalidade reforça a necessidade de interpretação sistemática e integrada da Convenção Americana.

Além disso, o parecer consolida modelo de responsabilidade estatal baseado na devida diligência. Os Estados devem adotar medidas legislativas, administrativas e judiciais adequadas para prevenir danos ambientais, inclusive mediante estudos de impacto ambiental, fiscalização eficaz e mecanismos de reparação. A omissão estatal diante de riscos conhecidos pode configurar violação de direitos humanos, ampliando o espectro da responsabilização internacional.

O impacto do OC-23/17 ultrapassa o plano consultivo. Embora formalmente não possua efeito contencioso direto, sua força interpretativa orienta decisões futuras da Corte e da Comissão Interamericana, além de influenciar tribunais nacionais. O parecer funciona como guia hermenêutico vinculante para os Estados membros, consolidando parâmetros normativos que moldam a governança ambiental regional.

Em síntese, o Parecer Consultivo OC-23/17 não representa apenas mais um documento interpretativo, mas verdadeiro marco estruturante na consolidação do meio ambiente como direito humano autônomo. Ao integrar

prevenção, extraterritorialidade, intergeracionalidade e democracia ambiental, a Corte Interamericana estabeleceu bases sólidas para o desenvolvimento da justiça climática no âmbito regional, posicionando o Sistema Interamericano na vanguarda da proteção ambiental no direito internacional dos direitos humanos.

5 Litigância climática e responsabilização estatal

A emergência da litigância climática no cenário internacional representa um dos fenômenos jurídicos mais relevantes das últimas décadas. A judicialização da crise ambiental não decorre apenas da insuficiência das respostas políticas tradicionais, mas também da crescente percepção de que a mudança climática configura violação estrutural de direitos humanos fundamentais. No âmbito do Sistema Interamericano, essa tendência encontra terreno fértil diante da consolidação do meio ambiente saudável como direito autônomo e da ampliação das obrigações preventivas reconhecidas pela Corte Interamericana. A litigância climática, nesse contexto, não se limita à reparação de danos já ocorridos, mas assume função transformadora, buscando compelir Estados a adotarem políticas públicas adequadas de mitigação e adaptação.

A experiência da petição apresentada pelo povo Inuit contra os Estados Unidos, ainda que rejeitada por razões processuais, revelou potencial estratégico da via interamericana para o debate climático. A petição sustentava que as emissões de gases de efeito estufa afetavam diretamente a subsistência e a identidade cultural das comunidades árticas. Embora não tenha resultado em condenação formal, o caso inaugurou reflexão jurídica acerca da responsabilidade climática transnacional e abriu caminho para formulações posteriores mais sofisticadas. A relevância desse precedente reside menos no desfecho processual e mais na inauguração de uma narrativa jurídica que conecta aquecimento global e violação de direitos fundamentais.

O Parecer Consultivo OC-23/17 fornece base normativa robusta para a consolidação da litigância climática regional. Ao reconhecer que os Estados possuem obrigação de prevenir danos ambientais significativos, inclusive quando seus efeitos ultrapassam fronteiras, a Corte ampliou substancialmente o alcance da responsabilidade internacional. A extraterritorialidade reconhecida no parecer rompe com visão territorial restritiva e aproxima o sistema interamericano de concepções contemporâneas de governança climática global, nas quais os impactos ambientais são compreendidos como fenômenos transnacionais que exigem respostas jurídicas igualmente transfronteiriças.

A situação da Amazônia brasileira exemplifica de forma paradigmática a potencial aplicação dessa construção jurisprudencial. O aumento do desmatamento, das queimadas e da exploração ilegal de recursos naturais não produz apenas efeitos locais, mas contribui para alterações climáticas globais, afetando padrões de precipitação, segurança alimentar e estabilidade ecológica em diversos países. Sob a ótica da justiça climática, a omissão estatal na proteção da floresta pode ser interpretada como violação de deveres preventivos, especialmente quando evidências científicas demonstram riscos significativos à vida, à saúde e à integridade cultural de populações vulneráveis.

A extraterritorialidade reconhecida pela Corte permite, em tese, que Estados ou comunidades afetadas por impactos transfronteiriços recorram ao sistema interamericano. Essa possibilidade amplia o horizonte da responsabilização internacional e fortalece a ideia de que a soberania não pode servir como escudo para práticas ambientalmente lesivas com repercussão regional. A noção de responsabilidade compartilhada, defendida na teoria da justiça climática, encontra eco nessa interpretação expansiva das obrigações estatais.

A litigância climática no Sistema Interamericano também dialoga com a constitucionalização interna da proteção ambiental. Decisões da Corte Interamericana influenciam tribunais nacionais, estimulando a incorporação de padrões mais rigorosos de tutela ecológica. O diálogo jurisprudencial fortalece a densificação normativa do direito ao meio ambiente saudável, contribuindo para a construção de cultura jurídica ambiental mais sensível às exigências da sustentabilidade.

Além disso, a responsabilização estatal em matéria climática não se limita à dimensão negativa de abstenção de condutas danosas, mas envolve deveres positivos de regulamentação, fiscalização e implementação de políticas públicas eficazes. A Corte tem reiterado que a proteção de direitos humanos exige atuação estatal diligente, inclusive por meio de estudos de impacto ambiental, mecanismos de transparência e participação comunitária. Essa compreensão amplia o espectro da responsabilidade internacional e reforça o caráter estrutural das obrigações ambientais.

Nesse sentido, o Sistema Interamericano emerge como espaço promissor para a consolidação de precedentes emblemáticos em matéria de justiça climática. A crescente mobilização da sociedade civil, aliada ao reconhecimento jurisprudencial da autonomia do direito ambiental, indica que o contencioso climático tende a se intensificar, desempenhando papel estratégico na transformação das políticas ambientais na América Latina.

6 Desafios e perspectivas

Apesar dos avanços normativos observados, a efetividade da proteção ambiental no Sistema Interamericano enfrenta desafios institucionais e políticos relevantes. A implementação das decisões da Corte depende, em grande medida, da vontade política dos Estados e da capacidade administrativa interna para internalizar as obrigações internacionais assumidas. Em contextos marcados por fragilidade institucional ou pressões econômicas intensas, a execução das decisões pode encontrar resistências significativas.

A ausência de mecanismos coercitivos diretos no âmbito interamericano constitui obstáculo estrutural à plena efetividade das condenações. Diferentemente de sistemas dotados de instrumentos de sanção mais robustos, o Sistema Interamericano depende da adesão voluntária e do compromisso político dos Estados. Ainda assim, a força simbólica e normativa das decisões da Corte exerce impacto relevante na conformação das políticas públicas e na atuação dos tribunais nacionais.

As resistências governamentais frequentemente decorrem de conflitos entre interesses econômicos e obrigações ambientais. Modelos de desenvolvimento baseados na exploração intensiva de recursos naturais geram tensões entre crescimento econômico de curto prazo e sustentabilidade de longo prazo. Nesse contexto, a consolidação do direito ao meio ambiente saudável exige reconfiguração das prioridades políticas e incorporação da sustentabilidade como elemento estruturante das estratégias de desenvolvimento.

Outro desafio relevante reside na necessidade de harmonização entre o direito ambiental internacional e o direito interamericano dos direitos humanos. Embora o OC-23/17 tenha promovido integração significativa entre esses campos normativos, persistem lacunas quanto à definição de padrões específicos de diligência estatal e à mensuração de danos climáticos. O aprofundamento dessa articulação normativa constitui tarefa fundamental para o fortalecimento da tutela ambiental regional.

A consolidação do direito ao meio ambiente saudável também depende do fortalecimento dos mecanismos de monitoramento e acompanhamento das decisões da Corte. A criação de indicadores claros de cumprimento e a ampliação da participação da sociedade civil no acompanhamento das medidas impostas aos Estados podem contribuir para maior efetividade prática das decisões.

No plano teórico, a incorporação da justiça climática e do constitucionalismo ecológico desafia categorias clássicas do direito interna-

cional. A crise climática exige abordagem estrutural, que considere interdependência ecológica, equidade intergeracional e responsabilidade diferenciada. O Sistema Interamericano, ao reconhecer a autonomia do direito ambiental, posiciona-se como laboratório normativo para experimentação dessas novas categorias jurídicas.

As perspectivas futuras indicam tendência de intensificação da litigância climática e ampliação do diálogo entre tribunais regionais e nacionais. A crescente judicialização das questões ambientais sugere que o direito internacional dos direitos humanos desempenhará papel cada vez mais central na governança climática global.

Por fim, o Sistema Interamericano afirma-se como espaço estratégico para a construção de paradigma jurídico comprometido com dignidade humana, sustentabilidade e justiça ecológica. A consolidação desse paradigma dependerá da capacidade institucional de aprofundar a integração entre proteção ambiental e direitos fundamentais, transformando a crise climática em oportunidade para fortalecimento da proteção regional dos direitos humanos.

Referências

BARATTO, Marcia. **Direitos Indígenas e Cortes Constitucionais: Uma Análise Comparada Entre Brasil, Colômbia e Bolívia**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) –Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.

BECKER, Marc. **Dictatorship in Latin America**. Encyclopedia.com, 11 fev. 2021. Disponível em: <https://www.encyclopedia.com/history/dictionaries-thesauruses-pictures-and-press-releases/dictatorship-latin-america>.

BELTRÃO, Jane Felipe; OLIVEIRA, Assis da Costa. **Movimientos, Pueblos y Ciudadanías Indígenas: Incripciones Constitucionales y Derechos Étnicos en Latinoamérica**. In: *Derechos Humanos de los Grupos Vulnerables*, 2014. p. 241, 244–245.

CAROSIO, Alba. **Treinta Años de Democracia en América Latina: Procesos de Democratización y Amenazas**. 2014.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Comunidade de La Oroya vs. Peru**. Relatório n. 76/09, Caso 1473.06, OEA/Ser.L/V/II, doc. 51, 2, 2009.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Comunidade Yanomami vs. Brasil**. Relatório n. 12/85, Caso 7615, OEA/Ser.L./V/II.66, doc. 10, 1985.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **CIDH e Mudanças Climáticas: Impactos nos Direitos Humanos na América Latina e no Caribe**. Relatório, 2017.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **IACHR and its SRESCER Express Serious Concern about Deforestation and Fires in the Amazon**. 3 set. 2019.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **IACHR Publishes Report on Legal Standards for Persons in the Context of Human Mobility**. Comunicado de Imprensa, 4 nov. 2016.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Petição dos Povos Inuit vs. Estados Unidos**. Petição n. 1.413/05, 2005.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório sobre Direitos Humanos e Crises Ambientais na América Latina**. 2018.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório sobre o Equador e Meio Ambiente**. 1997.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. ***Declarações sobre a Crise Ambiental na Amazônia Brasileira***. 2020.

CONVENÇÃO 169 DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes**. 1989.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Aloeboetoe et al. v. Suriname**. Série C, n. 15, 10 set. 1993.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Bámaca Velásquez v. Guatemala**. Série C, n. 70, 25 nov. 2000.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Claude Reyes et al. vs. Chile**. Série C, n. 151, 19 set. 2006.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicarágua**. Série C, n. 79, 31 ago. 2001.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Massacre de Plán de Sánchez v. Guatemala**. Série C, n. 105, 19 nov. 2004.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Moiwana Community vs. Suriname**. Série C, n. 124, 15 jun. 2005.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Povo Kichwa de Sarayaku vs. Equador**. Série C, n. 245, 27 jun. 2012.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Yakye Axa Indigenous Community vs. Paraguay**. Série C, n. 125, 17 jun. 2005.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva OC-23/17 sobre Meio Ambiente e Direitos Humanos**. San José, 15 nov. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE). *Monitoramento de Queimadas na Amazônia: Relatório Anual 2020*.

IPCC. **Global Warming of 1.5°C: An IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5°C above Pre-industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways**. 2018. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/sr15/>.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Resolução 2429 sobre Meio Ambiente e Direitos Humanos**. 2018.

PARLAMENTO EUROPEU. *Discussão sobre Crimes Ambientais e Direitos Humanos na Amazônia*. 2020.

SIMMONS, Betty. **Serial Ratifiers Human Rights Compliance in Latin America**. Cambridge University Press, 2009.

SENA, Rafaela. **THE INTERSECTION OF HUMAN RIGHTS AND CLIMATE CHANGE IN THE INTER-AMERICAN HUMAN RIGHTS SYSTEM: WHAT TO HOPE FOR?**. Disponível em: https://wilj.law.wisc.edu/wp-content/uploads/sites/1270/2021/06/38.2_331-368_Sena.pdf.

POSFÁCIO

Diante da inegável marca das profundas transformações sociais, culturais e institucionais, esta obra distingue-se por articular, com clareza e objetividade, temáticas de elevada complexidade que transitam entre as esferas pública e privada. Se há algo que este trabalho nos lembra é que o Direito vive do debate, da divergência doutrinária e jurisprudencial, do confronto respeitoso de ideias e da reconstrução de opiniões. Em tempos que a sociedade parece pulsar cada vez mais sob o domínio das emoções, espera-se da comunidade jurídica a árdua missão de reintroduzir a razão. É precisamente isso que se evidencia na conjuntura desta obra.

Ao abordar temáticas variadas presente no mundo jurídico, que percorrem os campos do direito administrativo, tributário, empresarial, eleitoral, direitos humanos e políticas públicas entre outros, os autores demonstraram não apenas conhecimento técnico, mas também uma base de sustentação ampla e coesa para compreender e diagnosticar as convergências entre o Direito e as mudanças sociais contemporâneas. Ademais, o trabalho reafirma seu potencial de impacto no desenvolvimento do pensamento jurídico, contribuindo para o amadurecimento do debate acadêmico e institucional em temas de relevância significativa.

A amplitude do debate, moldada em distintas abordagens e perspectivas, decorre, em grande medida, da ousadia intelectual de pesquisadores movidos por permanente inquietação científica. Ao recorrerem a novas ferramentas teóricas e categorias conceituais, esses estudiosos não apenas tensionam os paradigmas consolidados, como também impulsionam a renovação crítica do pensamento jurídico, promovendo uma releitura qualificada e analiticamente consistente do cenário político, jurídico e social.

Desde a introdução, cuidadosamente elaborada pelo meu grande amigo Henrique Avelino - exemplo vivo de que seus ensinamentos produzem resultados concretos - percebe-se o cuidado de cada autor ao conduzir o leitor a uma jornada que ultrapassa os aspectos da literalidade, convidando-o abertamente a uma análise crítica da realidade muitas vezes despercebida pela própria sociedade em temas tão caros e sensíveis.

Encerrar a leitura desta obra não significa dar por concluído o debate. Pelo contrário, representa a ampliação de horizontes para a continuidade da reflexão. As provocações aqui lançadas convocam à construção permanente do diálogo, até mesmo porque as questões examinadas não se exaurem nas últimas páginas, mas permanecem abertas ao debate dentro e fora do enfoque

acadêmico. Trata-se de um livro que todo profissional do Direito deve ler, discutir e repercutir, difundindo as ideias nele expostas. A sociedade exige de nós a busca por soluções que viabilizem a construção de um futuro promissor. E é exatamente isso que esta obra oferece de maneira tão surpreendente.

Cumpramos parabenizar os autores pelo desempenho, bem como os organizadores, especialmente a Dra. Cristina Rezende Eliezer, e a própria Editora pela iniciativa e pelo compromisso com a difusão de produção científica de elevada qualidade, certa, portanto, de que esta publicação contribuirá significativamente para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

Josilene Silveira
Advogada. Servidora.

SOBRE AS ORGANIZADORAS

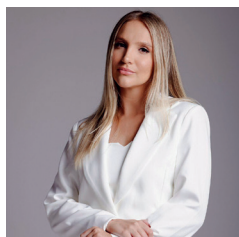


Cristina Rezende Eliezer: Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas (BOLSISTA CAPES). Mestra em Educação pela Universidade Federal de Lavras - UFLA/MG. Pós-Graduada Lato Sensu em Ciências Criminais pela Universidade Cândido Mendes- UCAM/RJ. Pós-Graduada Lato Sensu em Gestão de Projetos pelo Centro Universitário de Formiga - UNIFOR/MG. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas. Graduada em Pedagogia pelo Centro Universitário Newton Paiva. Graduanda em Letras pelo Centro Universitário Newton Paiva. Foi professora de Direito no Instituto Federal de Ciência e Tecnologia de Minas Gerais - IFMG (2010 a 2013). Atua desde 2017 como Membro e Professora da Comissão OAB Vai à Escola, da Seção Minas Gerais. Foi Professora Assistente no curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas Arcos (2020 a 2022). É Advogada - OAB/MG 126.942 e Pedagoga. Coordenadora-geral da Rede de Egressos do PPGE - UFLA. Coordenadora do Projeto PUC'blica - PUC Minas. Pesquisadora no Grupo de Pesquisa Currículo Crítico, Educação Transformadora: políticas e práticas (CNPq) - PUC Minas. Membro da Associação Brasileira de Currículo - ABDC. Membro do Conselho Editorial da Editora Dialética. Membro do Conselho Editorial da Editora Metrics. Membro da Comissão de Educação Jurídica da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de Minas Gerais – OAB/MG (2025-2027). Membro do Banco de Avaliadores do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI). Parecerista na Revista Arquivo Brasileiro de Educação - Pós-graduação em Educação (PUC Minas). Acadêmica Efetiva na Academia Formiguense de Letras (AFL). E-mail: cristinaeliezer@yahoo.com.br



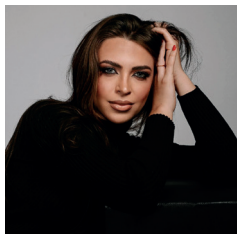
Larissa de Moura Guerra Almeida: Doutoranda em Direito, Linha de Pesquisa “Constitucionalismo Democrático”, pela PUC Minas (2022-2026), na condição de bolsista CAPES PROEX/Taxa. Mestre *cum laude* em Direito Público, Linha de Pesquisa “Estado, Constituição e Sociedade no Paradigma do Estado Democrático de Direito”, no Programa de Pós-graduação em Direito (*stricto sensu*) da PUC Minas (2020). Pesquisadora do Grupo

de Estudos Avançados em Direitos Fundamentais, Processo Democrático e Jurisdição Constitucional, Professor Coord. Dr. Álvaro Ricardo de Souza Cruz. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Constitucionalismo e Direitos na Era Digital, Professor Coord. Dr. José Adércio Leite Sampaio. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa REDES de Direitos Humanos (PPGD PUC Minas), Professor Coord. Dr. Lucas de Alvarenga Gontijo. Especialista em Direito Público (pós-graduação *lato sensu*), pelo Instituto de Educação Continuada, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2013-2015). Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2013). Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADEP. Qualificou-se no Curso de Capacitação de Conciliadores, da Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes - TJMG (2010); no Curso de “Disseminadores da Educação Fiscal” (2011), da Escola de Administração Fazendária (ESAF); nos Cursos de “Ética e Administração Pública” e “Introdução ao Orçamento Público”, do Instituto Legislativo Brasileiro, da Escola do Governo do Senado Federal (2016); e no Curso de Introdução à Libras, da Escola Nacional de Administração Pública – Enap (2025). Palestrante junto à Associação Mineira de Municípios (2017) e à Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (2018-2024). Docente em minicursos e cursos de capacitação, organizados pelo Instituto de Defesa da Cidadania e Transparência - IDCT, através do Centro de Capacitação para Administração Pública (desde 2016); pelo Instituto Solução – Capacitação e Treinamento (desde 2021); e pelo Realiza Minas – Cursos e Treinamentos (desde 2022). Docente no Curso de Pós-Graduação em Advocacia Pública, da Escola Superior de Advocacia da OAB/MG ESA (2019) e na POSESA – Pós-Graduação (desde 2024). Foi Procuradora-Geral do Município de Rio Manso/MG. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Administrativo, Direito Constitucional, Direito Eleitoral e Direito Processual Civil. Advogada militante na área de Direito Público Municipal (desde 2013). Contato: lah.moura.guerra@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0406208623321421>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9130-1893>.



Ana Clara Baggio Violada: Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Pós-graduada em Direito Digital, Proteção de Dados e Inteligência Artificial, pela Escola Brasileira de Direito (EBRADI). Professora Universitária. Pesquisadora do Laboratório de Política, Comportamento e Mídia (LABÔ), da Fundação São Paulo. Pesquisadora nos Grupos de Pesquisa Políticas Públicas e Neoconstitucionalismo

e Neoprocessualismo (CNPq) - UENP. Advogada especialista em Direito Contratual e Negocial. Membro da Comissão de Direito Empresarial da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Paraná, Subseção de Maringá. Sócia do escritório Esteves & Baggio Advogados. E-mail: contato@anaclarabaggio.com



Bruna Kleinkauf Machado: Mestre em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional (CESUPA). Pós-Graduada em Direito Penal e Criminologia (PUC/RS). Pós-Graduada em Direitos Humanos, Responsabilidade Social e Cidadania Global (PUC/RS). Bacharela em Direito pela Universidade Feevale. Advogada. Pesquisadora no projeto de pesquisa Direito, Instituições e Políticas Públicas (Dipp). Membro da Clínica de Direitos Humanos do CESUPA. E-mail: kleinkaufbru@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5332774238535757>.

O presente livro “Direito Atual: Debate e Crítica – Volume 9”, pertencente a impressionante “Coleção Discurso Jurídico” consolida-se como expressão madura de um projeto acadêmico voltado à reconstrução crítica do Direito em um contexto de profundas transformações tecnológicas, políticas e sociais. Este nono volume reafirma a identidade da coletânea ao reunir pesquisas que não apenas descrevem fenômenos contemporâneos, mas interrogam seus fundamentos normativos e suas implicações institucionais. A obra transita com rigor entre temas centrais da agenda jurídica do século XXI. O constitucionalismo digital e a limitação do poder no ecossistema informacional dialogam com reflexões sobre desordem informacional, liberdade de expressão, fake news, remoção de conteúdo e o impacto das redes sociais na democracia. A inteligência artificial, a proteção de dados, a criptografia, o blockchain, as fintechs e as startups são examinados não como tendências passageiras, mas como vetores estruturais de reconfiguração das categorias jurídicas tradicionais. No plano institucional, discutem-se governança pública, improbidade administrativa, transparência e administração em plataformas digitais, evidenciando os desafios contemporâneos ao Estado Democrático de Direito. Em perspectiva igualmente relevante, o volume reafirma a centralidade dos direitos humanos ao abordar a efetivação de direitos de refugiados, a inclusão de pessoas com deficiência, a visibilidade de populações trans, a violência de gênero no ambiente de trabalho e a memória histórica como condição de proteção democrática. Temas clássicos – direito do trabalho, processo civil contemporâneo, nulidades, prescrição, impenhorabilidade, concorrência, tributação e regulação econômica – são revisitados sob lentes atualizadas, revelando que tradição e inovação se entrelaçam na construção do Direito atual. A interlocução com a teoria democrática, a análise do discurso e abordagens interdisciplinares amplia o horizonte epistemológico da obra e reforça sua densidade crítica. O mérito deste nono volume reside na articulação entre pluralidade temática e coerência intelectual. As contribuições convergem na preocupação comum de repensar institutos jurídicos diante de uma sociedade algorítmica, interconectada e marcada por novas formas de vulnerabilidade. “Direito Atual: Debate e Crítica – Volume 9” confirma a vocação da Coleção Discurso Jurídico de oferecer reflexão sofisticada, metodologicamente consistente e socialmente comprometida, constituindo leitura indispensável para aqueles que buscam compreender, com rigor e profundidade, os contornos e os limites do Direito em nosso tempo.

Alexandre Gonçalves Ribeiro

